



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA

LOBIRANJE V SLOVENIJI
POZIV K TRANSPARENTNEMU
IN ETIČNEMU LOBIRANJU

LOBIRANJE V SLOVENIJI

POZIV K TRANSPARENTNEMU
IN ETIČNEMU LOBIRANJU

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. 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, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to. Transparency International Slovenia je uradni partner organizacije 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.



LOBIRANJE V SLOVENIJI – POZIV K TRANSPARENTNEMU IN ETIČNEMU LOBIRANJU

Objavilo:

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Uredila:

Simona Habič

Raziskovalci – Inštitut za ustavno pravo:

- dr. Ciril Ribičič, vodja raziskovalcev
- dr. Albin Igljčar, raziskovalec
- mag. Bečir Kečanović, raziskovalec

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

- koordinator projekta: Vid Doria
- vodja zagovorništva: Simona Habič
- projektni asistent: Sebastijan Peterka

Ocena in nadzor kakovosti

- dr. Suzanne Mulcahy, Transparency International

Sekretariat Transparency International

- koordinator projekta: Paul Zoubkov
- projektna asistentka: Helen Turek

Naklada: 200

Ljubljana, november 2014, prvi tatis

Gradivo je lektorirano.

© Razmnoževanje celote ali delov poročila je dovoljeno, če se vse zasluge pripišejo Transparency International Slovenia – Društvu Integriteta (TI Slovenia) in če razmnoževanje v celoti ali delno ni namenjeno prodaji ali vključevanju v dela, namenjena prodaji. Publikacijo se lahko razmnožuje v celoti ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V TI Slovenia bomo veselili izvida vsake publikacije, ki to publikacijo uporablja kot vir.

Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov v tem poročilu. Za vse informacije znotraj poročila do oktobra 2014 je verjeti, da so resnične. Kljub vsemu TI Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe poročila za druge namene in v drugih kontekstih. Priporočila glede politike odražajo mnenje TI Slovenia in ne predstavljajo stališč tistih, ki so navedeni, citirani ali intervjuvani, razen če je to posebej navedeno.

Izvedba tega projekta je financirana s strani evropske komisije. Vsebina publikacije je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč Evropske komisije.

© Cover photo: iStockphoto/tipton

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

005.575(497.4)

LOBIRANJE v Sloveniji : poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju
/ [uredila Simona Habič]. - 1. natis. - Ljubljana : Transparency International
Slovenija = Društvo Integriteta, 2014

ISBN 978-961-93255-3-7
1. Habič, Simona
276621568



Co-funded by the Prevention of and Fight against
Crime Programme of the European Union

VSEBINA

POVZETEK	7
PRIPOROČILA	9
UVOD	11
KRAJINA LOBIRANJA V SLOVENIJI	13
Politične stranke držijo niti v svojih rokah	13
Politična volja je nujna za uvedbo učinkovite ureditve lobiranja	13
Kljub prepovedi donacij političnim strankam še vedno mogoče netransparentno financiranje "pod mizo"	14
Dostop do informacij je ključen nadzorni mehanizem.	15
Odmevni primeri trgovanja z vplivom prikazujejo tipično obliko zlorabe lobiranja	15
Intenzivnost in razširjenost lobiranja	15
Uradni podatki o lobiranju ne odražajo dejanskega stanja	16
Stanovska združenja morajo sprejeti in izvajati mehanizme samoregulacije	17
Mediji in civilna družba kot varuhi javnega interesa.	17
UREDITEV LOBIRANJA: TRANSPARENTNOST, INTEGRITETA IN ENAKOST DOSTOPA	20
Lobiranje v Sloveniji ureja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.	20
Šibke točke zakonske ureditve lobiranja	20
Ali je potrebno lobiranje urediti v posebnem zakonu?	21
K TRANSPARENTNOSTI	22
Dostop do informacij.	22
Obvezni register samo za poklicne lobiste	22
Podatki o lobističnih stikih se ne razkrivajo proaktivno	23
Transparentnost lobiranja ovira posredno lobiranje	23
Nadzor, preverjanje in sankcije	26
Notranji nadzor	26
Zunanji nadzor	26
Zakonodajna sled.	27
SPODBUJANJE INTEGRITETE	29
Omejitve pred zaposlitvijo in po prenehanju zaposlitve (t. i. revolving doors).	29
Etični kodeks uslužbencev javnega sektorja	29
Samoregulacija lobistov	30
ENAKOST DOSTOPA – ZAGOTAVLJANJE ENAKIH POGOJEV	31
Udeležba javnosti v procesu odločanja	31

PRILOGA 1: VPRAŠALNIK	33
PRILOGA 2: METODOLOGIJA	46
PRILOGA 3: ČLANI POSVETOVALNE SKUPINE	48
PRILOGA 4: INTERVJUJI	49

POVZETEK

Lobiranje je sestavni del demokracije, saj oblikovalcem politik nudi pomembne informacije in strokovna mnenja o kompleksnih zadevah ter večjo možnost sodelovanja pri odločitvah tistim deležnikom, na katere te odločitve vplivajo. Pri lobiranju pogosto prihaja tudi do navzkrižja interesov oziroma velikega tveganja za korupcijo in druga nezakonita ali neetična ravnanja. Če lobiranje ni dobro zakonsko regulirano in se lobira prikrito, lahko vodi do nedovoljenega, škodljivega vpliva določenih interesov in pristranskih odločitev, ki ne sledijo javnemu interesu.

To poročilo analizira lobistično krajino v Sloveniji in ocenjuje slovensko ureditev lobiranja. Natančneje preučuje pravila in prakse v zvezi s spodbujanjem transparentnosti, integritete in enakostjo dostopa pri oblikovanju in sprejemanju odločitev javnega pomena. Ugotavlja, da slovensko prizadevanje za urejanje lobiranja predstavlja dobro začetno točko, vendar v celoti ne ščiti, niti države niti državljanov, pred vplivom nedovoljenega lobiranja. Glede tega je Slovenija v oceni na podlagi 65 kazalnikov, ki predstavljajo mednarodne standarde, dosegla skupno oceno 55 od najvišje ocene 100, kar predstavlja slab rezultat.

Upošteva dejstvo, da večina evropskih držav lobiranja nima urejenega, je Slovenija glede ureditve tega področja razmeroma napredna.¹ Napredek je pomenila ureditev lobiranja v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (2010/11), a tudi to poročilo kaže, da ureditev še vedno ni dovolj celovita, uresničevanje zakona pa je v praksi omejeno.

Kljub zadnjim spremembam objave podatkov o lobističnih stikih sistem ne omogoča zadostne transparentnosti lobističnih stikov in premalo izkorišča informacijsko tehnologijo, ki bi povečala učinkovitost nadzora in preverjanje lobiranja. Birokratizacija poročanja o lobističnih stikih je zajetna, lobistični stiki se ne razkrivajo proaktivno v strojno berljivem formatu. Register in sistem poročanja teh stikov sicer obstajata, vendar je transparentnost na vseh ravneh postopkov odločanja še vedno nezadostna, tako pri pripravi kot pri sprejemanju predpisov na državni in lokalni ravni.

Učinkovitosti regulacije in nadzora lobiranja ni mogoče zagotoviti, ne da bi prej odpravili težave financiranja političnih strank in volilnih kampanj. Zaradi prikritih povezav med političnimi strankami in zasebnim sektorjem sta tudi transparentnost in nadzor financiranja političnih strank in volilnih kampanj pomanjkljiva.

Transparentnost		Integriteta	
Pod-Dimenzija	Ocena	Pod-Dimenzija	Ocena
Dostop do informacij	67	Omejitve pred zaposlitvijo in po prenehanju zaposlitve	67
Registracija in razkritje podatkov s strani lobistov	60	Kodeks javnih uslužbencev	75
Nadzor nad registrom lobistov in sankcije	56	Kodeks lobistov	60
Zakonodajna sled	50	Samoregulacija s kodeksi etike	30
Skupna ocena	58	Skupna ocena	58

Enakost dostopa:

Pod-Dimenzija	Ocena
Udeležba javnosti v procesih odločanja	75
Sestava delovnih skupin	20
Skupna ocena	48

¹ To poročilo je del regionalnega projekta, ki ocenjuje politike lobiranja in prakse v 19 državah EU. Regionalno poročilo z zbranimi ugotovitvami o državah in primerjavo teh bo objavljeno s strani Transparency International Sekretariata v začetku leta 2015.

Prav tako ugotavljamo, da udeležbo javnosti pri postopkih sprejemanja odločitev ovirajo neuravnotežene ad hoc strokovne in posvetovalne skupine ter netransparentni podatki o članih teh delovnih skupin. Vse to omogoča prevelik vpliv političnih elit in interesnih skupin na oblikovanje javnih politik in drugih odločitev, ki vplivajo na vsakodnevno življenje državljanov in državljanov.

Večina lobiranja v Sloveniji še vedno poteka izven zabeleženih in poročanih lobističnih stikov, v senci. Poročilo se osredotoča na lobiranje na državni ravni, vendar znatna tveganja obstajajo tudi na lokalni ravni, saj javni uslužbenci in funkcionarji v organih lokalne samouprave večinoma ne poročajo o lobističnih stikih. Zelo problematično je tudi posredno lobiranje, pri katerem se med drugim z zlorabo medijev poskuša vplivati na nosilce odločanja in javno mnenje, kar ima prav tako negativen učinek na upravljanje javnih zadev in javne finance.

Zaradi nezadostne transparentnosti imajo robustni mehanizmi integritete toliko večji pomen. Samoregulacija, ki bi teoretično lahko zapolnila nekatere vrzeli v neustrezni zakonski ureditvi s spodbujanjem odgovornega lobiranja med lobisti in interesnimi skupinami, je trenutno premalo razvita. Združenje lobistov je sicer sprejelo etični kodeks, medtem ko so pobude za samoregulacijo in etično lobiranje družb zasebnega sektorja in drugih stanovskih združenj ter interesnih skupin minimalne.

Za funkcionarje, ki so zapustili funkcijo, sicer velja dveletna prepoved registracije v register lobistov. Namen je preprečevanje pojava vrtljivih vrat (revolving doors), a je prepoved slabo definirana in nezadostno implementirana. V Sloveniji nismo zaznali nobene dejavne razprave o etičnem in transparentnem lobiranju, med drugim tudi zato, ker poklic lobiranja ni dobro razvit, druge interesne skupine pa se ne prepoznajo kot lobisti, bodisi zato, ker se ne želijo prepoznati, ali zato, ker uporabljajo zakonske vreli za prikrivanje svojih namenov lobiranja.

Kljub določenim pozitivnim premikom je urejanje odnosov med vlado in tretjimi osebami neustrezno. Tveganje za neprimerne vplive pri sprejemanju politik in institucionalnem delovanju, ki so namenjeni zgolj zasebnim namenom, je veliko. Obstaja potreba po nadaljnjem izobraževanju, opolnomočenju in usposabljanju javnih uslužbencev, funkcionarjev, novinarjev, poklicnih in nepoklicnih lobistov kot tudi širše javnost, da bi dosegli transparentno in etično lobiranje v Sloveniji. To je treba podpreti z regulativnimi reformami pa tudi večjo mero politične volje.

PRIPOROČILA

Z namenom izboljšanja stanja na področju lobiranja v Sloveniji priporočamo naslednje:

- 1. potrebne so spremembe zakonske ureditve za doseganje zadovoljive transparentnosti in nadzora nad lobiranjem**
 - Vlada in Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) pripravita in predstavita poglobljeno oceno posledic, prednosti in šibkih točk ureditve lobiranja.
 - Vlada in KPK ukrepe na področju lobiranja vključita v Strategijo boja proti korupciji in Akcijski načrt urensničevanja resolucije o preprečevanju korupcije s podrobnimi ukrepi, ki jih bodo izvajala ministrstva in javne ustanove proti protizakonitemu lobiranju, ter zagotovita učinkovit nadzor in nadaljnje mehanizme, ki bodo nudili merljive rezultate.
 - Vlada pripravi in Državnemu zboru predlaga v sprejem poseben, področni zakon z ureditvijo lobiranja in lobistične dejavnosti.
 - Vlada v sodelovanju z javnimi ustanovami uveljavi in zagotovi učinkovite mehanizme, ki bodo omogočili večjo transparentnost lobističnih stikov poklicnih, nepoklicnih lobistov in predstavnikov civilne družbe, sindikatov in interesnih združenj.
 - Vsi javni uslužbenci in funkcionarji (lobiranci) morajo poročati o vsakem lobističnem stiku, ki vključuje predstavnike civilne družbe, sindikate in druga interesna združenja, v enotni in prilagojeni elektronski obliki, kar bo olajšalo administrativno delo lobirancev, preprečilo protizakonito lobiranje in omogočilo nadzor nad zunanjimi vplivi.
 - Vlada, KPK in javne ustanove, ki jih zavezuje zakonodaja, morajo izvajati učinkovit nadzor nad protizakonitim lobiranjem in kaznovati kršitve.
 - Vlada, ministrstva, organi lokalne samouprave in drugi javni organi morajo ustvariti celostno zakonodajno sled kot prilogo k vsakemu predlogu zakona, podzakonskega predpisa oziroma splošnega akta, ki mora biti tudi elektronsko dostopna.
 - Vlada mora okrepiti zakonodajo za preprečevanje pojava "vrtljivih vrat" (revolving doors), ter zagotoviti učinkovito izvajanje in nadzor.
- 2. zagotoviti je treba transparentno delovanje in financiranje političnih strank ter uvesti učinkovite nadzorne mehanizme**
 - Vlada, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za javno upravo dopolnijo zakonodajo glede financiranja političnih strank in volilnih kampanj v skladu z mednarodnimi standardi, zlasti glede proaktivne transparentnosti, celostnega nadzora in učinkovitega sankcioniranja.
 - Vlada zagotovi primerne mehanizme za učinkovit nadzor financiranja političnih strank in volilnih kampanj.
 - Politične stranke morajo biti vključene v Zakon o dostopu informacij javnega značaja, saj so financirane z javnimi sredstvi. Omogočen mora biti dostop do informacij o delovanju in financiranju političnih strank. Politične stranke in organi, ki jih nadzorujejo, morajo zagotoviti in razširiti dostopnost podatkov v skladu s standardi predstavniške demokracije, transparentnosti in pravne države.
- 3. vzpostaviti je treba mehanizme samoregulacije in notranja pravila lobiranja**
 - Poklicni lobisti in združenja morajo, poleg spoštovanja obveznih zakonskih predpisov, ustanoviti ter izvajati celostne mehanizme za samoregulacijo, nadzor in promocijo kulture etičnega vedenja znotraj lobistične dejavnosti. Kodeks ravnanja, etični kodeks, postopkovna pravila in druga tovrstna orodja za urejanje transparentnosti, integritete in etike se morajo začeti uveljavljati.
 - Družbe v zasebnem sektorju morajo vzpostaviti orodja za samoregulacijo, ki morajo biti sestavni del njihovih mehanizmov skladnosti poslovanja, z namenom zagotovitve etičnega in transparentnega lobiranja. Ta naj veljajo tudi za nepoklicne lobiste in primere, ko družbe najamejo zunanje poklicne lobiste.
 - Strokovna združenja, nevladne organizacije, sindikati in druga interesna združenja bi morala uveljaviti mehanizme za samoregulacijo, kot so kodeks ravnanja, etični kodeks, postopkovna pravila in druga tovrstna orodja za urejanje transparentnosti, da bi zagotovili etično in transparentno lobiranje.

4. razvoj celostne politike o etiki in transparentnosti, programa za ozaveščanje in sistematično izobraževanje vseh deležnikov o lobiranju, ki naj bo vključeno v Resolucijo o preprečevanju korupcije, Strategijo boja proti korupciji in Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije.

- KPK in vlada ustanovita delovno skupino deležnikov (državnih organov, lokalnih skupnosti, drugih ustanov v javnem sektorju, poklicnih in nepoklicnih lobistov zasebnega sektorja, medijev, sindikatov, organizacij civilne družbe, interesnih skupin in zainteresirane javnosti: vseh tarč lobiranja in lobistov), da razvije in uveljavlja strategijo, pripravi programe za ozaveščanje, in to vključi v Resolucijo o preprečevanju korupcije, Akcijski načrt za uresničevanje Resolucije o preprečevanju korupcije in Strategijo boja proti korupciji.
- Vodstva družb zasebnega sektorja morajo uveljaviti tovrstna orodja kot celovit del njihovega programa za ozaveščanje o transparentnem in etičnem lobiranju in zagovarjanje tega.
- Državni organi in lokalne skupnosti morajo izvesti ukrepe, da lahko neprofitne organizacije nudijo storitve nepridobitnega lobiranja – zlasti socialno izključenim posameznikom in aktivnim državljanom ter jim omogočiti soudeležbo v demokratičnem procesu, urejanju in nadzoru javnih zadev.
- Javne ustanove bi morale za svoje zaposlene redno izvajati programe ozaveščanja in izobraževanja o obstoječih ukrepih lobiranja, pravilih in vrednotah, ki jih je treba uvesti v sistem upravljanja, notranjih nadzorov in etične infrastrukture.
- KPK, Združenje lobistov in nevladne organizacije bi morali nuditi redna, sistematična izobraževanja novinarjem, organizacijam civilne družbe in lobistom.

UVOD

V regionalnem poročilu Evropskega nacionalnega sistema integritete (ENIS) mednarodne organizacije Transparency International z naslovom *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe* je bilo ugotovljeno, da je vpliv lobistov v večini evropskih držav prikrit in zelo zaskrbljujoč problem. Lobiranje, če je opravljeno z visoko stopnjo integritete in transparentnosti, predstavlja zakonito orodje interesnih skupin za vključevanje v postopke odločanja, ki lahko vplivajo nanje. Težave nastopijo, ko lobiranje ni transparentno in regulirano, ko ima do odločevalcev dostop le peščica izbrancev, medtem ko so ostali deležniki iz procesov odločanja izločeni. Posebno zaskrbljujoče je lobiranje pravnih oseb, ker pogosto vključuje podjetja in korporacije z velikim finančnim zaledjem, ki razvijajo tesna partnerstva z zakonodajalci ter tako pridobijo neprimeren in nepravilčen vpliv na politiko in politike države.²

Poročilo Evropske komisije o boju proti korupciji iz leta 2014³ razkriva, da je lobiranje v Sloveniji razmeroma dobro urejeno, vendar javni uslužbenci v praksi redko prijavijo lobistične stike z neregistriranimi lobisti. Iz posebnega Eurobarometra o korupciji je razvidno, da 81 odstotkov Evropejcev meni, da so največji krivci za korupcijo v njihovi državi pretesne povezave med poslovnim in političnim svetom, več kot polovica pa jih meni, da lahko v poslovnem svetu v njihovi državi uspeš le s pomočjo političnih zvez.⁴ To potrjujejo podatki Svetovnega barometra korupcije (GCB) organizacije Transparency International iz leta 2013, v katerem je bilo ugotovljeno, da v mnogih evropskih državah več kot 50 odstotkov ljudi verjame, da njihovo vlado v veliki meri ali v celoti vodi malo število vplivnih interesov.⁵ Slovenci trdno verjamejo, da povezave med poslovnim in političnim svetom oblikujejo način delovanja vlade in nanj negativno vplivajo. Lobiranje je na splošno zaznано kot zelo negativen pojav.

Poročilo *Lobiranje v Sloveniji - Poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju* je del regionalnega projekta, ki vključuje oceno ureditve lobiranja in praks v 19 evropskih državah.⁶ To poročilo se začne z opisom krajine lobiranja v Sloveniji in nudi miselno povezano analizo zgodovinskega, družbeno-političnega stanja in zakonodajne ureditve v povezavi z lobiranjem. Slovenija je poskušala omejiti neprimerne vplive s pomočjo protikorupcijske zakonodaje, zato prednjači pred večino drugih evropskih držav, vendar je sistem treba še izboljšati. Poročilo prav tako obravnava intenzivnost in obseg lobističnih stikov ter različne kulturne vidike pojma "lobiranje" in dojemanje lobiranja v državi, v kateri je lobiranje večinoma zaznано zelo negativno. Obravnavajo se tudi druga pomembna vprašanja, kot sta samoregulacija dejavnosti lobiranja ter vloga medijev in civilne družbe kot neodvisnih nadzornikov ali varuhov javnega interesa, ki nadzorujejo in obveščajo o dejavnostih lobiranja. V drugem delu poročila sta ocenjena zakonska ureditev in regulacija (javno pravo in zasebna samoregulacija) za doseganje transparentnosti lobiranja in sprejemanja odločitev javnega pomena, etičnega lobiranja in ravnanja javnih uslužbencev ter enak dostop do udeležbe javnosti v procesih odločanja. Pri tem se je za ocenjevanje uporabilo niz 65 vprašanj.

Komisija za preprečevanje korupcije je v prvi polovici novembra obvestila o novem načinu objave podatkov o lobističnih stikih. Nov način objave podatkov ne vpliva na ugotovitve poročila.⁷

Namen tega poročila je odpreti javno razpravo na temo lobiranja in korupcijskih tveganjih, ki izhajajo iz tega kompleksnega pojava. Javnosti želimo prikazati tudi pozitivne učinke lobiranja, ter potegniti ločnico med zakonitim, etičnim in transparentnim lobiranjem, ter zlorabo lobiranja za zasebne namene, korupcijo. Poročilo predstavlja pomembne ugotovitve in izpostavlja zaznane izzive, ki jih je treba čimprej obravnavati in dodatno analizirati.

2 Transparency International (2012) *Money, Power and Politics: Corruption Risks in Europe*. Dostopno na: <http://www.transparency.org/enis/report> [25. 4. 2014].

3 Evropska komisija (2014) Poročilo o boju proti korupciji v EU. Dostopno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_sl.pdf [15. 6. 2014].

4 Evropska komisija (2014) *Special Eurobarometer 397. Corruption Report*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf [5. 2014].

5 Transparency International (2013) *Global Corruption Barometer 2013: Report*. Dostopno na: <http://www.transparency.org/gcb2013/report> [30. 4. 2014].

6 V raziskavo so vključeni Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka republika, Estonija, Francija, Nemčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija in Združeno kraljestvo.

7 Komisija za preprečevanje korupcije (2014). *Nov način objave podatkov o lobističnih stikih*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/11/2014/nov-nacin-objave-podatkov-o-lobisticnih-stikih> [11. 11. 2014].

KRAJINA LOBIRANJA V SLOVENIJI

V Sloveniji je v primerjavi z drugimi evropskimi državami lobiranje razmeroma dobro urejeno,⁸ vendar je ureditev še vedno premalo uveljavljena v praksi. Razumevanje in dojetanje lobiranja prek političnih procesov odločanja se je skozi leta izboljšalo, vendar ima pri večini državljanz še vedno negativno konotacijo. Eden od razlogov za to je nizka stopnja zaupanja v politične stranke in nepregledno delovanje in financiranje političnih strank, ki delujejo v nasprotju z uveljavljenimi standardi predstavnške demokracije.

POLITIČNE STRANKE DRŽIJO NITI V SVOJIH ROKAH

Slovenija spada med države, ki so od 80. let prejšnjega stoletja, kljub težavam s tedanjim socialističnim režimom, spodbujale razvoj demokratične kulture in civilnih gibanj. S prehodom v novo demokratično dobo so politične stranke stopile v ospredje in zavzele položaj predstavnikov demokratičnega procesa in posrednikov informacij državljanov do centrov politične moči ter osnove temelje za transparentno in odgovorno upravljanje javnih zadev.

Nepregledno financiranje in delovanje političnih strank je danes prepoznano kot eden glavnih razlogov za korupcijo, sistemska odstopanja in druga neskladja v javnem in zasebnem sektorju. Politične stranke ravnajo v nasprotju z uveljavljenimi standardi predstavnške demokracije. Po volitvah in prevzemu oblasti si podredijo tudi nižje stopnje javnih funkcij tako v zakonodajni kot v izvršilni veji oblasti. Ta prevzem položajev jim omogoča neposredno in neposredno vplivanje na zaposlovanje, upravljanje in delovanje vseh državnih in lokalnih podsistemov.⁹ Poklicni lobisti celo verjamejo, da politične stranke predstavljajo neloyalno konkurenco pri lobiranju.¹⁰ Premočan vpliv političnih elit in interesnih skupin na politične procese odločanja je povzročil slabo upravljanje javnih zadev in državnega premoženja. Država ima v lasti še vedno precejšnje kapitalske deleže v gospodarskih družbah, upravljanje s temi družbami pa je zelo netransparentno. V ozadju netransparentnega financiranja in delovanja političnih strank so spet politične elite in z njimi povezane interesne skupine. Zloraba te bolj ali manj prikrite moči in javne oblasti je močno spodkopala strateško pomembna področja družbe, vključno z gospodarstvom, energetiko, zdravjem, prometom, infrastrukturo in drugim.

Zato je zaupanje javnosti v politične stranke, javne ustanove in pravno državo spodkopano, kar prikazujeta Eurobarometer¹¹ in Svetovni barometer korupcije 2013 (GCB), po katerem 78 odstotkov Slovencev verjame, da so politične stranke skorumpirane ali

zelo skorumpirane.¹² Letno poročilo Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) za leto 2013 kaže, da je Slovenija nazadovala v vseh mednarodnih kazalnikih ali indeksih korupcije, transparentnosti ali integritete.¹³ Naša raziskava kaže, da medtem ko so politične stranke močno povezane z zasebnim sektorjem, se tudi lobiranje dojemata kot koruptivna praksa in vpliva na razvoj kulture lobiranja. To dejstvo predstavlja tudi resno oviro za učinkovito izvajanje ureditve.

POLITIČNA VOLJA JE NUJNA ZA UVEDBO UČINKOVITE UREDITVE LOBIRANJA

Prve javne razprave o ureditvi lobiranja v Sloveniji so se začele v zgodnjih 90. letih prejšnjega stoletja. Študije razvoja interesnih (policy) omrežij in skupin ter lobiranja kažejo, da so politične stranke nadzorovale politično odločanje in upravljanje javnih zadev.¹⁴ Tako imenovana svetovalna politika se je pojavila v zasebnem sektorju in je bila takrat zaznana samo na področjih, ki jih je zastopala močna civilna družba skupaj z razmeroma močnimi finančnimi interesnimi skupinami.¹⁵ Tako so se začele prve razprave o pravni ureditvi lobiranja. Zgolj omejevanje lobiranja je bilo nesprejemljivo tako z etičnega kot s pravnega vidika,¹⁶ saj lobiranje predstavlja eno ključnih sestavin demokratičnih procesov, ki ga štiti tudi Ustava Republike Slovenije.¹⁷ Takšne omejitve bi nasprotovale ustavnim določbam, ki zagotavljajo svobodo izražanja (39. čl.), pravico do zbiranja in združevanja (42. čl.), pravico do udeležbe pri upravljanju javnih zadev (44. čl.), pravico do peticije in drugih pobud splošnega pomena (45. čl.) ter sindikalno svobodo (76. čl.).¹⁸ Te razprave so močno vplivale na ureditev lobiranja v Sloveniji, pravno opredelitev lobiranja, določanje kategorij lobistov in razvoj določb nadzora za posebne kategorije lobistov.

Na pobudo državnega zbora je leta 1997 posebna delovna skupina¹⁹ pripravila osnutek Zakona o lobiranju in ga leta 1998 predložila kot Zakon o lobiranju,²⁰ ki naj bi urejal procese lobiranja in opredeljeval pravice in dolžnosti lobistov ter lobirancev. S predlogom so želeli uzakoniti tiste oblike civilne družbe, ki vplivajo na splošne odločitve o državi, ki so bile sprejete brez vključitve političnih strank, da bi bili procesi lobiranja bolj transparentni in racionalni.²¹ Zakonodajni postopek za sprejetje predloga nikoli ni

8 Transparency International (2012) *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*. Dostopno na: <http://www.transparency.org/enis/report> [25. 4. 2014].

9 Habič, S. in Doria, V. (ur.) (2014) *Transparentnost financiranja političnih strank v Sloveniji*. Dostopno na: http://crinis.integriteta.si/images/pdf/porocilo/knjiga_INTEGRIRTA_2014_SLO.pdf [25. 8. 2014].

10 Doria, V. (2014) *Intervju z Mihealom Ciglerjem, predsednikom Združenja lobistov*. 17. 9. 2014.

11 Evropska komisija (2014) *Special Eurobarometer 397. Corruption Report*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf [5. 5. 2014].

12 Transparency International (2013) *Global Corruption Barometer 2013: Report*. Dostopno na: <http://www.transparency.org/gcb2013/report> [30. 4. 2014].

13 Komisija za preprečevanje korupcije (2014) *Letno poročilo 2013*. Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/9353 [5. 5. 2014]. Str. 14.

14 Igljčar, A. (2004) *Sociologija prava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Cankarjeva založba. Str. 273–289; 280.

15 Fink-Hafner D. (1998) *Raziskovanje policy omrežij. Teorija in praksa*, št. 5/1998, str. 816–829. Dostopno na: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip19985FinkHafner.PDF> [15. 5. 2014].

16 Fink-Hafner D. (2007) *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Str. 44–45.

17 Državni zbor (2014) *Ustava*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitniSistem/URS/UstavaRepublikeSlovenije> [15. 5. 2014].

18 Fink-Hafner D. (2007) *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Str. 44–45.

19 Albin Igljčar (1997) *Pravna ureditev lobiranja – raziskovalna naloga*. Ljubljana: Arhivi Državnega zbora.

20 Državni zbor (1999) *Zakon o lobiranju – EPA 0888-II. Poročevalec Državnega zbora RS*, št. 57/99. Arhivi Državnega zbora.

21 Igljčar, A. (2004) *Sociologija prava*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, str. 283–289.

bil zaključen; za sprejetje zakona nikoli ni bilo politične volje, tudi po vnovični vložitvi zakona v državni zbor leta 2003.²²

Po neuspelih poskusih, da bi lobiranje urejal poseben zakon, so bile na podlagi prejšnjih predlogov²³ leta 2010 v poglavju VIII Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) uvedene zgolj nekatere določbe o lobiranju.²⁴ Najpomembnejše določbe so:

- organizacijski in tehnični vidiki lobiranja,
- uvedba in vzdrževanje registra lobistov,
- poročanje in identifikacija lobistov in lobističnih stikov,
- določbe o prepovedanih ravnanjih lobistov in
- sankcije, ki so predvidene za taka dejanja.²⁵

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) deluje kot organ za registriranje in nadzor, ki je odgovoren tudi za izrekanje sankcij v primerih, ko so ugotovljene kršitve ureditve lobiranja.²⁶

Poklicni lobisti so že leta 2010 pozivali k sprejetju posebnega zakona o lobiranju, vendar za sprejetje ureditve ni bilo politične volje. Vlada (in pozneje državni zbor) je tudi zaradi mednarodnih obveznosti do sprejetja pravnega okvira na področju preprečevanja korupcije področje in regulacijo lobiranja uredila v ZIntPK, saj je bila v tistem času zaradi pomanjkanja politične volje to edina možna rešitev.²⁷ Prav tako so lobisti pozivali k sprejetju podobne ureditve, ki velja za pravno stroko, se pravi ustanovitev predstavniškega organa, kot je Odvetniška zbornica, vendar jim to ni uspelo.²⁸

Leta 2011 so spremembe ZIntPK uvedle izjeme pri opredeljevanju kategorij lobiranja. Od takrat poznamo **dve kategoriji lobistov, poklicni in nepoklicni lobisti – posamezniki, ki so zaposleni v interesnih organizacijah zasebnega sektorja** (npr. direktorji) in so še vedno pod nadzorom KPK. **Posamezniki, neformalne skupine in interesne skupine**, ki vplivajo na javno odločanje z namenom doseganja sistemske krepitve pravne države, demokracije, zaščite človekovih pravic in temeljnih svoboščin (nevladne organizacije, sindikati, etnične manjšine, verske organizacije, akademiki itd.) pa so bili izločeni iz nadzora in obveze k poročanju. V praksi to pomeni, da takemu lobistu ni treba poročati o lobističnem stiku in da se mu ni treba registrirati v register lobistov, ki ga vodi KPK.²⁹

KLJUB PREPOVEDI DONACIJ POLITIČNIM STRANKAM ŠE VEDNO MOGOČE NETRANSPARENTNO FINANCIRANJE "POD MIZO"

Nova ureditev o financiranju političnih strank (Zakon o političnih strankah/ZPoIS)³⁰ in volilni kampanji (Zakon o volilni in referendumski kampanji/ZVRK)³¹ je bila sprejeta leta 2013. Spremembe zakonodaje so vključevale priporočila Skupine držav proti korupciji (GRECO), vključno z drugimi mednarodnimi priporočili. Nova zakonodaja popolnoma prepevuje prispevke pravnih oseb. Skupna vrednost posameznega prispevka ne sme preseči desetkratnika povprečne bruto mesečne plače v Sloveniji. Informacije o donatorju, ki prispeva višji znesek kot povprečno bruto mesečno plačo, morajo biti javnosti razkrite v letnih poročilih. Nove pristojnosti je pridobilo tudi Računsko sodišče, saj se je skozi revizije finančnega poslovanja povečal tudi nadzor nad njihovim delovanjem.³²

Spremembe lahko razumemo kot korak k višji stopnji transparentnosti, kakovostnejšemu nadzoru in sankcioniranju, a še vedno obstajajo pomanjkljivosti. Luknje v zakonu še vedno dovoljujejo donacije "pod mizo", medtem ko so politične stranke tesno povezane z močnimi interesnimi skupinami in interesnimi združenji. Slovenska javnost meni, da politične stranke zaradi teh tsnih vezi z zasebnim sektorjem delujejo v ozkem (političnem) interesu strank, namesto da bi sledile potrebam javnosti. To vodi v prepričanje, da na slovensko vlado vplivajo politične elite in njihovi interesi, kar zmanjšuje zaupanje javnosti v pravno državo in politiko.³³

Vlada je v juniju 2014 v državni zbor vložila manjše spremembe obeh zakonov, ki urejata politično financiranje. Poslanci so naknadno predlagali spremembe zakonodaje, ki so omehčale transparentnost in zmanjšale sankcije za kršitve zakonodaje.³⁴ Zaradi uporabe nujnega zakonodajnega postopka prav tako ni bilo zagotovljenega enakopravnega dostopa deležnikov. Kršena je bila resolucija o normativni dejavnosti, ki zahteva široko javno razpravo.³⁵ Te spremembe so bile sprejete takoj po tem, ko se je GRECO odzval in vladi Republike Slovenije poslal poročilo o uspešni uvedbi svojih priporočil iz leta 2007.³⁶

22 Državni zbor (1999) Zakon o lobiranju – EPA 0888-II. *Poročevalec Državnega zbora RS*, št. 57/99. Arhivi Državnega zbora.

23 Državni zbor (1999) Zakon o lobiranju – EPA 0888-II. *Poročevalec Državnega zbora RS*, št. 57/99. Arhivi Državnega zbora.

24 Pravno-informacijski sistem (2010) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*, 45/10, 69/11. Dostopno na: <http://www.pisr.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523> [15. 5. 2014].

25 Habič, S. ur. (2012) *Nacionalni sistem integritete*. Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf [15. 5. 2014]. Str. 25, op. cit. št. 13.

26 Pravno-informacijski sistem (2010) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*, 45/10, 69/11. Dostopno na: <http://www.pisr.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523> [15. 5. 2014].

27 Ureditev lobiranja je bilo v procesu priprave ZIntPK prepoznana kot eden od glavnih ciljev v konceptualnih dokumentih Evropske unije. Ureditev lobiranja v Sloveniji ima za osnovo poročilo OECD Lobisti, vlade in zaupanje javnosti: Gradnja zakonodajnega okvira za povečanje transparentnosti in odgovornosti ter lobiranja. Dokumenti Evropske komisije in OECD se upoštevajo kot mednarodne obveznosti države pri implementaciji protikorupcijske ureditve lobiranja, ki izhaja iz uvodne obrazložitve ZIntPK; glej Vlada Republike Slovenije (2010) *Predlog Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije*, EVA 209-3111-0031 (*prva obravnava*). Dostopno na: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/70_seja/70sv6.doc [15. 5. 2014].

28 Doria, V. (2014) *Intervju z Mihaelom Ciglerjem, predsednikom Združenja lobistov*. 17. 9. 2014.

29 Ta izjema je bila predstavljena kot določba razlage, ki izhaja iz načel demokracije in sorodnih pravic udeležbe v javnih zadevah, 44. člena Ustave Republike Slovenije. To je ustavna osnova aktivnega državljanstva in javnega nadzora nad javnim organom in javnim interesom.

30 Uradni list (2014) *Zakon o političnih strankah*. 99/13. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20141917> [15. 5. 2014].

31 Uradni list (2013) *Zakon o volilni in referendumski kampanji* 99/13. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20133490> [15. 5. 2014].

32 Uradni list (2013) *Zakon o političnih strankah*. 99/13. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20141917> [12. 5. 2014], in Uradni list (2013) *Zakon o volilni in referendumski kampanji* 99/13. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20133490> [12. 5. 2014].

33 Žerdin, A. (2012) *Omrežje moči: epicenter slovenske politične in gospodarske elite*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

34 Habič, S., Doria V. (ur.) (2014) *Transparentnost financiranja političnih strank v Sloveniji*. Dostopno na: http://crinis.integriteta.si/images/pdf/porocilo/knjiga_INTEGRI-RETA_2014_SLO.pdf [3. 5. 2014].

35 Portal Stop birokraciji (2009). *Resolucija o normativni dejavnosti*. Dostopno na: <http://www.stopbirokraciji.si/zakaj-boljsi-predpisi/resolucija-o-normativni-dejavnosti/> [15. 5. 2014].

36 Ministrstvo za notranje zadeve (2014) *Vlada se je seznanila s Prilogo k drugemu poročilu Greco o Republikli Sloveniji in njenemu izpolnjevanju priporočil v tretjem krogu ocenjevanja*. Dostopno na: http://www.mnz.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/3/article/12208/8909/7ee80d0949a66a7fb9d438871daec3a7/ [16. 5. 2014].

DOSTOP DO INFORMACIJ JE KLJUČEN NADZORNI MEHANIZEM

Slovenija ima robusten in celosten zakonodajni okvir, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Z oceno 129 dosega 2. mesto na lestvici svetovne raziskave o dostopu do informacij,³⁷ vendar je izvajanje v praksi še vedno nezadostno.³⁸ Pravico dostopa do informacij javnega značaja ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja³⁹ (ZDIJZ), ki skupaj z novimi spremembami iz leta 2014 vključuje tudi družbe v lasti države in občin ter družbe, v katerih ima država ali občina upravljalni delež. ZDIJZ ne velja za politične stranke, četudi se pretežno financirajo z javnimi sredstvi. Poročila o lobističnih stikih so predmet ZDIJZ in državljani lahko do njih dostopajo z zaprosilom na KPK, ki je po ZIntPK odgovorna za beleženje lobističnih stikov. Velik izziv predstavljata neporočanje o lobističnih stikih javnih uslužbencev in uradnikov ter pomanjkljiv register lobistov, ker se lobisti ne želijo registrirati. Naša raziskava kaže, da statistični podatki, ki jih beleži KPK, ne odražajo realnega stanja lobiranja v Sloveniji. Državljeni, mediji, nevladne organizacije in drugi sicer uporabljajo dostop do informacij javnega značaja za vpogled v lobistične stike, vendar ne prav pogosto.

ODMEVNI PRIMERI TRGOVANJA Z VPLIVOM PRIKAZUJEJO TIPIČNO OBLIKO ZLORABE LOBIRANJA

Slovenija je ratificirala Konvencijo Združenih narodov proti korupciji,⁴⁰ Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju organizacije OECD,⁴¹ Civilnopravno konvencijo o korupciji⁴² in Kazenskopravno konvencijo o korupciji⁴³. Določbe o trgovanju z vplivom so bile vključene v Kazenski zakonik.⁴⁴ Poročilo o ocenjevanju implementacije priporočil GRECO (Inkriminacija in transparentnost financiranja političnih strank) predlaga, naj se ukine zahteva po dvojni kaznivosti za kazniva dejanja podkupovanja in trgovanja z vplivom ter da se omogoči izvajanje sodne pristojnosti nad kaznivimi dejanji podkupovanja in trgovanja z vplivom v tujini, ki jih storijo (ali so v njih vpleteni) slovenski uradniki, funkcionarji in člani domačih združenj, ki niso slovenski državljani.⁴⁵

Zaključena primera in opravljeni intervjuji kažejo, da je trgovanje z vplivom v zvezi z nezakonitim lobiranjem in podkupovanjem eno najbolj tipičnih oblik korupcije v Sloveniji, saj so močne vezi in poznanstva na političnem in gospodarskem področju običajni.⁴⁶ V zadnjih nekaj letih so organi pregona napredovali pri preganjanju trgovanja z vplivom, kar je razvidno v Tabeli 1. Primera, zaključena na slovenskih sodiščih, vključujeta visoke funkcionarje in neposredno vključujeta tudi primere nezakonitega lobiranja. V en primer je bil vpleten slovenski poslanec Evropskega parlamenta Zoran Thaler, ki je sprejel ponudbo novinarja pod krinko, da v zameno za denarno nagrado vložil zakonodajno spremembo pri določeni direktivi EU. Osumljenec je priznal krivdo v zamejino za milejšo kazen in prejel dve leti in šest mesecev zaporne kazni ter globo v višini 32 250 evrov.⁴⁷ Drugi primer predstavlja orožarski posel finskih oklepnikov Patria, v katerega so vpleteni visoki uradniki in funkcionarji, vključno z nekdanjim slovenskim predsednikom vlade Janezom Ivanom Janšo in predstavniki (lobisti) družbe Patria. Obtoženi so bili spoznani za krive dajanja ali prejemanja daril/koristi za nezakonito posredovanje.⁴⁸ Nekdanji predsednik vlade je prejel dveletno zaporno kazen in globo v višini 37 000 evrov⁴⁹, vendar postopek pred Ustavnim sodiščem še ni zaključen.

Leto	Prejete prijave ⁵⁰	Vložene obtožnice	Sodbe	Obsodbe
2010	186	39	22	3
2011	205	24	18	5
2012	192	84	33	24
2013	161	58	57	39
Skupno	744	205	130	71

Tabela 1: Statistika kriminalitete kaznivih dejanj povezanih s korupcijo⁵¹

INTENZIVNOST IN RAZŠIRJENOST LOBIRANJA

Uradni podatki, pridobljeni od KPK, in informacije, ki smo jih zbrali z intervjuji, kažejo, da se kultura poročanja o lobističnih stikih izboljšuje, vendar še vedno ni zadovoljliva. Po zakonu morajo lobiranci redno oddajati poročila o lobističnih stikih KPK-ju, lobisti (samo poklicni) morajo oddajati poročila zgolj enkrat na leto.⁵² Glede na statistiko sta bili v letu 2013 za lobiste najbolj zanimivi Ministrstvo za finance (29 poročil o lobističnih stikih) in Ministrstvo za izobraževanje, kulturo, znanost in šport (14 poročil). Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ter Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki redno spre-

37 Global Right to Information Rating (2014) Dostopno na: <http://www.rti-rating.org> [15. 5. 2014].

38 Habič, S. ur. (2012) *Nacionalni sistem integritete*. Dostopno na http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf [29. 4. 2014].

39 Uradni list (2014) *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*. UR.LRS 51/06, 50/14. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200651&stevilka=2180> [15. 5. 2014].

40 Pravno-informacijski sistem (2008) *Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji, 5/08 in 13/09*. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5343> [15. 5. 2014].

41 Uradni list (2001) *Zakon o ratifikaciji Konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju organizacije OECD, 1/01*. Dostopno na: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/PDF/Mednarodne_pogodbe/Original/82-2001-001.pdf [2. 6. 2014].

42 Pravno-informacijski sistem (2003) *Zakon o ratifikaciji Civilnopravne konvencije o korupciji, 8/03*. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3191> [15. 5. 2014].

43 Pravno-informacijski sistem (2000) *Zakon o ratifikaciji Kazenskopravne konvencije o korupciji, 7/00*. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2342> [17. 5. 2014].

44 Uradni list (2012) *Kazenski zakonik Republike Slovenije, KZ-1-UPB2, 50/2012*. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=109161> [18. 5. 2014].

45 Greco (2010) *Third Evaluation Round. Compliance Report on Slovenia*. Dostopno: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)1_Slovenia_EN.pdf) [24. 5. 2014]. Str. 3.

46 Komisija za preprečevanje korupcije (2014) *Odziv in mnenje na sodbo v zadevi Patria*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/06/2013/odziv-kpk-na-sodbo-v-zadevi-patria> [20. 6. 2014].

47 Okrožno sodišče v Ljubljani (2014) *Sodba v primeru št. X K 44660/2012*.

48 Višje sodišče v Ljubljani (2014) *Sodba v primeru št. II Kp 2457/2010*. Dostopno na: http://www.rtsvo.si/files/Slovenija/sodba_-_patria.pdf [15. 6. 2014].

49 Višje sodišče v Ljubljani (2014) *Sodba v primeru št. II Kp 2457/2010*. Dostopno na: http://www.rtsvo.si/files/Slovenija/sodba_-_patria.pdf [15. 6. 2014].

50 Ti podatki nam ne omogočajo določiti, koliko primerov trgovanja z vplivom je povezanih z nezakonitim lobiranjem, ker se primeri razlikujejo od trgovanja z vplivom do bolj konvencionalnih primerov korupcije (na primer podkupovanjem policistov).

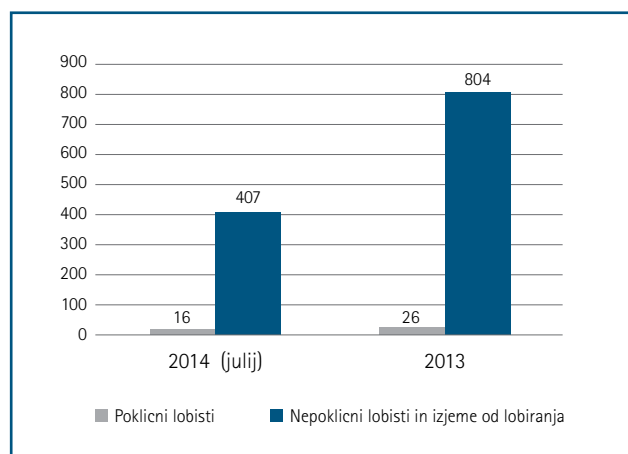
51 Vrhovno tožilstvo (2014) *Letno poročilo 2013*. Dostopno na: <http://www.dt-rs.si/uploads/documents/letno%20porocilo/porocilo-2013.pdf> [5.6.2014].

52 Pravno-informacijski sistem (2010) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 45/10, 69/11*. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>; angleški prevod dostopen na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [15. 5. 2014].

jemata strateško pomembno zakonodajo, sta redkeje poročali o stikih z lobisti. Nekateri poslanci in poslanske skupine poročajo o lobističnih stikih, drugi ne. Socialni demokrati so poročali o 25 primerih, Nova Slovenija o 16 in Pozitivna Slovenija o 9 primerih. Prav tako je zanimivo da predsednik države ne poroča o lobističnih stikih. KPK je prejela tudi več poročil Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (32), Vlade Republike Slovenije (18) in predsednika Državnega zbora (9). Tistega leta je bilo registriranih 60 lobistov. V nasprotju z državno ravno, lokalne oblasti sploh niso poročale o lobiranju, kar ne pomeni, da lobiranja v občinah ni. Nasprotno, zlasti lokalna raven je povezana z močnimi interesnimi skupinami, kar potrjujejo navedbe intervjuvancev, ugotovitve KPK, Računskega sodišča in TI Slovenia.

Večina poročil o lobističnih stikih je izvirala s področij gospodarskih zadev, energetike in podjetništva pa tudi iz avdiovizualne industrije in medijev.⁵³ Leta 2012 je KPK izdala 18 opozoril in tri odločbe za manjši prekršek in globo.⁵⁴

Opravljeni intervjuji kažejo, da je poklic lobiranja v Sloveniji še precej nerazvit, kar lahko podkrepimo tudi z uradno statistiko. Graf 1 prikazuje lobistične stike poklicnih lobistov ter stike nepoklicnih lobistov in izjem od lobiranja. Poklicni lobisti predstavljajo zgolj peščico vseh lobističnih stikov, medtem ko jih mnogo v obliki poročil ni zabeleženih.



Graf 1: Število zabeleženih lobističnih stikov po kategorijah lobistov

URADNI PODATKI O LOBIRANJU NE ODRAŽAJO DEJANSKEGA STANJA

Naša analiza uradnih podatkov o lobiranju, dejavnostih nosilcev odločanja v zakonodajnem postopku in opravljeni intervjuji kažejo, da lobiranje poteka izven zabeleženih in poročenih lobističnih stikov. Večina lobiranja je skrita pred očmi javnosti, in jo zato tudi imenujemo "lobiranje v senci". Praksa lobiranja v Sloveniji razkriva več sistemskih vzrokov, ki povzročajo "sivo cono lobiranja", v kateri se v postopkih odločanja izvaja nedovoljen vpliv

53 Komisija za preprečevanje korupcije (2013) *Letno poročilo 2012*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> [15. 6. 2014].

54 Komisija za preprečevanje korupcije (2013) *Letno poročilo 2012*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> [15. 6. 2014]. Str. 90-1.

na odločevalce. Ocena stanja lobiranja vodi v široko omrežje ozkih interesov in korupcijskih tveganj v javnem sektorju ter gospodarskem, fiskalnem, zdravstvenem, upravnem in zakonodajnem podsystemu. Zaradi narave lobiranja je nemogoče točno določiti, kdo so najbolj dejavni "lobisti v senci" in kdo ima močan vpliv na politične procese odločanja.

Statistika,⁵⁵ KPK, opravljeni intervjuji⁵⁶ in mnenja članov posvetovalne skupine podpirajo tezo, da je implementacija zakonskih določb neustrezna. Javni funkcionarji in uslužbenci, ki so tarče lobiranja, očitno niso dovolj seznanjeni z njegovo regulacijo, ne opravljajo svojih zakonskih dolžnosti ali ne poročajo o lobističnih stikih in ne prijavljajo nezakonitega lobiranja.⁵⁷ Ministrstvo za zdravje je primer slabe prakse, saj zaposleni oddajajo izjemno malo poročil o lobističnih stikih. Z ministrstva so leta 2013 poročali zgolj o 8 lobističnih stikih, in to v času, ko so pripravljali zdravstveno reformo in so bili posledično tarča zelo vplivnih interesnih skupin, kar je javno izjavil tudi takratni minister za zdravje Tomaž Gantar (minister med letoma 2012 in 2013), in naznanitev prijaviteljev⁵⁸ v javnosti.

Analiza poročil medijev tudi kaže, da posamezni novinarji redno poročajo o "sivi coni" lobiranja in lobistih, ki vplivajo na procese odločanja v Sloveniji. Kot lobisti se v Sloveniji večkrat omenjajo tudi odvetniki, ki poleg odvetniškega zastopanja klientov, opravljajo tudi dejavnost lobiranja, to pa povečuje "sivo cono" lobiranja. Odvetniki kategorično zavračajo zakonsko ureditev lobiranja in menijo, da določbe lobiranja v ZIntPK zanje ne veljajo, saj naj bi zanje veljala zgolj pravna ureditev, ki ureja delovanje odvetniškega poklica.⁵⁹ "Lobiranje v senci" je velik problem na državni ravni in še večji na področju lokalne samouprave. Predstavniki in zaposleni na občinah sploh ne poročajo o lobističnih stikih, zato lahko sklepamo, da vsakršno lobiranje na lokalni ravni predstavlja "sivo cono" lobiranja.⁶⁰ Dodaten dokaz, da uradni podatki o lobističnih stikih, ki so poslani KPK, ne odražata dejanskega stanja, je primer prakse Centra nevladnih organizacij Slovenije (CNVOS).⁶¹ CNVOS vsak dan transparentno komunicira z vlado in državnim zborom o prihodnjih zakonodajnih predlogih in predlogih o politiki, vsako leto več stokrat.⁶² Enako velja za sindikate.⁶³

Naše ugotovitve kažejo na sistemsko odstopanja,⁶⁴ ki se odražajo v napačni uporabi ali celo zlorabi pravnih izjem lobiranja (posamezniki, ki vplivajo na zakonodajo z namenom krepitev pravne države, zaščite človekovih pravic itd). Ta zloraba se negativno

55 Glej zgoraj, Intenzivnost in razširjenost lobiranja.

56 Glej seznam intervjujev v prilogi 4 tega poročila.

57 Komisija za preprečevanje korupcije (2012) *Sistemsko načelno mnenje in priporočilo, št. 1/2012*. Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko_naanel-no_mnenje_048_pdff1.pdf [21. 6. 2014]; glej tudi seznam intervjujev v prilogi tega poročila.

58 MMC RTV SLO (2014) *Igor Šoltes: Različni lobiji imajo po Sloveniji veliko strank*. Dostopno na: <http://www.rtvsllo.si/slovenija/igor-soltes-razlicni-lobiji-imajo-po-sloveniji-veliko-strank/327781> [11. 4. 2014].

59 Velkavrh, G. (2011) *Odvetnik v registru lobistov?* *Odvetnik*, št. 53/2011, str. 24-25. Dostopno na: <http://www.odv-zb.si/upload/revija/ODVETNIK%20st%2053.pdf> [15. 6. 2014] in Kečanovic, B. (2014) *Intervju z odvetnikom Gregorjem Simonitijem*. 11. 4. 2014.

60 Igličar, A. (2014) *Intervju z Matjažem Andrejašičem, direktorjem EPIK*. 15. 4. 2014.

61 Državna krovna mreža nevladnih organizacij, študija primera na koncu poglavja Enakost dostopa - zagotavljanje enakih pogojev, je tudi predstavljena v tem poročilu.

62 Doria, V. (2014) *Intervju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS*. 10. 9. 2014.

63 Doria, V. (2014) *Intervju z Andrejem Zorkom, Zveza svobodnih sindikatov*. 15. 9. 2014.

64 Sistemsko odstopanja, mišljena kot pomanjkljivosti v ureditvi in praksi delovanja in financiranja političnih strank; težave s pomenom in rabo opredelitve "javnega sektorja"; sistematske kršitve zakonskih določb o lobiranju in sistemski razlogi za neučinkovitost nadzora nad temi kršitvami, kot je dodatno pojasnjeno v spodnjih posameznih razdelkih poročila.

odraža tudi v "sivi coni" lobiranja. Transparentnost sprejemanja odločitev in večji vpogled v lobistične stike, vključno s tistimi, ki se opravljajo v javnem interesu, se mora povečati.⁶⁵

Podatki o stroških najemanja poklicnih lobistov niso dostopni. Informacijski pooblaščenec je sprejel pravnomočno odločbo, da vrednost pogodb o lobiranju ne sme biti javno objavljena, ker bi lahko omogočala konkurenčno prednost interesnim skupinam na trgu.⁶⁶

STANOVSKA ZDRUŽENJA MORAJO SPREJETI IN IZVAJATI MEHANIZME SAMOREGULACIJE

Prvi poskusi samoregulacije so bili opravljeni, ko je bila leta 1994 ustanovljena prva organizacija lobistov v Sloveniji. Sekcija lobistov je bila ustanovljena kot del Slovenskega društva za odnose z javnostmi. Sprejet je bil poseben etični kodeks z določili, da lobisti ne smejo uporabljati lažnih ali zavajajočih informacij, da so zavezani k razkrivanju namena lobiranja in da lobirancem ne smejo ponujati denarne ali drugih nagrad.⁶⁷

Pravni okvir, ki dodatno omogoča vzpostavitev samoregulacije in etičnih mehanizmov pri izvajanju dejavnosti lobiranja, je bil uveden v ZIntPK leta 2010. Določbe o prosti ustanovitvi združenja in sprejetju etičnega kodeksa in kodeksa ravnanja lobistom dovoljujejo prevzemanje nadzora nad svojo dejavnostjo kot tudi skrb za ozaveščanje in zagovorništvo.⁶⁸ Slovensko združenje lobistov se je na osnovi teh določb ustanovilo leta 2010. Po začetnem zanosu in sprejetju kodeksa je dejavnost Slovenskega združenja lobistov upadla. Združenje ima še vedno 20 članov in je še dejavno, a razmeroma pasivno in nedejavno v javnosti. Medtem ko naj bi bili vsi člani seznanjeni in izobraženi o etičnem ravnanju, združenje ne ponuja izobraževanja o etiki in primernem vedenju kot pogoja za članstvo. Upad dejavnosti je povezan s stigmatizacijo Združenja lobistov in povezovanjem lobiranja s koruptivnimi dejavnostmi v medijih.⁶⁹ Poklicni lobisti morajo biti dejavnostni, da bi dvignili ugled poklica in tako tudi določili pravila igre. Ker oni najbolje poznajo svoj poklic, morata biti nadzor in prijavljanje nezakonitega lobiranja prednostni nalogi poklicnih lobistov, da bi zmanjšali "sivo cono lobiranja" in lobiranje v senci.

Kodeksi ravnanja in etični kodeksi drugih sorodnih organizacij, npr. odvetnikov,⁷⁰ ne vsebujejo določb o lobiranju. Odvetniki poleg zagovarjanja svojih klientov med drugim tudi izvajajo storitve profesionalnega lobiranja, kot ga opredeljuje ZIntPK, zato bi morali vselej upoštevati tudi to ureditev. Vendar izkušnje kažejo, da odvetniki, posamezniki in različne svetovalne agencije dejavno lobi-

rajo, medtem ko se njihove dejavnosti ne prepoznajo kot lobiranje. Posledično pomeni, da se določila o lobiranju, urejena v ZIntPK, ne spoštujejo.⁷¹ Nekatera stanovska združenja, kot npr. Slovenska gospodarska zbornica,⁷² imajo lasten oddelek za lobiranje,⁷³ vendar nimajo posebnih mehanizmov za etično in transparentno lobiranje. Druga stanovska združenja, npr. Združenje Manager in Global Compact Slovenija (Organizacija združenih narodov, projekt Ethos), imajo svoja notranja pravila za člane, vendar se nobeno pravilo neposredno ne nanaša na dejavnost lobiranja.

Samoregulacija lobiranja v Sloveniji je še vedno nerazvita in nepoznana, zato je ključno, da se ti mehanizmi prepoznajo kot priložnost za večjo transparentnost in nadzor nad nedovoljenim vplivom. **Veliko več pozornosti je treba nameniti za zagotovitev primernih etičnih standardov pri stikih z odločevalci in vzpostavitvi mehanizmov nadzora, ki bodo zagotovili transparentno in etično lobiranje vseh kategorij lobistov – poklicnih, nepoklicnih lobistov – ter stanovskih združenjih in nevladnih organizacijah.**

MEDIJI IN CIVILNA DRUŽBA KOT VARUHI JAVNEGA INTERESA

Indeks nevladne organizacije Poročevalci brez meja prikazuje stalen upad svobode tiska v Sloveniji. Od leta 2005 je Slovenija z 9. mesta zdrsnila na 46. mesto leta 2010; uvrstitev se je nekoliko izboljšala leta 2014 in Slovenija je med 180 državami zasedla 34. mesto.⁷⁴ Medijski prostor v Sloveniji je specifičen zaradi zapletenih družbenih, gospodarskih, pravnih in političnih okoliščin v zadnjih dveh desetletjih. Ekonomski kazalci, politične in gospodarske spremembe ter tranzicija so prav tako vplivali na lastništvo medijev, povečali prikrit politični vpliv in nadzor ter spodkopali vlogo novinarstva. Država ima še vedno velik posreden delež in vpliv na medijske družbe, politična in poslovna elita pa prav tako oblikujeta vsebino medijev.⁷⁵

Slovenskih medijev ne moremo obravnavati kot "zdravo", stabilno in razvito industrijo. Analiza Nacionalnega sistema integritete poudarja hude težave, ki ogrožajo neodvisnost medijev in novinarskega poročanja.⁷⁶ Neodvisnost in svoboda sta močno ogroženi zaradi političnih in gospodarskih pritiskov, pomanjkljive transparentnosti, vpliva lastništva medijev in količine oglaševanja. Raziskovalno novinarstvo je še vedno nerazvito, novinarji so pogosto pod hudim pritiskom in se ne osredotočajo na poglobljeno raziskovanje, ki se pogosto objavi brez dodatnega preverjanja pristnosti podatkov.⁷⁷ Mediji so priljubljena tarča "lobistov", saj nudijo informacije številnim novinarjem, ki služijo predvsem ozkemu krogu zasebnih interesov.⁷⁸ To se jasno odraža v študiji primera na koncu tega poglavja.

65 Dodatna razlaga je navedena spodaj v poglavju Šibke točke zakonske ureditve lobiranja.

66 Informacijski pooblaščenec (2012) *Odločba komisarja za dostop do informacij javnega značaja, številka 090-86/2012/2*, 28. 5. 2012. Dostopno na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUid%5D=1697&cHash=d669f1d689a3f5299b9f4a1429feb3ab9 [20. 6. 2014]; glej tudi Delic, A., (2012) *Lobiranje: Kdo si podaja kljuko funkcionarjev*. Delo, 23. 1. 2012. Dostopno na: <http://www.delo.si/zgodbe/ozadja/lobiranje-kdo-si-podaja-kljuko-funkcionarjev.html> [20. 6. 2014].

67 Slovensko društvo za odnose z javnostmi (1994) *Poklicni kodeks ravnanja lobistov*. Ljubljana. In Kovač, B. (2002) *Lobiranje v neprofitnem sektorju*. Dostopno na: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-67-8/213-230.pdf> [25. 6. 2014].

68 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/si/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [30. 6. 2014], 57. člen.

69 Doria, V. (2014) *Interju z Mihaelom Ciglerjem, predsednikom Združenja lobistov*. 17. 9. 2014.

70 Odvetniška zbornica Slovenije (2011) *Kodeks poklicne etike*. Dostopno na: <http://www.odv-zb.si/predpisi/odvetniska-poklicna-etika> [20. 6. 2014].

71 Kečanovič, B. (2014) *Interju z odvetnikom Gregorjem Simonitjem*. 11. 4. 2014.

72 *Slovenska gospodarska zbornica* (2014) Dostopno na: www.gzs.si [30. 6. 2014].

73 *Organizacija GZS*. Dostopno na: http://www.gzs.si/slo/organizacija_gzs/skupne_naloge [30. 6. 2014].

74 Reporters Without Borders (2014) *World Press Freedom Index 2014*. Dostopno na: <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php> [30. 6. 2014].

75 Milosavljevič, M. in Vobič, I. (2010) *Media landscapes - Slovenia*. Evropski novinarski center. Dostopno na: http://ejc.net/media_landscapes/slovenia [22. 5. 2014].

76 Habič, S. ur. (2012) *Nacionalni sistem integritete*. Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf [22. 5. 2014], Str. 132.

77 Habič, S. ur. (2012) *Nacionalni sistem integritete*. Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf [22. 5. 2014], Str. 132.

78 Doria, V. (2014) *Interju z Vasjo Jagrom*, novinarjem časnika Večer. 18. 9. 2014.

Civilna družba ne igra vloge kakovostnega civilnega nadzornika lobiranja in vplivanja na odločevalce. KPK je med letoma 2010 in julijem 2014 prejela 24 zahtev za dostop do informacij o lobističnih stikih.⁷⁹ Od vseh zahtev so jih 20 vložili novinarji, 4 pa državljani. Kljub pozitivnim izjemam nekaterih raziskovalnih novinarjev v medijski sferi ni velikega zanimanja za poročanje o lobiranju. Zavedenih je zgolj nekaj poglobljenih raziskovalnih člankov o tej kompleksni problematiki. Novinarji se s to tematiko ne ukvarjajo dovolj, kar se odraža v nizki stopnji pobud nadzora iz medijske sfere in splošne javnosti. Posledica tega je slabo obveščena družba.

Naše ugotovitve in intervjuji⁸⁰ kažejo, da so mediji in novinarji, ki korektno opravljajo svojo vlogo javnega nadzora/varuha javnega interesa in razkrivajo "sivo cono" prepovedanih praks v primerih, ki vključujejo močne poslovne interese in visoka finančna sredstva, podvrženi dvomljivim ponudbam, pritiskom in grožnjam. Zakonodaja o lobiranju in prijaviteljih (korupcije) je večinoma nemočna pri razkrivanju nezakonitih in neetičnih praks pa tudi pri ščititju pred neprimernim vplivom, pritiskom in grožnjam, kar je posledica prefinjenega in večinoma prikritega dela neformalnih omrežij. Slovenski novinarji so preganjani zaradi poročanja o kršitvah politikov in zlorabi moči v Sloveniji.⁸¹ Opažajo se tudi pozitivni premiki na področju zaščite novinarjev, saj bo obsodba slovenske države Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru revije Mladina⁸² imela pozitiven učinek na samozavest in pogum novinarjev, ko bodo kritično poročali o izjavah politikov. Prav tako bo imela pozitiven učinek na sodne odločitve, prepoznavanje novinarjev kot zaščitnikov odprtega demokratičnega dialoga in na zavedanje o negativnih posledicah neupravičenega sankcioniranja "ostrega pisanja novinarjev".⁸³

Glede na rezultate analize Nacionalnega sistema integritete v Sloveniji so za razliko od interesnih organizacij, ki imajo močno gospodarsko ozadje, vpliv političnih strank in močnih interesnih skupin,⁸⁴ neprofitne organizacije nerazvite, nimajo dovolj sredstev in ne morejo vplivati na pomembne družbene in politične procese odločanja.⁸⁵ To jim onemogoča nadzor nad lobiranjem⁸⁶ ter poročanje o zaznanih nepravilnostih in kršitvah. Razvoj in vpliv nevladnih organizacij na družbeni napredek omejuje moč in interese velikih političnih strank.⁸⁷ Ker politična elita nikoli ni razumela niti se ni zavzemala za družbeno soglasje glede enakosti in uravnoteženosti različnih družbenih skupin ter dejavnosti in

vloge državljanov pri doseganju blaginje,⁸⁸ veljajo nevladne organizacije za najšibkejši sektor slovenskega nacionalnega sistema integritete. Financiranje slovenskih nevladnih organizacij se v veliki meri zanaša na sredstva, podeljena od države, zato so te odvisne od teh sredstev in dopuščajo možnost političnih prevzemov. Tako v sektorju civilne družbe obstajajo korupcijska tveganja, ki do danes še niso bila obravnavana, kar navaja poročilo organizacije Civicus.⁸⁹ Kljub vsemu obstaja več civilnih gibanj, ki se ukvarjajo s primeri korupcije in razkrivajo posledice nezakonitega in prikritega lobiranja, zlasti v zdravstvenem,⁹⁰ energetskem⁹¹ in okoljskem sektorju⁹².

79 Komisija za preprečevanje korupcije (2014) *Informacije javnega značaja*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/si/komisija/informacije-javnega-znacaja> [22. 10. 2014].

80 Kečanović, B. (2014) *Intervju s Tatjano Pihler, novinarko časopisa Dnevnik*. 14. 4. 2014. Analiza novinarskih članov in odločba Novinarskega častnega razsodišča v primeru kršenja kodeksa novinarske etike je predstavljen v študiji primera Korporativno lobiranje z močnimi interesnimi omrežji in s finančnimi sredstvi – lobiranje ali trgovanje z demokracijo in s pravno državo?

81 Greenslade, Roy (2014) Slovenian journalist facing jail for revealing party's neo-Nazi links. *The Guardian*. Dostopno na: <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2014/sep/15/press-freedom-slovenia> [22. 5. 2014].

82 Evropsko sodišče za človekove pravice (2014) *Case of Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenia*. Dostopno na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142424#{"itemid":\["001-142424"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142424#{) [22. 5. 2014].

83 Ustavno sodišče se je manj kot mesec dni po sklepu Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru Mladina v odločbi sklicevalo nanjo in zavrnilo obsodbo komika Aleksandra Hribarja (Up-584/12-12, dne 22. 5. 2014).

84 Fink-Hafner, D. (1998) *Raziskovanje policij omrežij. Teorija in praksa*, št. 5/1998.

85 Habič, S. ur. (2012) *Nacionalni sistem integritete*. Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf [22. 5. 2014]. Str. 132.

86 Jelovac, D. ur. *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*. Dostopno na: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-67-8/213-230.pdf> [22. 5. 2014]. Str. 213–31.

87 Jelovac, D. ur. *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*. Dostopno na: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-67-8/213-230.pdf> [22. 5. 2014]. Str. 213–31.

88 Jelovac, D. ur. *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*. Dostopno na: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-67-8/213-230.pdf> [22. 5. 2014]. Str. 213–31.

89 Civicus (2011) *Profil civilne družbe: Slovenija*. Dostopno na: <http://socs.civicus.org/2011/CountryCivilSocietyProfiles/Slovenia.pdf> [16. 6. 2014].

90 *Pobuda zdravnikov*. Dostopno na: www.iniciativa-zdravnikov.si [16. 6. 2014].

91 *Focus, Društvo za sonaravni razvoj*. Dostopno na: <http://www.focus.si/index.php?node=35> [16. 6. 2014].

92 Greenpeace (2014) *TEŠ 6: Moratorij na odločanje, etično razsodišče ter trajnostni energetski scenarij kot bistveni elementi katerekoli koalicijske pogodbe*. Dostopno na: http://www.greenpeace.org/slovenia/si/Medijsko-sredisce/zadnje-objave/odprto_pismo/ [16. 6. 2014] and Umanotera (2014) *Zakon o poročanju TEŠ 6 zrel za protikorupcijsko komisijo*. Dostopno na: http://www.umanotera.org/upload/files/PR_prijava_protikorupcijska_komisija_20110928.pdf [16. 6. 2014].

Korporativno lobiranje z močnimi interesnimi omrežji in s finančnimi sredstvi – lobiranje ali trgovanje z demokracijo in s pravno državo?

Leta 2010 je bila slovenska javnost opozorjena na sporne gospodarske, politične in druge okoliščine proizvodnje bioplina iz obnovljivih virov. Leta 2011 je odprto pismo skupine strokovnjakov⁹³ usmerilo pozornost na neobičajno in sumljivo preprečitev preverjanja vpliva na okolje in na posledice sprememb zakonodaje. Skupina je pozvala k takojšnji širši javni razpravi o zadevah v zvezi s proizvodnjo bioplina,⁹⁴ saj večino proizvodnje financira država.

Pismo je usmerilo pozornost na pritiske in sporno lobiranje lobija za bioplin skupine Keter. Skupina strokovnjakov je o primeru obvestila Komisijo za preprečevanje korupcije, ker je bil takšen način lobiranja sistemski. Skupina Keter je naročila plačane oglase v največjih dnevnikih, pogosto brez izrecne navedbe, da je bila vsebina plačan oglasa (zakon določa, da morajo biti vsi oglasi označeni, da se ločijo od novic), ali da so dajali vtis, da jih je napisal neodvisen novinar in potrdili uredniki. Boris Vežjak je s sopolisniki vložil pritožbo proti nekemu novinarju na Novinarsko častno razsodišče Društva novinarjev Slovenije, naj oceni poklicne in etične razsežnosti

takšnega ravnanja predstavnikov medijev. Novinarsko častno razsodišče je izdalo mnenje, da je novinar kršil etični kodeks novinarjev z lažnim prikazovanjem plačanega oglasa kot članka. Članek-oglas je plačala družba, ki se ukvarja s proizvodnjo bioplina, tj. skupina Keter.⁹⁵

Drugi novinarji, ki so poročali o naraščajočih težavah v zvezi s proizvodnjo bioplina in upoštevali poklicne standarde, so prejeli neprimerna sporočila in grožnje, naj spremenijo svoja poročanja.

Skupina Keter (v stečaju) je državnim bankam pustila več deset milijonov evrov neodplačanih posojil in večino tega dolga bo prek slabe banke treba kriti iz državnega proračuna. Nekateri kmetje in podjetja, ki so uporabili storitve oblikovanja in gradnje elektrarne na bioplin, ki jih je nudila skupina, pa so zaradi neodplačanih posojil skoraj propadli.

Študija primera predstavlja obliko posrednega lobiranja, pri katerem so lobisti zlorabili medije za vplivanje na nosilce odločanja in javno mnenje. Posledica te določene strategije lobiranja je bila finančna podpora države projektom, ki niso bili predhodno ocenjeni, kar ni zgolj slabo vplivalo na okolje, temveč je tudi v veliko breme javnim financam.

⁹³ Vežjak B., Flajšman B., Plut D., Kajfež Bogataj L., Hanžek M., Omladič L., (2011). Bioplinarne so v Sloveniji za zdaj zlorabljen energetska projekt, dostopno na: <http://www.dnevnik.si/mnenja/pisma-bralcev/1042431999> [19. 6. 2014].

⁹⁴ Ibidem; glej tudi: Pihlar, T. (2010) *Bioplinarne naprave – energetska priložnost ali velika grožnja okolju in pridelavi hrane*, dostopno na: <http://www.dnevnik.si/slovenija/1042400032> [30. 6. 2014].

Pihlar, T. (2011) Absurdno je bioplin proizvoditi iz koruze. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/slovenija/1042441491> [30. 6. 2014].

Pihlar, T. (2011) Bioplinarji: Panika zaradi bioplina prihaja le s kmetijskega ministrstva. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/slovenija/1042428499> [30. 6. 2014].

Pihlar, T. (2011) Bomo v Sloveniji jedli meso ali kurili koruzo? Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/slovenija/1042434689> [30. 6. 2014].

Pihlar, T. (2011) Bioplin proizvodimo iz surovin, ki ne konkurirajo hrani in krmu. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/slovenija/1042465405> [30. 6. 2014].

OKOLJSKI CENTER Alpe Adria Green int. org. (2013), Zaradi javljivih subvencij so se v Sloveniji razbohotile megalomanske bioplinarne. Dostopno na: <http://alpeadriagreen.wordpress.com/2013/11/17/zaradi-vabljenih-subvencij-so-se-v-sloveniji-razbohotile-megalomanske-bioplinarne/>. [30. 6. 2014].

OKOLJSKI CENTER Alpe Adria Green int. org. (2014). Razlitje gnojnice v Radmožancih. Dostopno na: <http://alpeadriagreen.wordpress.com/2014/08/28/razlitje-gnojnice-v-bioplanami-radmozanci/> [30. 6. 2014].

⁹⁵ Novinarsko častno razsodišče (2011). *Boris Vežjak s sopolisniki proti Vlasti Tifengraber (Dnevnik)*. Dostopno na: <http://www.razsodisce.org/razsodisce/arhivb4e8.html?nid=283> [19. 6. 2014].

UREDITEV LOBIRANJA: TRANSPARENTNOST, INTEGRITETA IN ENAKOST DOSTOPA

V tem delu je prikazana natančnejša ocena ureditve lobiranja in sorodnih dejavnosti v Sloveniji s poudarkom na transparentnosti, merilih integritete in enakega dostopa do nosilcev odločanja. Vsak razdelek navaja pomanjkljivosti in poudarja šibke točke ureditve ter njeno izvedbo. Označuje tudi priporočila za izboljšanje transparentnosti lobiranja.

LOBIRANJE V SLOVENIJI UREJA ZAKON O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Zakonske opredelitve omogočajo, da tudi povprečen posameznik, ki ni pravni strokovnjak, razume pomen besed, kot so *lobiranje*, *lobisti*, *lobiranci* (tarče lobiranja), *interesne skupine*, *lobistični stiki* in *dejanja lobiranja*. "Lobistični stik" in "dejanje lobiranja" sta opredeljena in se osredotočana na prakso lobiranja.

Lobiranje je opredeljeno kot delo lobistov, ki delujejo v interesu organizacij in nejavno vplivajo na odločitve državnih organov, lokalnih oblasti in nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov. Poleg tega vplivajo tudi na odločitve državnih organov, lokalnih oblasti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah. Ni pa dovoljeno vplivati na zadeve, ki so predmet odločanja v sodnih ali upravnih postopkih v skladu s predpisi s področja javnih naročil in drugih postopkov, v katerih se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov. Lobiranje je "vsak nejavni stik lobista z lobirancem", čigar namen je vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na zgoraj navedeno.⁹⁶

Zakonodaja določa dve kategoriji lobistov, medtem ko se tretja kategorija obravnava kot izjema, in ne spada pod ZIntPK:

- a) poklicni lobisti;
- b) nepoklicni lobisti – osebe, ki lobirajo v imenu organizacije, v kateri so zaposlene, vendar niso poklicni lobisti, npr. izvršni direktor družbe;

Izjeme pri lobiranju:

- c) posamezniki, neformalne skupine in interesne organizacije, ki vplivajo na javno odločanje z namenom doseganja sistemske krepitev pravne države, demokracije, zaščite človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ureditev sistematično deli lobiste v različne skupine. Posamezne primere pa je treba oceniti glede na okoliščine in ugotoviti, ali so v skladu z ureditvijo lobiranja. Če se pri oceni izkaže, da ima posamezni primer elemente lobiranja, je treba ugotoviti, ali sta lobiranelec (tarča, funkcionar itd.) in lobist v danem primeru ravnala tako, kot določa zakonska ureditev lobiranja.

⁹⁶ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. 4. člen*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [18. 6. 2014].

Šibke točke zakonske ureditve lobiranja

V raziskavi je bilo odkritih več šibkih točk v zakonski ureditvi lobiranja. Na začetku velja najprej omeniti **nejasnosti glede uvodnih določb o pomenu izrazov in zakonskih opredelitev nekaterih pojmov**, npr. "javni sektor" in "zaposleni v javnem sektorju", ki so ključnega pomena za celoten ZIntPK. Glede tega je tudi praksa pokazala, da med ZIntPK in Zakonom o javnih uslužbencih obstajajo določene nejasnosti, ki predstavljajo tveganje različne razlage enih in istih pomenov, denimo, na koga od zaposlenih v javnem sektorju se nanaša zakonski pojem "javni uslužbenec". Od tega pa je v primeru lobiranja odvisna ocena, kdo je sploh lahko "lobiranelec/lobiranka" oziroma tarča lobiranja. ZIntPK v 16. tč. 4. člena pravi, da so to (le) funkcionarji in javni uslužbenci v državnih organih in organih lokalne skupnosti ter nosilci javnih pooblastil, ki odločajo ali sodelujejo pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ter drugih odločitev iz 14. točke istega člena. Ob omenjenih nejasnostih, kdo je javni uslužbenec, je upravičen dvom, na koga se zakonski pojem "tarča lobiranja" sploh nanaša, ali tako ne vključuje vseh zaposlenih v javnem sektorju, kaj šele zunanjih svetovalcev, ki sicer nimajo statusa javnega uslužbenca, a vendarle kot notranji ali zunanji člani sodelujejo v projektnih skupinah in odločilno lahko prispevajo pri oblikovanju ali sprejemanju predpisov in drugih aktov, ki so medtem predmet lobiranja. Na težavo z uvodnimi opredelitvami in s pomenom izrazov so v analizi protikorupcijske zakonodaje opozorili tudi ustavni strokovnjaki.⁹⁷

ZIntPK opredeljuje tudi celotni javni sektor, z izjemo javnih inštitutov ter podjetij v lasti države in občin. Ti so zaradi visokih zneskov (iz javnih sredstev), ki se pretakajo vanje, priljubljena tarča lobistov. Vsi strokovnjaki, ki so imeli intervju v okviru te raziskave, so se strinjali z raziskovalno skupino, da je npr. zdravstveni sektor tipičen primer, kako močan vpliv imajo posredniki in dobavitelji, ki ponujajo svoje storitve bolnišnicam in zdravstvenim ustanovam ter jim vsiljujejo svoje osebne interese. Ureditev lobiranja prav tako ne obravnava javnih subjektov, ki urejajo državno premoženje in sredstva ter so dejavno vpleteni v fazo privatizacije. Ne zadostna transparentnost pri vodenju Družbe za upravljanje terjatev bank ali t. i. slabe banke in Slovenskega državnega holdinga je problematična in bi morala biti natančno urejena.⁹⁸

⁹⁷ Problem nejasnih in zakonsko pomanjkljivih opredelitev javnega sektorja v uvodnih opredelitvah zakona ZIntPK, ki vpliva na pomanjkljivo pravno opredelitev tart lobiranja, je označila skupina ustavnih strokovnjakov. Glej Ribičič, C., Pirnat, R., Čebulj, J. (2014) *Ustavna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije*. Ljubljana: Inštitut za ustavno pravo. Dostopno na: http://ustava.si/wp-content/uploads/2014/02/Ustavna-analiza-novele-ZINTPK-Pravno-mnenje-IUP_14-2-2014.pdf [16. 6. 2014].

⁹⁸ STA (2014) Razična slaba banka: v letu in pol zunanjim sodelavcem kar 12 milijonov evrov. Siol. Available from: 222.siol.net/novice/slovenija/2014/11/razična_slaba_banka.aspx [24. 11. 2014].

Pri zakonskih izjemah lobiranja in lobistov po četrtem odstavku 58. člena in 56.a členu ZIntPK je prav tako več odprtih vprašanj. Prvo se nanaša na osebo, ki po navedeni določbi četrtega odstavka 58. člena ZIntPK lobira za interesno organizacijo, v kateri je zaposlena. Zakonska izjema ji v primerjavi s t. i. registriranim (poklicnim) lobistom omogoča, da se ni dolžna vpisati v register lobistov. Ista izjema velja tudi za zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika interesne organizacije. Na drugi strani pa je poročanje o lobističnih stikih, kar je po zakonu dolžnost lobirancev oziroma tarč lobiranja, še vedno pomanjkljivo. Svoj delež k tem prispevajo še opisane pomanjkljivosti v uvodnih pojmi in pomenu izrazov. Na podlagi naštetega je upravičeno sklepati, da z vsem tem obstaja visoko sistemsko tveganje nenadzorovanega lobiranja, ki ga za interesne organizacije opravljajo njihovi zaposleni, zakoniti zastopniki ali izvoljeni predstavniki.

Druga šibka točka znotraj izjeme zakonske ureditve lobiranja so posamezniki, ki lobirajo v javnem interesu za okrepitev pravne države in zaščito človekovih pravic, pri čemer zanje ne veljajo omejitve in nadzor lobiranja, prav tako jim o lobiranju ni treba poročati. Kot je navedeno že zgoraj, je takšna ureditev pogojena že z ustavno zagotovljeno pravico do sodelovanja pri javnih zadevah. Mnenja strokovnjakov z različnih področij so deljena; nekateri menijo, da predstavlja ureditev dobro sistematsko razdelitev v kategorije lobistov, medtem ko drugi menijo, da ureditev ni zadostna in ni v skladu z mednarodno prakso, v kateri za civilno družbo veljajo enake ureditve kot za poklicne lobiste.⁹⁹ Ugotovitve kažejo, da obstajata dve možnosti za zlorabo.

- Predstavniki pravnih izjem to izjemo lahko izkoriščajo za neposredno vplivanje na uradnike, za lastno korist ali korist drugega posameznega interesenta. Poročila o lobističnih stikih kažejo, da lobiranci včasih prijavijo stike, ko bi se moral lobist vpisati v register kot poklicni lobist. Poleg tega predstavniki zasebnega sektorja menijo, da včasih nekateri subjekti, npr. sindikati, delujejo izven svojih pristojnosti in izkoriščajo sistemsko ureditev za vplivanje in pritiskanje za spremembe na področjih, na katerih niso registrirani in dejavni.¹⁰⁰
- Predstavniki zasebnega sektorja prav tako navajajo, da poklicni in nepoklicni lobisti (v tem poročilu navedeni kot prva in druga kategorija) izkoriščajo to pravno izjemo za nezakonito lobiranje. To taktiko uberejo s pretvezo lobiranja v javnem interesu.

Izjeme pri lobiranju izvirajo iz ustave in so zato nujne, vendar zlorabe kažejo na to, da je treba primerno odpraviti tveganje za korupcijo, ki izhaja iz teh lobističnih stikov. **Povečati se mora transparentnost vseh lobističnih stikov, tudi tistih, ki se izvajajo za krepitev pravne države in zaščito človekovih pravic.** Razlaga predpisov, ki urejajo izjeme pri lobiranju, mora biti zelo omejevalna, kar pomeni, da se vsako dejanje lobiranja civilne družbe ne opravlja v javnem interesu.¹⁰¹ To podpira našo ugotovitev,

da se mora vsak lobistični stik analizirati posamično. Poleg tega mora ureditev v takšnih primerih dovoljevati tako imenovano preverjanje javnega interesa (podobne mehanizme uporablja Ustavno sodišče ali Informacijski pooblaščenec). Tako bi pozitivno vplivali na sivo področje lobiranja.

Ali je potrebno lobiranje urediti v posebnem zakonu?

Splošno mnenje med intervjuvanci in člani posvetovalne skupine, z redkimi izjemami je, da lobiranje potrebuje poseben zakon. Potreba po jasnem razlikovanju od drugih sorodnih dejavnosti poziva k celoviti ureditvi in opredelitvi področja. Poseben zakon bi urejal status, registracijo in nadzor nad lobiranjem. Profesionalni lobisti menijo, da je takšna ureditev nujna in da opredelitev lobiranja v ZIntPK ne prispeva k realni podobi lobiranja v javnosti. Zato naj bi bila neprimerna.¹⁰² Menimo, da je nadzor nad lobiranjem potrebno prepustiti neodvisni, specializirani protikorupcijski instituciji, ki imajo znanje in izkušnje nadzora in sankcioniranja nepravilnosti. Edini razlog, da celoviti predpisi o lobiranju niso bili sprejeti v preteklosti je pomanjkanje politične volje. **Zato je upravičeno priporočilo tega poročila za vlado in državni zbor, da sprejme poseben zakon o lobiranju.**

⁹⁹ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2014) *Drugo srečanje posvetovalne skupine*. 4. 9. 2014.

¹⁰⁰ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2014) *Drugo srečanje posvetovalne skupine*. 4. 9. 2014.

¹⁰¹ Doria, V. (2014) *Intervju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS*. 10. 9. 2014.

¹⁰² Doria, V. (2014) *Intervju z Mihaelom Ciglerjem, predsednikom Združenja lobistov* [17. 9. 2014].

K TRANSPARENTNOSTI

V tem delu želimo odgovoriti na vprašanje, do kolikšne mere ima javnost zagotovljene pogoje za dostop do informacij o tem, kdo lobira pri predstavnikih državljanov; namen lobiranja; kdaj in kako so lobirani; koliko sredstev se porabi za lobiranje; kakšen je rezultat lobiranja itd. Prav tako smo raziskali, ali so za transparentnost odgovorni tako lobisti kot tudi funkcionarji ali drugi lobiranci.

Slovenija je dosegla 58 od 100 možnih točk za transparentnost lobiranja, kar kaže, da slika še zdaleč ni popolna. Najuspešnejša dimenzija je "dostop do informacij" (67/100), sledi "registracija in razkritje podatkov s strani lobistov" (60/100). Na dnu lestvice transparentnosti sta "nadzor nad registrom lobistov in sankcije" (56/100) in "zakonodajna sled" (50/100).

Transparentnost je eden od strateških ciljev institucionalne ureditve lobiranja. Iz tega razloga so celotna ureditev in vsi pravni ukrepi, od pregleda nad sredstvi in prejemanja daril, preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov do urejanja tveganja za korupcijo in uveljavljanja nadzora nad lobiranjem, ustvarjeni za nudenje zaščite in izboljšanje transparentnosti.¹⁰³ Celoten namen ureditve zahteva, da se proces nudenja in doseganja transparentnosti izvaja na način, da spodbuja dobre in omejuje slabe, nezaconite in neetične prakse.¹⁰⁴

Dostop do informacij

Splošno pravico dostopa do informacij ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)¹⁰⁵, ki je glede na mednarodno raziskavo o dostopu do informacij javnega značaja¹⁰⁶ eden najboljših na svetu in je primer dobre prakse.¹⁰⁷ Spremenjeni zakon iz leta 2014 (ZDIJZ-C) je razširil obvezo k razkrivanju informacij javnega značaja na javne ustanove in družbe kot tudi druge pravne osebe zasebnega prava, kjer imajo država, lokalna skupnost ali druge osebe javnega prava večinski delež. Ta zahteva je pomembna za transparentnost lobiranja v javni sferi. Števci kršitev resolucije o normativni dejavnosti, ki ga vodi nevladna organizacija CNVOS,¹⁰⁸ primeri informacijskega pooblaščenca o kršitvah dostopa do informacij javnega značaja, študije primerov in posamezni intervjuji prikazujejo pogosto kršenje dostopa do informacij javnega značaja pri sprejemanju zakonodaje tako na državni kot na lokalni ravni. Tudi preverjanje dostopa do informacij javnega značaja (terensko preverjanje), ki je bilo izvedeno kot

del študije Nacionalni sistem integritete leta 2012, je pokazalo precejšnja neskladja.¹⁰⁹

KPK skuša zagotoviti enak dostop do informacij in transparentnost lobiranja, tako da na svoji spletni strani ponuja prost dostop do informacij s podrobnimi obrazložitvami o lobiranju. Zainteresirana stranka lahko dostopa do registra lobistov, pregleduje in uporablja obrazce in prijavnice, ki so bistveni del upravne tehnične podpore registracije in pregleda nad lobiranjem. Register sicer obstaja, vendar prikazuje samo poklicne lobiste. Uporabniki imajo navodila za prijavljanje kršitev lobiranja, dodane so tudi sistemske in posebne obrazložitve glede konkretnih primerov lobiranja, letna poročila, promocijsko in učno gradivo. Zaposleni v KPK so v času uradnih ur na voljo zainteresiranim strankam, tako da lahko posamezniki z njimi komunicirajo osebno ali drugače, pošiljajo prijavnice ali vprašanja v zvezi z lobiranjem.¹¹⁰

Obvezni register samo za poklicne lobiste

Za pridobitev statusa poklicnega lobista in izvajanje lobiranja se mora oseba registrirati v register lobistov. Lobiranje pred registracijo ni dovoljeno. Kandidat za vpis v register ne sme biti zaposlen v javnem sektorju, imeti mora pravico do sklepanja pogodb ter v zadnjih šestih mesecih ni bil pravno močno obsojen na zaporno kazen in ni zagrešil zločina, ki se kazensko preganja. Poleg tega funkcionar ne sme lobirati dve leti po prenehanju funkcije. **Obvezni register lobistov velja samo za poklicne lobiste, ki predstavljajo le majhen delež posameznikov ali interesnih skupin, ki lobirajo. Nepoklicni lobisti se ne registrirajo.**¹¹¹

Oseba, ki želi postati poklicni lobist, mora poslati prijavnico KPK. Prijavnica mora vključevati informacije o izpolnjevanju pogojev za registracijo v register lobistov.¹¹² Te informacije vključujejo: ime; davčno številko; naslov, na katerega želi oseba prejemati obvestila o javnih dogodkih in posvetih, ki so povezani z registriranim področjem lobiranja; družbo ali naziv in kraj sedeža družbe, zasebnega podjetnika ali interesne skupine, če je lobist zaposlen pri njej; področja, na katerih želi lobirati. Vse informacije, ki so vključene v register, razen davčne številke, so javnega značaja in objavljene na uradni strani KPK.¹¹³ Javno dostopne informacije v registru niso dovolj in ne nudijo zadostnega vpogleda in transparentnosti dejavnosti lobista. Vendar je zadnje mogoče pridobiti na zahtevo prek poročil lobistov.

¹⁰³ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [16. 6. 2014].

¹⁰⁴ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [16. 6. 2014].

¹⁰⁵ Uradni list (2006) *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ*, Ur. l. RS 51/06. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200651&stevilka=2180> [16. 6. 2014].

¹⁰⁶ *Global Right to Information Rating*. Dostopno na: <http://www.rti-rating.org> [12. 6. 2014].

¹⁰⁷ Banisar, D. (2011) *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts*. Dostopno na: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Right%20to%20Information%20and%20Privacy.pdf> [19. 6. 2014].

¹⁰⁸ CNVOS (2014) *Števce kršitev resolucije o normativni dejavnosti*. Dostopno na: <http://stevec-krsitev.si/> [15. 6. 2014].

¹⁰⁹ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2012) *Preverjanje dostopa do informacij javnega značaja*. Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/stories/pdf_dokumenti/field_tests.pdf [16. 6. 2014].

¹¹⁰ Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/> [6. 6. 2014].

¹¹¹ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [16. 6. 2014].

¹¹² Navodila in spletni obrazec so na voljo na uradni spletni strani Komisije za preprečevanje korupcije <https://www.kpk-rs.si/sl/eobrazci/eobrazci/41> [20. 6. 2014].

¹¹³ *Komisija za preprečevanje korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/> [6. 6. 2014].

Register lobistov velja zgolj za poklicne lobiste, zato se po-
raja vprašanje o širjenju registra na druge kategorije.¹¹⁴ Takšna
ureditev je vprašljiva, saj trenutna ureditev predstavlja dobro
začetno točko k sistemskemu pristopu ureditve lobiranja. Tran-
sparentnost lobiranja bi se morala zagotavljati z različnimi orod-
ji; najbolj celovito orodje bi bila zakonodajna sled ter poročanje
vseh dejavnosti državnih uradnikov in funkcionarjev brez doda-
tnih upravnih in administrativnih ovir, podprto pa bi moralo biti
s spletnimi orodji.

Transparentnost, vidnost in dostopnost informacij o dejavno-
stih poklicnih in nepoklicnih (prve in druge kategorije) lobistov se
zagotavlja tako, da se lobist zaveže, da bo lobirancu (tarči lobira-
nja) nudil svoje identifikacijske podatke, informacije o organiza-
ciji, v imenu katere lobist deluje, in informacije o temi lobiranja.
Dajati lažne in zavajajoče informacije je nezakonito. Lobiranc
mora zabeležiti dejavnost s podatki o imenu osebe, identifikacijo,
področjem lobiranja, imenom interesne skupine ali druge orga-
nizacije, v imenu katere je lobist dejaven, morebitne priloge (npr.
dodatna poročila) in datum, kraj obiska lobista ter podpis lobi-
ranca.¹¹⁵ Informacije o dejavnosti lobiranja se morajo posredovati
nadzorniku in KPK v roku treh dni.

Po drugi strani pa morajo samo poklicni lobisti letno poročati
KPK. Poročilo mora vsebovati:

- davčno številko;
- informacije o interesni skupini, za katero lobira;
- plačani znesek od teh organizacij za vsako zadevo, za ka-
tero je oseba lobirala. V primeru, da je bilo lobiranje del
storitve po pogodbi, ki vključuje tudi druge dejavnosti, in
vrednosti lobiranja ni mogoče točno določiti, se poroča o
vrednosti pogodbe o storitvi, na kateri mora biti naveden
delež plačila za postopek lobiranja;
- izjavo o namenu in cilju, s katerima je oseba lobirala za
določeno interesno skupino;
- izjavo o državnih organih in lobirancih, pri katerih je oseba
lobirala;
- izjavo o vrsti in načinu lobiranja v posameznih primerih;
- izjavo o vrsti in vrednosti prispevkov političnim strankam in
organizatorjem volilnih in referendumskih kampanj.

KPK pregleda, če ima lobistovo poročilo vse nujne podatke,
sicer zahteva, naj poročilo dopolni v roku od 20 do 30 dni. Veljav-
nost podatkov v poročilu je mogoče preveriti z dostopom do teh
podatkov in arhivov:

- s preverjanjem vseh podatkov, ki so urejeni kot obvezni del
poročila,
- s poizvedbami v interesnih organizacijah, za katere je lobist
lobiral,
- s poizvedbami pri državnih organih in osebah, v imenu ka-
terih je lobist lobiral,
- s poizvedbami pri političnih strankah in organizatorjih vo-
lilnih in referendumskih kampanj,

- s predajo podatkov pristojnim organom, ki nato revidirajo
lobista ali družbo, zasebnega podjetnika ali interesne sku-
pine, v katerih je lobist zaposlen, ali interesno skupino, v
imenu katerih je lobist lobiral.¹¹⁶

Praksa kaže na pomanjkljivosti v zakonu v zvezi s poročanjem
poklicnih lobistov. ZIntPK obravnava lobiste kot posamezne su-
bjekte, kar pomeni, da ne morejo oddajati skupnih poročil o po-
sameznih dejavnostih lobiranja. Pojavljajo se izzivi pri beleženju
prihodkov lobistov, ko se z nosilci odločanja srečata dva lobista.
Letno poročanje prav tako ne omogoča zadostne sledljivosti in
navzkrižnega sklicevanja med lobiranci in poročili lobistov. **Za-
radi tega razloga bi morali lobisti oddajati poročila vsaj na
četrtletje.**

Podatki o lobističnih stikih se ne razkrivajo proaktivno

Vsi podatki o lobistih in njihovih dejavnostih so javni, ven-
dar poročila lobistov in zapisi lobirancev o lobističnih stikih in
dejavnostih lobistov niso javno razglašeni in objavljeni. KPK jih
samo povzema v svojih letnih poročilih. Informacije, ki jih raz-
krijejo lobisti in poročila lobirancev, niso javno dostopni v odprti
obliki na spletu, kar ovira transparentnost dejavnosti lobiranja.
Te so na voljo samo na zahtevo v skladu z Zakonom o dostopu
do informacij.¹¹⁷ KPK vsak teden objavlja dopolnjen seznam po-
ročanih lobističnih stikov, vendar so na voljo zgolj skupni podatki
o prejetih poročilih – kdo je poročal, število poročil in ali je bil
lobist poklicni ali nepoklicni.¹¹⁸ KPK sicer načrtuje razvoj spletne
aplikacije za elektronsko poročanje lobističnih stikov lobistov in
uradnikov, kar bo omogočalo pridobivanje podatkov o lobističnih
stikih v strojno berljivi obliki, to pa bo omogočalo celoten pregled
in ustvarjanje statistike.¹¹⁹

Transparentnost lobiranja ovira posredno lobiranje

Eden največjih problemov ureditve lobiranja in zagotavljanja
transparentnosti pri dejavnosti lobiranja je problem posrednega
lobiranja. Suma o nezakonitem lobiranju v konkretnih primerih
ni mogoče niti potrditi niti ovreči. Primer, ki ga v letnem poročilu
navaja KPK, kjer je v neki družbi v državni lasti funkcionar prek
predsednika upravnega odbora dosegel, da je za reševanje fi-
nančnih težav družbe vključil tretjo osebo. Skozi ta primer KPK
poudarja, da zdajšnja slovenska zakonodaja¹²⁰ ne ureja primerov
posrednega lobiranja in pušča negativne posledice (glej tudi štu-

114 Doria, V. (2014). *Intervju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS*. 10. 9. 2014.

115 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014]. 68. člen, 4. odstavek.

116 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

117 Praktičen primer: novinarka za časopisno hišo Delo je Komisijo za preprečevanje korupcije zaprosila za kopije letnih poročil lobistov. KPK je gradivo posredovala tako, da so bili v poročilu vsi osebni podatki lobista, nameni in cilji lobiranja ter znesek plačila za določen primer lobiranja, zabrisani. Informacijski pooblaščenec je v pritožbi ocenil, da podatki o namelih in ciljih lobiranja ne predstavljajo izjeme pri prostem dostopu do informacij. Urad informacijskega pooblaščenca (2012) *Odločba pooblaščenca glede dostopa do javnih informacij, številka 090-86/2012/2, 28. 5. 2012*. Dostopno na: <http://bit.ly/1y0Zcxy> [20. 6. 2014].

Glej tudi Delić, A. (2012) *Lobiranje: Kdo si podaja kljuke funkcionarjev*. Delo, dostopno na: <http://www.delo.si/zgodbe/ozadja/lobiranje-kdo-si-podaja-kljuke-funkcionarjev.html> [20. 6. 2014].

118 Komisija za preprečevanje korupcije (2014) *Lobistični stiki*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost/lobisticki-stiki> [20. 6. 2014].

119 Komisija za preprečevanje korupcije (2014) *Komentarji na poročilo Lifting the lid on lobbying*.

120 Komisija za preprečevanje korupcije (2014) *Letno poročilo 2013*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> [21. 6. 2014]. Str. 92.

dijo primera Korporativno lobiranje z močnimi interesnimi omrežji in s finančnimi sredstvi – lobiranje ali trgovanje z demokracijo in s pravno državo?). Posredno lobiranje v praksi predstavlja primere, pri katerih ima posameznik finančen ali drug interes, vendar namesto zakonitega lobiranja uporabi druge načine vplivanja, na primer prosi za pomoč prijatelje, politične podpornike, novinarje ali druge osebe, da z njihovo podporo začne javno kampanjo ali drugače izvaja pritisk na javne organe za sprejetje želene odločitve. Navidezno se tako prikazuje delovanje v javnem interesu, v resnici pa gre za posredno lobiranje z zasebnim interesom, npr. v gradbenem in okoljskem sektorju (glej študijo primera Neprimeren vpliv med pripravo zakona in poskusi preprečiti enak dostop do zakonodajnega postopka). Dokazov, ki bi potrdil neposredno povezavo med zasebnimi interesi pri gradnji na varovanem območju in predlogom za spremembo zakona seveda ni, ker je bil zakon spremenjen pod pretvezo "javnega interesa".¹²¹

Čeprav ureditev ne pokriva vseh primerov posrednega lobiranja, so še vedno primeri, v katerih določbe področnih zakonov preprečujejo posredno lobiranje, toda te niso učinkovite v praksi, denimo zakonodaja, ki ureja financiranje političnih strank in volilnih kampanj. Primer: vsaka plačana storitev ali donacija, ki jo lobist kot posameznik opravi za politično stranko, se po Zakonu o političnih strankah¹²² in Zakonu o volilni in referendumski kampanji¹²³ beleži (v nekaterih omejitvah zaradi meje razkritja donacij, ki jih urejata ta področna zakona), medtem ko mora biti to s strani lobista prijavljeno tudi KPK.¹²⁴ Pozornost moramo posvetiti pravilom o poročanju in prepovedim političnega financiranja iz zasebnega sektorja (revizije opravlja Računsko sodišče). Tipična metoda posrednega lobiranja je lobiranje prek oblikovanja mnenj in spodbujanja volivcev, tako da se za vplivanje na nosilce odločanja uporabljajo javne kampanje, množični mediji, pisna in elektronska komunikacija ter drugi postopki.¹²⁵ Predstavljena študija primera Korporativno lobiranje z močnimi interesnimi omrežji in finančnimi sredstvi – lobiranje ali trgovanje z demokracijo in pravno državo? jasno prikazuje, kako se lahko posredno lobiranje skriva v obliki novinarskega prispevka.¹²⁶

¹²¹ Primer si lahko ogledate v tem poročilu, študija primera Neprimeren vpliv v postopkih priprave zakona in poskusi preprečitve enakopravnega dostopa v zakonodajnem postopku.

¹²² Uradni list (2014) *Zakon o političnih strankah*. 99/13. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20141917> [15. 5. 2014].

¹²³ Uradni list (2013) *Zakon o volilni in referendumski kampanji*. 99/13. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20133490> [15. 5. 2014].

¹²⁴ Glej, ZIntPK, 64. člen. 7. del.

¹²⁵ Fink-Hafner D. (2007) *Lobiranje in njegova ureditev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Str. 20.

¹²⁶ Področja medijev in civilna družba pri nadzorovanju lobiranja, opomba, št. 66; študija primera št. 2.

Neprimeren vpliv v postopkih priprave zakona in poskusi preprečitve enakopravnega dostopa v zakonodajnem postopku

Ta primer kaže, kako so podporniki sprememb, vlada in poslanci skušali obiti obstoječi zakon (in fraudem-legisagere) pri prostorskem načrtovanju (Zakon o prostorskem načrtovanju¹²⁷). S predlagano spremembo¹²⁸ so skušali obiti veljavno prepoved širjenja zemljišča na mestih, kjer to ni bilo dovoljeno. Podporniki te spremembe so trdili, da je to širjenje nujno za spodbujanje industrijskih, kmetijskih, proizvodnih, turističnih, športnih in drugih potreb. Vendar je bilo po podrobnem preverjanju sprememb Zakona o vodah¹²⁹ in drugih zakonov,¹³⁰ ki so bile predlagane istočasno, jasno, da so bile spremembe Zakona o prostorskem načrtovanju predlagane z namenom omogočiti energetskemu sektorju (lobiju) dodatno izkoriščanje vodnih virov v procesu proizvodnje električne energije. Parlamentarna razprava je pokazala, da so pobudo prvič predlagale lokalne skupnosti, zato so predlogi za spremembe zelo verjetno tipičen primer posrednega lobiranja. Namesto da bi sami neposredno lobirali, so ti lobisti spodbudili druge interesne skupine in dosegle svoj cilj v zakonodajnem postopku, tako da so te tako imenovane skupine izvajale pritisk in vplivale na nosilce odločanja.

Zakonodajni postopek za spremembo Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-B) je junija leta 2012 sprožil državni zbor. Domneva se, da je zakonodajni organ v tem primeru uporabil nujni postopek, da bi iz procesa odločanja izločil splošno javnost. Mesec pozneje, ko je spremenjeni ZPNačrt-B začel veljati, je skupina poslancev podala nov predlog za vnovično spremembo Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-C¹³¹) z drugačnimi predpisi. Oba predloga (ZPNačrt-B in ZPNačrt-C) odstopata od uveljavljenih standardov prostorskega načrtovanja in gospodarjenja ter rabe zemljišč. Spremembam so neuspešno nasprotovali predstavniki civilne družbe, strokovnjaki za prostor in okolje, varuh človekovih pravic, Komisija za preprečevanje korupcije kot tudi Služba za zakonodajo državnega zbora. Prizadevanje nevladnih organizacij, da bi zagotovile pošten zakonodajni postopek, je podprlo 1700 udeležencev, ki so želeli izraziti svoje mnenje o predlaganih spremembah zakonodaje.¹³² Organizacije civilne družbe¹³³ so se strinjale, da zakon kljub uvajanju nekaterih nujnih sprememb predlaga zelo sporne rešitve, kot je na primer uzakonitev črnih gradenj in odpravljanje obvezne druge revizije projekta za "sporne

stavbe", ki bi zahtevane pogoje za gradnjo in prostorsko načrtovanje Slovenije odrinila izven okvirov evropske tradicije.

Februarja leta 2013 je skupina nevladnih organizacij¹³⁴ vložila zahtevo na Ustavno sodišče RS,¹³⁵ naj oceni in zadrži izvršitev spornih predpisov, z utemeljitvijo, da se izkorišča celoten zakonodajni postopek za služenje interesom posameznih vlagateljev in da škodi javnemu interesu. Ustavno sodišče je zadržalo izpolnitev predpisov z odločbo št. U-I-43/13-8 dne 11/4/2013 in s sklepom, da bi začasno zadržanje lahko preprečilo škodljive posledice, ki bi jih bilo težko popraviti.

Ustavno sodišče je že s sklepom U-I-43/13-8¹³⁶ o odložitvi izpodbijanih pravnih predpisov razkrilo, da je bila nepopravljiva škoda že storjena s sprejetjem zakona. Sporni primeri nedovoljene rabe zemljišč in črnih gradenj ljudi z visokih položajev¹³⁷ na splošno veljajo kot rezultat tsnih družinskih, političnih in drugih vezi. To prikazuje, da so bili zakonodajni postopki in spremembe zakona sprejeti v korist nekaterim izbranim posameznikom, medtem ko je bila splošna javnost izključena ali neupoštevana v zakonodajnem postopku. Ustavno sodišče je sprejelo pravno-močno odločbo¹³⁸ o tej zadevi z ugotovitvijo, da izpodbijani predpis (29. člen ZPNačrt-B) ni v skladu z ustavo, kar samo potrjuje naš primer.

Problem netransparentnega prostorskega načrtovanja in nezakonitih gradenj na prepovedanem ali nezazidljivem zemljišču je v Sloveniji zelo razširen. V procesu reševanja težav in zadev o tej temi so sodelovale različne interesne skupine oz. lobiji.

Študija primera prikazuje težave pri zaznavanju in razkrivanju posrednega lobiranja in posledice zlorabe politične oblasti, katere namen je bil izločiti javnost iz procesa odločanja. V tem primeru je bil za sprejetje zakona uporabljen nujni postopek, ki se pogosto uporablja kot orodje za preprečevanje vpliva javnosti (strokovnjakov, civilne družbe in drugih), kljub temu da obstajajo možnosti za dostop do oblikovanja zakonov, zato vse interesne strani nimajo enakih pogojev. Po drugi strani primer prikazuje tudi velikost "sive cone" lobiranja in drugih nezakonitih vplivov na procese odločanja. Poudarja potrebo po celovitem, večdisciplinarnem pristopu k lobiranju, korupciji in drugim nezakonitim praksam v političnem in zasebnem sektorju.

127 Pravno-informacijski sistem (2007) *Zakon o prostorskem načrtovanju*. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4675> [30. 6. 2014].

128 Državni zbor (2012) *Predlog zakona o spremembi zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju EPA: 712-IV (ZPNačrt -B)*, datum 17. 10. 2012; Dostopno na: <http://imss.dz-rs.si/imis/adc5fe4333ab3a80569b.pdf> [30. 6. 2014].

129 *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1B)*; Uradni list RS, št. 57/12 z dne 27. 7. 2012; Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20122418> [30. 6. 2014]. Predlog zakona o spremembi zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju EPA: 712-IV (ZPNačrt-C), datum 17. 10. 2012; <http://imss.dz-rs.si/imis/adc5fe4333ab3a80569b.pdf>. [30. 6. 2014].

130 Državni zbor (2012) *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju EPA 473-VI (ZPNačrt-B)*, datum 28. 6. 2012; Dostopno na: <http://imss.dz-rs.si/imis/Oafacbb9874a91f6e745.pdf>; Glej tudi: Komisija za preprečevanje korupcije (2012) *Mnenje glede neustreznosti spreminjanja zakonodaje s področja okolja in prostora v luči pomanjkanja transparentnosti in (ne)obvladovanja korupcijskih tveganj, št. 0071-18/2012/1*. Dostopno na: <http://bit.ly/1HFLF1y> [30. 6. 2014].

131 Državni zbor (2012) *Predlog zakona o spremembi zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju EPA: 712-IV (ZPNačrt-C)*.

132 "Odgovorno do prostora!" in "Mreža za prostor" (2012), *Vlada posega v prostorsko zakonodajo z ukrepi, ki ne bodo dosegli ciljev*. Dostopno na: <http://bit.ly/1tt8xGU> [19. 6. 2014].

133 Ibid.

134 Mreža za prostor (2013). *Možnost širitve stavbnih zemljišč na Ustavnem sodišču*. Dostopno na: <http://mrezaprosor.si/moznost-siritve-stavbnih-zemljisc-na-ustavnem-sodiscu> [19. 6. 2014]. Glej tudi: *Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in predlog za zadržanje izvršitve*. Dostopno na: <http://ipop.si/wp/wp-content/uploads/2013/02/Pobuda-US-29.-clen-koncna-verzija.pdf> [19. 6. 2014].

135 Ustavno sodišče RS. <http://www.us-rs.si> [19. 6. 2014].

136 Ustavno sodišče RS (2013) *Sklep št. U-I-43/13-8*. Dostopno na: <http://www.us-rs.si/media/u-i-43-13.pdf> [27. 6. 2014].

137 24UR (2014) *Türkova črna gradnja še stoji, saj ni med prednostnimi objekti za rušenje*. Dostopno na: <http://www.24ur.com/novice/slovenija/turkova-crna-gradnja-se-stoji-saj-ni-med-prednostnimi-objekti-za-rusenje.html> [27. 6. 2014]; 24UR/VL (2012) *Čeprav so hišo brata predsednika vlade Janše označili za črno gradnjo, še vedno stoji*. Dostopno na: <http://www.24ur.com/novice/slovenija/crnagradnja.html>; <http://www.24ur.com/novice/slovenija/rusenje-verjetno-najvecje-crne-gradnje-pri-nas.html> [27. 6. 2014]; Hanc, Marjana (2014). *Rušenje bioplinarne v Pirnicah bomo plačali vsi*. Dostopno na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/rusenje-bioplinarne-v-pirnicah-bomo-placali-vsi.html> [27. 6. 2014].

138 Ustavno sodišče RS (2014) *Sklep št. U-I-43/13-19*. Dostopno na: [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/1a074a4a18550e0dc1257d8003d3b40/\\$FILE/U-I-43-13.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/1a074a4a18550e0dc1257d8003d3b40/$FILE/U-I-43-13.pdf) [4. 11. 2014].

NADZOR, PREVERJANJE IN SANKCIJE

Nadzor nad lobiranjem se deli na zunanji in notranji nadzor.

Notranji nadzor

Notranji nadzor zahteva od funkcionarja ali javnega uslužbenca, da pripravi poročilo o lobističnem stiku in ga posreduje nadrejenemu uradniku, ki ima vlogo notranjega nadzornika. Nadrejeni uradnik je odgovoren za celotno delovanje sistema notranjih orodij za nadzor, zato je njegova vloga v notranjem nadzoru dvojna. Prvič, odgovoren je za spremljanje konkretnih primerov, za kar lahko pooblasti drugega uslužbenca (npr. vodjo pravnega oddelka). Drugič, odgovoren je za zagotavljanje učinkovitih ukrepov v sistemih notranjega nadzora pa tudi za proaktivno spremljanje ravnanj vseh uslužbencev, prepoznavanje in odpravljanje tveganj nezakonitega in neetičnega ravnanja, ko je vpleten v lobistične stike. S širšega vidika zaščitite pred korupcijo je nadzor lobiranja vključen v mehanizem notranjega nadzora na enak način, kot je urejeno ravnanje z darili, preprečevanje navzkrižja interesov, usposabljanje in preverjanje znanja na področju etike, integritete itd. V usposabljanju in ozaveščanju o lobiranju je z vidika sistema notranjega nadzora potreben celovit pristop.

Zunanji nadzor

KPK je državni organ za registracijo, nadzor in sankcioniranje prepovedanih dejanj na področju lobiranja. O svojih ugotovitvah obvešča javnost.

Kršitve se po zakonu kaznujejo z upravnimi ukrepi¹³⁹ in globami.¹⁴⁰ Med upravne ukrepe štejemo preiskave in sankcije za kršitve zakonskih določb v zvezi s pogoji in omejitvami lobiranja, registracije, poročanja in odnosi do lobistov in lobirancev.

Lobist v postopku lobiranja lobirancu ne sme posredovati netočnih, nepopolnih ali zavajajočih informacij. Na noben način ne sme ravnati v nasprotju z določbami, ki prepovedujejo sprejemanje daril glede na funkcijo lobista ali javne naloge. Sankcije so tudi pisno opozorilo; prepoved nadaljnjega lobiranja v določeni zadevi; prepoved lobiranja za določen čas, ki ne bi smel biti krajši od 3 mesecev in ne daljši od 24 mesecev; izbris iz registra.¹⁴¹ Lobist je izbrisan in izgubi status lobista, če odda poročilo z lažnimi podatki osebe, vpisane v register in če je bila oseba pravnomočno obsojena na več kot 6 mesecev zaporne kazni za namerno zagrešen zločin, ki se v Republiki Sloveniji kazensko preganja.¹⁴²

KPK prav tako kaznuje osebe, ki se izdajajo za poklicne lobiste, čeprav niso registrirane, z globo od 400 do 1200 evrov.¹⁴³

Interesne organizacije, za katere je lobist lobiral med kršitvi (nezakonito ali s kršitvijo predpisov glede sprejemanja daril in odnosa med lobisti in lobiranci), lahko KPK prav tako kaznuje na podlagi kršitev predpisov lobiranja z globo od 400 do 100 000 evrov. Enaka kazen je predvidena za interesno organizacijo, ki zavestno najame neregistriranega lobista.¹⁴⁴

KPK ima na voljo tudi druge pristojnosti, s pomočjo katerih lahko upravno preiskuje sum nezakonitega ali neetičnega ravnanja, če ji informacija o kršitvi posreduje tretja oseba ali javnost. To vključuje vsak ukrep za preprečevanje in nadzor kršitve integritete, korupcije ali drugih nedovoljenih ravnanj in tveganj, ki jih zaznajo funkcionarji in javni uslužbenci, ki so dejavni kot tarče lobiranja. Po zaključenem postopku lahko KPK odredi globo ali drugo sankcijo za kršitve zakona ali izda prijavo, posamično ali sistemsko mnenje.¹⁴⁵ Žal KPK nima posebnega uslužbenca, ki bi obravnaval primere lobiranja.

Ukrepi nadzora, pregledov in sankcij za prepovedana dejanja na področju lobiranja in vplivanja na sorodna področja so torej formalno določeni in organizirani. Toda če jih postavimo v kontekst prej navedenih ugotovitev o šibkih točkah celotne ureditve po ZIntPK, je vprašanje učinkovitosti povsem odprto. KPK ima široko pristojnost; proaktivno, nadzorno in kazensko. V praksi opazimo, da se teh ukrepov in možnosti KPK ne izkorišča v celoti, tudi zaradi pomanjkanja osebja in drugih virov. Tako je v protikorupcijskem poročilu Evropske komisije iz leta 2014 za Slovenijo zabeleženo, da predpisi v ureditvi lobiranja niso upoštevani v celoti.¹⁴⁶

Po šestih mesecih, ko je stopil v veljavo novi ZIntPK, funkcionarji in javni uslužbenci še vedno niso bili seznanjeni s predpisi o lobiranju (in z zakonom), niso opravljali svojih dolžnosti in niso poročali lobističnih stikov ali nezakonitih dejanj lobistov. Organi lokalne samouprave o lobiranju sploh niso poročali, kar je zaskrbljujoče. Posamezniki so lobirali, čeprav niso bili registrirani.¹⁴⁷ Leta 2011 tarče lobiranja niso sporočale lobističnih stikov in niso zavračale lobiranja neregistriranih lobistov. KPK je oglobila in kaznovala dva poslanca in dvanajst občinskih svetnikov. Po drugi strani KPK leta 2011 ni zaznala nobenih kršitev pri poročanju ali dejavnostih registriranih lobistov. Leta 2012 je bilo zaznati porast poročil o lobističnih stikih in ob analizi ugotovila odstopanja s poročili lobistov. KPK je zato izdala 18 uradnih opozoril; 15 lobirancem in dvema lobistoma, ki sta kršila zakon, dva opomina in eno globo. Število poročil lobirancev se je povečalo tudi leta 2013. Med 830 poročili o lobističnih stikih lahko opazimo, da so samo 3 odstotke celotnega lobiranja leta 2013 opravili registrirani poklicni lobisti, medtem ko je bilo 97 odstotkov oseb, ki so lobirale, pravnih zastopnikov združenja ali organizacije. Prijavljena je bila samo ena kršitev neregistriranega lobista, medtem ko tudi mediji še vedno premalo spremljajo in izvajajo nadzor nad lobističnimi stiki.

139 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 70-4 člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

140 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 77-9 člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

141 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije v angleščini*. 73-4 člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

142 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 62. člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

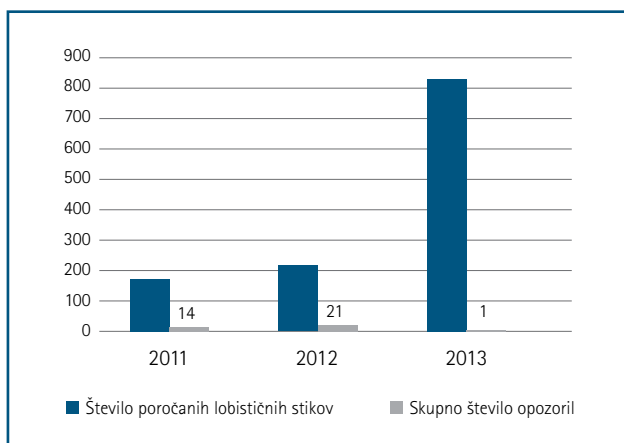
143 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 77. člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

144 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 79. člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

145 Komisija za preprečevanje korupcije (2014). *Lobiranje je...* Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22> [3. 6. 2014].

146 Evropska komisija (2014) *Poročilo o boju proti korupciji v EU*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_sl.pdf [15. 6. 2014].

147 Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Letno poročilo 2010*. Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/9349 [15. 6. 2014].



Graf 3: Poročani lobistični stiki in skupno število opozoril

Poleg KPK izvajajo pooblaščen nadzor, preprečevanje, preverjanje nedovoljenih dejanj in pregone primerov, povezanih z lobiranjem, tudi informacijski pooblaščenec, Računsko sodišče in organi pregona (policije in urada generalnega državnega tožilca) v skladu s svojo pristojnostjo.

Ključno vlogo pri "razkrivanju tančice skrivnosti" nad "sivo cono" lobiranja in zunanjem nadzoru igrajo tudi neodvisni novinarji, mediji in strokovna javnost, vendar naše ugotovitve kažejo,¹⁴⁸ da so politični in ekonomski pritiski, vplivi lastnikov medijev in oglaševalcev premočni, kar spodkopava neodvisnost in objektivno poročanje.¹⁴⁹

Izjemno zapleteno področje lobiranja v praksi ne dopušča učinkovitega nadzora in posledičnega sankcioniranja nezakonitega lobiranja. Nezmožnost KPK in medijev razkriti lobiranje v senci, skupaj z monopolom političnih strank, ustvarja pogoje za korupcijo in druge oblike kriminala v javnem sektorju.¹⁵⁰

Kultura poročanja in integriteta javnih uslužbencev in uradnikov, ki so ves čas dolžni ščititi javni interes, se morata okrepiti.

ZAKONODAJNA SLED

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 zagotavlja, 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.¹⁵¹ **Predlagamo vzpostavitev in učinkovito izvajanje zakonodajne sledi, saj naše ugotovitve kažejo, da je nujno potrebna.**

148 Habič, S. (2012) *Nacionalni sistem integritete*. Dostopno na: http://inis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf [15. 6. 2014].

149 Glej študijo primera Korporativno lobiranje z močnimi interesnimi omrežji in s finančnimi sredstvi – lobiranje ali trgovanje z demokracijo in s pravno državo?

150 Habič, S. in Doria, V. (ur.) (2014) *Transparentnost financiranja političnih strank v Sloveniji*. Dostopno na: http://crinis.integriteta.si/images/pdf/porocilo/knjiga_INTEGRIR-ETA_2014_SLO.pdf [25. 8. 2014].

151 Transparency International (2013) *Legislative footprint*. Dostopno na: http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/legislative_footprint.pdf [15. 6. 2014].

Na zahtevo je mogoče dobiti večino javnih informacij, na primer poročila o lobiranju in osnutke zakonodaje, ki so del obvezne javne razprave pred sprejemom zakona. Udeležba deležnikov je javna in prav tako zagotavlja določeno sledljivost vpliva z odprtim dostopom do normativnih načrtov in dokumentacije o osnutkih in sprejemu ureditve. Ti so na voljo na spletnih straneh vlade, občin in ministrstev,¹⁵² na spletnem portalu E-uprava¹⁵³ in v dokumentaciji zakonodajnega postopka, ki je na spletni strani državnega zbora (parlamenta).¹⁵⁴ Po drugi strani je problem netransparentno naročanje zunanjih storitev, ko zasebniki ali interesna združenja, kot so odvetniki, agencije za svetovanje, zasebne ustanove itd., prevzemajo pripravo osnutkov predpisov namesto javne uprave.¹⁵⁵

Čeprav lahko vključitev zunanjih strokovnjakov v predložitev zakonodaje prispeva k boljšim rešitvam, odpira vrata morebitno nespametni porabi javnih finančnih virov in nevarnosti nezakonitega lobiranja.¹⁵⁶ Težavo prepoznava tudi politični nosilci odločanja. Eden od upokojenih poslancev meni, da je informacija o zunanjem strokovnjaku, ki pripravlja določen zakon, pomembno opozorilo, da se mora zakon temeljito pregledati.¹⁵⁷ Tudi drug nekdanji poslanec je podobno potrdil, da mora biti urejena sledljivost zakona, saj zakone najpogosteje pripravlja vlada, vendar najpomembnejše pišejo odvetniške pisarne in pravne družbe, ki lahko namerno dodajo določene vrzeli v korist poslu in v škodo javnega interesa.¹⁵⁸ Nobena od parlamentarnih skupin se ni odzvala na večkratna opozorila KPK in TI Slovenia glede pomembnosti in odkritih šibkih točk zakonodajnega postopka, kar je poziv k takojšnjemu izvajanju zakonodajne sledi.

V praksi je netransparentnost odločanja večja, kadar se sprejemajo ureditve v lokalnih samoupravnih organih, v katerih potekajo nezakoniti vplivi in interesi tudi pod pretvezo tehničnih sprememb ali obrazložitev že sprejetih ureditev. Ta težava je še posebej očitna v zvezi s prostorskim načrtovanjem in posegi v okolje s črnimi gradnjami. Poročilo Evropske komisije o boju proti korupciji v EU opozarja tudi na problem lokalne samouprave, ki praktično ne poroča o lobističnih stikih.¹⁵⁹

Slovenska vlada je naredila prvi korak k vzpostavitvi zakonodajne sledi, tako da je posodobila svoja postopkovna pravila¹⁶⁰ in

152 Občina Kamnik. Dostopno na: <http://www.kamnik.si/obcinski-svet/vsebine-naslednje-seje-obcinskega-sveta>; arhiv preteklih obravnav, <http://www.kamnik.si/obcinski-svet/arhiv-zasedanj-obcinskega-sveta> in posnetki obravnav: <http://www.kamnik.si/video-vsebine> [25. 6. 2014].

153 Spletni portal E-uprava je oblikovan kot preprosto orodje za komuniciranje, tako da lahko vsakdo prosto dostopa do gradiva, komentira vsebino, piše predloge in jih neposredno pošilja ministrstvu, ki je pristojno za oblikovanje določenega zakona. Glej: *E-uprava*. Dostopno na: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija.euprava> [26. 6. 2014].

154 Državni zbor Republike Slovenije (2014) *Zakonodajni postopek*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodajja/ZakonodajniPostopek> [25. 6. 2014].

155 Komisija za preprečevanje korupcije (2012) *Sistemsko načelno mnenje in priporočilo, št. 1/2012*. Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/upload/datotoke/Sistemsko_naanelo_mnenje_048.pdf [21. 6. 2014].

156 Vukelič, M. (2014) *Po sledi tistih, ki pišejo zakone*. Delo. Dostopno na: <http://www.delo.si/novice/politika/po-sledi-tistih-ki-pisejo-zakone.html> [21. 6. 2014].

157 Vukelič, M. (2014) *Miran Potrč: Sled je lahko zelo pomembna*. Delo. Dostopno na: <http://www.delo.si/novice/politika/miran-potr-c-sled-je-lahko-zelo-pomembna.html> [20. 6. 2014].

158 Jančič, P. (2014) *Zakonodajna sled: nihče ni nič predlagal*. Delo. Dostopno na: <http://www.delo.si/novice/politika/zakonodajna-sled-nihce-ni-nic-predlagal.html> [19. 6. 2014].

159 Evropska komisija (2014) *Protikorupcijsko poročilo v EU državah*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_sl.pdf [15. 6. 2014].

160 Pravno-informacijski sistem (2014) *Poslovnik Vlade RS* (neuradno prečiščeno besedilo št. 10). Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POS312> [19. 6. 2014].

dodatno razširila obseg informacij, ki naj bi zagotavljale transparentnost priprave zakonodaje. Zdaj bi morala vključevati informacije o tem, kdo je sodeloval pri pripravi zakona. Informacije o času, dogodku, osebi in o tem, katere informacije je v zakon vključil lobist ali kateri koli drug deležnik, ki je želel vplivati na tisti zakon, niso navedene. Vprašanje učinkovite zakonodajne sledi še vedno obstaja, saj ministrstva pravil še vedno ne upoštevajo, ta pa sankcij ne predvidevajo.¹⁶¹ Ista zakonodajna sled ne velja za člane državnega zbora.

Potrebujemo preprosto zakonodajno sled (podprto z informacijsko tehnologijo), ki bi veljala za izvršno in zakonodajno vejo in bi vključevala vse informacije, vključno z imeni vseh ljudi ali organizacij, ki so bili udeleženi pri pripravi zakonodaje, kdaj so srečanja potekala in kateri podatki so bili v zakon ali dokument vneseni po priporočilih deležnikov in lobistov. Zakonodajna sled je ključno in pomembno orodje, saj je lobiranje v praksi izjemno težko nadzorovati in so posledice lobiranja običajno vidne šele po sprejetju in izvajanju zakona, ki je bil sprejet s pomočjo zunanjih svetovalcev ali piscev ali pod vplivom lobistov.¹⁶² To je temeljito prikazano v študiji primera Neprimeren vpliv v postopkih priprave zakona in poskusi preprečitve enakopravnega dostopa v zakonodajnem postopku.

¹⁶¹ Doria, V. (2014). *Interju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS*. 10. 9. 2014.

¹⁶² Doria, V. (2014). *Interju z Vasjo Jagrom, novinarjem časnika Večer*. 18. 9. 2014.

SPODBUJANJE INTEGRITETE

Transparentnost lobiranja se mora vključiti v širši okvir integritete javnega sektorja, kar bi zmanjšalo tveganje navzkrižja interesov ob sprejemanju pomembnih odločitev. Analizirali smo, ali obstaja robusten okvir za lobiste (in podjetja) in tarče lobiranja in do kolikšne mere deluje, prav tako smo raziskali, ali so za integriteto odgovorni tako lobisti kot tudi funkcionarji/javni uslužbenci. Pravila sicer so, vendar tičijo glavne težave v izvajanju teh ter pomankljivem pregledu kršitev in nepravilnosti.

Skupni rezultat za integriteto lobiranja je 58 od 100. Ocena "samoregulacija s kodeksi etike" prikazuje izjemno nezadovoljivo stanje (30/100). Spodbudnejši znaki izhajajo iz dimenzij "Kodeks javnih uslužbencev" in "Kodeks lobistov" (75/100 in 60/100). Ocena "Omejitev pred zaposlitvijo in po prenehanju zaposlitve" (67/100) poudarja potrebo po dodatnem izpopolnjevanju na tem področju.¹⁶³

Integriteta je zakonsko opredeljena kot načelo in standard "pričakovanega delovanja in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi".¹⁶⁴

Vodstvo je večinoma odgovorno za integriteto organizacij ali ustanov. S praktičnega vidika pa so vsi uslužbenci v javnem sektorju zavezani, da prispevajo k uresničevanju, ščititvi in spodbujanju integritete. To je njihova pravna dolžnost, tudi kadar so dejavni kot tarče lobiranja, saj jih k temu zavezuje zakon.¹⁶⁵ Načelo integritete prav tako zavezuje lobiste in interesne organizacije, da delujejo v skladu s pravno ureditvijo lobiranja,¹⁶⁶ posebnimi zakoni v zvezi z gospodarstvom,¹⁶⁷ etiko in kodeksi v različnih sektorjih in, v primeru poklicnih lobistov, z etičnim kodeksom Slovenskega združenja lobistov iz leta 2010.¹⁶⁸

Omejitve pred zaposlitvijo in po prenehanju zaposlitve (preprečevanje t. i. revolving doors)

Lobiranje funkcionarjev in javnih uslužbencev v Sloveniji ni dovoljeno. Funkcionarjem je prepovedano lobirati dve leti po prenehanju funkcije.¹⁶⁹ To ne velja za zasedo funkcije, ki predstavljajo drugo kategorijo lobistov (predstavniki zasebnih podjetij) in za izjeme pri lobiranju.

Naša analiza kaže, da so nekateri nekdanji funkcionarji kot lobisti dejavni "v sivi coni" lobiranja, in zato delajo nenadzorovano in kljub tako imenovanemu obdobju mirovanja (cooling off period) (glej študiji primerov Neprimeren vpliv v postopkih priprave zakona in poskusi preprečitve enakopravnega dostopa v zakonodajnem postopku in Korporativno lobiranje z močnimi interesnimi omrežji in finančnimi sredstvi – lobiranje ali trgovanje z demokracijo in pravno državo?); nekdanji funkcionarji so bili vpleteni tudi v nepoblaščno lobiranje, ne da bi izpolnjevali pogoje za vpis v register in odobritev lobiranja, ki so zabeleženi v ZIntPK.¹⁷⁰ Ta praksa je pokazala, da "obdobja mirovanja" v Sloveniji dejansko niso učinkovita, saj več nekdanjih funkcionarjev in javnih uslužbencev lobira, kot bi bili poklicni lobisti, a niso registrirani. Ni učinkovitega nadzora, prepoved zaposlitve pa le redkokdaj stopi v veljavo. Tudi omejitve, ki bi preprečile pojav "vrtljivih vrat", ni, saj ureditev določa samo, da nekdanji funkcionarji ne morejo delati kot poklicni lobisti, ne preprečuje pa jim zaposlitve v zasebni mednarodni družbi, ki lobira v skladu z njihovimi interesi. Dober pokazatelj je odmeven primer zaposlitve nekdanjega državnega sekretarja na Ministrstvu za finance Mitje Mavka v Evropski banki za obnovo in razvoj (EBRD),¹⁷¹ ki je bil eden od ključnih avtorjev ukrepa razlastitve imetnikov državnih obveznic, ki ga je zahtevala Evropska komisija.¹⁷²

Ni zakonskega moratorija, ki bi urejal zaposlitev po prenehanju zaposlitve uslužbencev v javnem sektorju. Obstajajo določene oblike nadzora za pregled omejitev pred in po zaposlitvi, kot so inšpekcije in nadzor s strani KPK, toda zakonodaja ne nudi zadostne pravne podpore, da bi lahko učinkovito nadzorovala in preiskovala kršitve in nepravilnosti.

Etični kodeks uslužbencev javnega sektorja

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev iz leta 2001,¹⁷³ ki je bil sprejet po priporočilih Sveta Evrope, velja za uslužbence v javnem sektorju, kot so funkcionarji v izvršni veji vlade. Kodeks med drugim ministrstva zavezuje k upoštevanju etičnih standardov tudi v primerih, ko pripravljajo zakonodajne in regulativne akte. Pozneje je uradniški svet, ki kot strokovni in posvetovalni organ vodi in ureja upravni sistem in položaj, sprejel etični kodeks javnih uslužbencev v državnih organih in lokalnih upravah.¹⁷⁴ Obstaja več drugih etičnih kodeksov, standardov in etičnih infrastruktur glede na posebnosti in notranje pogoje posameznih ustanov ali organizacij v javnem sektorju.¹⁷⁵

¹⁶³ Glej prilogo 1 za vprašalnik in skupni rezultat.

¹⁶⁴ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 3. odstavek, 4. člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

¹⁶⁵ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 3. odstavek, 4. člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

¹⁶⁶ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 3. odstavek, 4. člen. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

¹⁶⁷ Uradni list (2006) *Zakon o gospodarskih družbah ZGD-1*. 42/2006. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200642&stevilka=1799> [20. 6. 2014].

¹⁶⁸ Lobistični oddelek Slovenskega društva za odnose z javnostmi Slovenije (1994) *Kodeks poklicnega ravnanja lobistov*, Ljubljana.

¹⁶⁹ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. 56. člen, 3. odstavek. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

¹⁷⁰ Komisija za preprečevanje korupcije (2011) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/255> [20. 6. 2014].

¹⁷¹ 24ur (2014). *Služba v tujini čaka tudi Mavka in Špurova z ministrstva za finance*. Dostopno na: <http://www.24ur.com/novice/slovenija/služba-v-tujini-caka-tudi-mavka-in-spurova-z-ministrstva-za-finance.html> [14. 9. 2014]; Borut Mekina (2014). *Salonski bojevniki*. Mladina. Dostopno na: <http://www.mladina.si/160175/salonski-bojevniki/> [14. 9. 2014].

¹⁷² Doria, V. (2014). *Interju z Vasjo Jagrom, novinarjem časnika Večer*. 18. 9. 2014.

¹⁷³ Uradni list (2001) *Odločitev vlade*. 8/2001. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> [29. 5. 2014].

¹⁷⁴ Ministrstvo za javno upravo (2007) *Etični kodeks javnih uslužbencev*. Dostopno na: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/kodeks_etike_javnih_usluzbencev_v_drzavnih_organih_in_upravah_lokalnih_skupnosti/ [29. 5. 2014].

¹⁷⁵ Primer: *Kodeks vojaške etike slovenske vojske*. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=93244> [29. 5. 2014]. Policijski etični kodeks. Dostopno na: <http://www.policija.si/index.php/component/content/article/113-predstavitev/203-kodeks-policijske-etike> [29. 5. 2014].

Funkcionarji zakonodajne veje oblasti, državni zbor in državni svet posebnih etičnih kodeksov nimata. To dejstvo GRECO izpostavlja v svojem poročilu v oceni za Slovenijo in opozarja na ureditev nasprotja interesov, daril in drugih koristi, zlorabo informacij in javnih sredstev, stikov s tretjimi osebami vključno z lobisti, in vzdrževanje ugleda kodeksa ravnanja.¹⁷⁶ ZIntPK ureja integriteto načel in standardov ali protikorupcijske etike. Uslužbenci javnega sektorja imajo po zakonu dolžnost te standarde spoštovati. Poleg tega Kodeks ravnanja javnih uslužbencev zaposlene zavezuje k upoštevanju načel in standardov na moralen in etičen način.

Samoregulacija lobistov

V skladu z ZIntPK se lahko lobisti neomejeno združujejo v interesna združenja in tudi sprejmejo svoj kodeks poklicne etike. Zato so poklicni lobisti leta 2010 ustanovili Slovensko združenje lobistov, ki je sprejelo etični kodeks in ga objavilo na spletu. V tem času je bila spletna stran umaknjena in etična infrastruktura, ki običajno podpira izvedbo etičnega kodeksa in reševanje etičnih dilem, v praksi ne deluje. Razlog za to so bili medijska stigmatizacija Združenja lobistov, izjemno negativna konotacija v javnosti in povezovanje poklica in enačenja s korupcijo, medtem ko praktični primeri, o katerih so poročali mediji, niso imeli nobene povezave z dejanskim lobiranjem. Primeri so predstavljali zlorabo ureditve in v nekaterih primerih tudi kazniva dejanja.¹⁷⁷

Kljub pravnemu okviru in sprejetemu etičnemu kodeksu se samoregulacija dejavnosti lobiranja ni najbolje razvila. Naša raziskava kaže, da se samoregulacija med podjetji in družbami zasebnega sektorja na splošno ne nanaša na lobiranje ali na to, kako ravnajo njihovi zaposleni v procesu vplivanja na nosilce odločanja. Enako velja za poklicna združenja, kot je na primer Gospodarska zbornica Slovenije,¹⁷⁸ ki ima poseben oddelek za lobiranje.¹⁷⁹ Prav tako verjamemo, da morajo organizacije civilne družbe uveljaviti pravila in postopke za etično lobiranje.

¹⁷⁶ GRECO (2012). Preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih. Dostopno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf) [30. 6. 2014].

¹⁷⁷ Doria, V. (2014). *Interju z Mihaelom Ciglerjem*, predsednikom Združenja lobistov (10. 9. 2014).

¹⁷⁸ Gospodarska zbornica Slovenije (2014) Dostopno na: <http://eng.gzs.si/slo/> [30. 6. 2014].

¹⁷⁹ Gospodarska zbornica Slovenije. Zakonodaja in politike Centra za lobiranje Gospodarske zbornice Slovenije. Dostopno na: http://eng.gzs.si/slo/about_us/organisation/departments [30. 6. 2014].

ENAKOST DOSTOPA – ZAGOTAVLJANJE ENAKIH POGOJEV

Pri urejanju lobiranja je ključna implementacija mehanizmov transparentnosti in integritete. Spremljati jih morajo pravila, ki omogočajo enakost dostopa do nosilcev odločanja, kar je ključno za zagotavljanje pravičnosti in pluralizma v političnem sistemu.

V raziskavi smo preverjali, ali sistem dopušča možnosti za raznovrstno udeležbo in prispevanje idej, ter iskali dokaze o širokem izboru interesov, ki oblikujejo politike, zakone in odločitve, ki najbolj koristijo družbi in širšim demokratičnim interesom.

Ugotovitve ocene so mešane in kažejo nezadosten dostop do procesa odločanja, saj je rezultat 48/100 najnižje ocenjena kategorija v tej raziskavi. Rezultati v dimenziji "Udeležba javnosti v procesih odločanja" (75/100) so spodbudni in predstavljajo dobro podlago za dodatno krepitev tega področja, medtem ko rezultat za dimenzijo "Sestava delovnih skupin" (20/100) odkriva potrebo po temeljitih spremembah.¹⁸⁰

Enakopravnost dostopa in sodelovanje javnosti v odločanju o zadevah javnega značaja zagotavlja ustava Republike Slovenije, ki se pri načelih demokracije, pravne države, enakosti in pravice do sodelovanja pri zadevah javnega značaja sklicuje na zavezujoče mednarodne standarde. Pravno enakost dostopa ranljivim skupinam in posameznikom urejata ureditvi prepovedi diskriminacije in zagotavljanja enakih možnosti. Zakonodajni postopek pri oblikovanju in sprejemanju javnih politik v državnem zboru, vladi, na ministrstvih in v organih lokalne samouprave urejajo njihova postopkovna pravila. Enakost dostopa do informacij javnega značaja ureja posebej Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki na tem področju v nacionalno pravo vpeljuje mednarodne standarde in standarde EU.¹⁸¹

Naš sklep je, da so enake možnosti za vključitev in raznovrstnost interesov pri pripravi javne politike uradno široko zagotovljene. Postopkovni predpisi od nosilca odločanja izrecno ne zahtevajo, naj pojasni, zakaj in kako je upošteval različne vidike v procesu posvetovanja. Pravni okvir nudi vsem veliko možnosti, vendar odločanje v praksi javnosti ni dovolj dostopno. Oblikovanje javnih politik v praksi vodijo politične stranke, lobisti (večinoma neregistrirani) in izvršna veja s svojimi predstavniki ali funkcionarji. Stanje je podobno razmerju med lokalnimi in državnimi oblastmi, pri katerih v procesu priprav javnih politik prav tako prevladuje vpliv političnih strank, lobistov in uradnikov. Vpliv Evropske unije je povečal zagotavljanje enakih možnosti v političnem procesu, vendar vpliv političnih strank in skriti interesi še vedno prevladujejo v gospodarskih, finančnih, energetskih, zdravstvenih in drugih zadevnih politikah.

Korupcijski škandali, slabo upravljanje države in politična korupcija so skupaj s finančno krizo dodatno pretresli osnove poli-

tične vpletenosti in proces posvetovanja v Sloveniji, kar je pripeljalo do več množičnih protestov.¹⁸²

Nerazvitost slovenskih nevladnih organizacij in nezadostno financiranje civilne družbe pri zagotavljanju enakosti dostopa in vključevanja v javno politiko sta prav tako zaskrbljujoča.¹⁸³ Kljub nekaterim opaznim prizadevanjem za izboljšanje civilnega dialoga, še posebej na lokalni ravni, ta ostaja še naprej slab. Politika na splošno ne kaže interesa za sodelovanje z nevladnimi organizacijami in drugimi organizacijami civilne družbe pri zakonodajnem postopku. V redkih primerih, ko ta interes obstaja, se mnenja civilne družbe ne upošteva.¹⁸⁴

UDELEŽBA JAVNOSTI V PROCESU ODLOČANJA

Javni značaj dela parlamenta posebej urejajo postopkovna pravila državnega zbora. Razprave, srečanja in gradivo parlamenta so običajno prosto dostopni. Kljub temu pa t. i. javna razprava ni zakonsko zavezujoče predpisana, čeprav je v Poslovniku državnega zbora predvideno, da se v uvodu zakonskega predloga poda "prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona".¹⁸⁵

Vsako ima pravico in možnost nasloviti predlog, peticijo ali mnenje pristojnemu organu in ta organ je dolžan odgovoriti. Možnost vplivanja na vsebino in postopek sprejemanja ureditve in politik je prav tako zagotovljena prek spleta s pomočjo posebnega portala e-uprava ali e-demokracija, državljani pa lahko pošljejo komentarje in predloge tudi po pošti.

Pravica, da vsak posameznik pošlje svoj predlog, je sicer zagotovljena, ni pa pravil za uravnoteženo sestavo posvetovalnih in strokovnih skupin. Na različnih področjih obstaja več kot 160 stalnih delovnih skupin in v 80 % teh skupin so prisotni tudi predstavniki civilne družbe, kar je vsekakor dober znak.¹⁸⁶ Neuravnoteženost sestave delovne skupine je razvidna v delovnih skupinah na področju gospodarstva, poslovanja in naložb, kjer je tveganje za korupcijo največje. Ko se oblikujejo ad hoc strokovne in posvetovalne skupine, je sestava članov teh skupin redkokdaj uravnotežena.

Nobene prepovedi ni, ki bi lobistom ali direktorjem družb preprečevala udeležbo v strokovnih ali posvetovalnih skupinah kot fizičnim osebam ali strokovnjakom. Vprašanje je, ali je priporočljivo lobistom prepovedati, da bi postali člani posvetovalnih ali strokovnih skupin kot strokovnjakom, saj so dragoceni vir informacij.

¹⁸⁰ Glej prilogo 1 za vprašalnik in skupni rezultat.

¹⁸¹ Glej zgoraj Dostop do informacij.

Glej prilogo 1 za vprašalnik in skupni rezultat.

¹⁸² Stanojevič, M. (2014) *Socialni dialog v Sloveniji v preteklem desetletju: kaj se je spremenilo?*. In: Kavčič, F. Berlec N. (ur.) *Ekonomsko-socialni svet 2004–2014 = Economic and Social Council of Slovenia: 2004–2014*. Ljubljana: Javna družba. Uradni list Republike Slovenije, str. 7 – 16. [10. 7. 2014].

¹⁸³ Glej zgoraj Mediji in civilna družba kot varuhi javnega interesa.

¹⁸⁴ Doria, V (2014) Intervju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS. 10. 9. 2014.

¹⁸⁵ Pravno-informacijsko središče (2002) *Poslovniki Državnega zbora*. Dostopno na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> [10. 9. 2014].

¹⁸⁶ Doria, V (2014) *Intervju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS*. 10. 9. 2014.

Zagotoviti se mora uravnotežena sestava teh skupin, kjer po možnosti večino članov predstavljajo javni uslužbenci.¹⁸⁷

Informacije o članih delovnih skupin je mogoče dobiti na zahtevo, vendar niso javno dostopne. V praksi tako ne moremo potrditi, če in kdaj je bila skupina oblikovana. Ministrstva bi morala biti dolžna objaviti svoje zakonodajne načrte in programe na spletu proaktivno, kot del zakonodajne sledi. Tudi informacije o oblikovanju delovnih skupin in imena ter položaji članov skupin bi morali biti javno dostopni. Prav tako bi bilo koristno, če bi vlada sprejela ukrepe, ki bi ministrstva zavezovala k oblikovanju uravnotežene sestave delovnih strokovnih skupin.¹⁸⁸

Pozitiven primer enakovredne udeležbe civilne družbe v procesu odločanja in transparentnega lobiranja

Krovna mreža Center nevladnih organizacij Slovenije (CNVOS), ki jo tvori več kot 600 nevladnih organizacij, je sprožila kampanjo proti nekaterim predpisom Zakona o davku na nepremičnine.¹⁸⁹ Za humanitarne organizacije, ki so delovale v javnem interesu, ji je uspelo zagotoviti oprostitev plačila davka, ker prispevajo k ščitenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin socialno ogroženih oseb in ranljivih skupin.¹⁹⁰ Primer predstavlja pozitiven vpliv na zakonodajni postopek. Gradivo zakonodajnega postopka¹⁹¹ izpostavlja, da so v njem s komentarji in z mnenji sodelovali različni organi, od poslanskih skupin do posameznih poslancev, posameznikov in njihovih interesnih skupin, posvetovalnih organov pa tudi predstavnikov poslovne in civilne družbe. Predlogi CNVOS so bili zavrženi v postopku priprave osnutka zakona na vladni ravni, vendar je bila kampanja za lobiranje uspešna v državnem zboru.

Poročilo Odbora za finance in monetarno politiko državnega zbora (pristojna parlamentarna delovna skupina) s predlogom v zvezi z Zakonom o davku na nepremičnine dokazuje, da je odbor razpravljal o gradivu, ki so ga predložile vse interesne strani, in o spremembah CNVOS. Zainteresirane stranke je tudi povabila k udeležbi pri svoji sejni razpravi.

Odbor in pozneje državni zbor sta podprla predlagani spremembi CNVOS.¹⁹² Dostopni podatki o postopku, vsebina procesa in spletna stran CNVOS kažejo, da je bil celoten postopek stalen dinamični proces, ki je trajal več mesecev. Proces je skušal neposredno vplivati na zakonodajni postopek in za humanitarne organizacije, ki so delovale v javnem interesu, zagotoviti oprostitev plačila davka, ker prispevajo k ščitenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin socialno ogroženih oseb in ranljivih skupin. CNVOS je na svoji spletni strani objavil tudi povzetek dejavnosti lobiranja, kar je dober primer transparentnega lobiranja.

Študija primera prikazuje dobro prakso transparentnega lobiranja, ki ga je izvajala civilna družba, pri čemer je bila v zakonodajnem postopku zagotovljena enaka udeležba različnih deležnikov. Ta skupinski odziv kaže, da je civilna družba pozitivno prispevala k razpravi in uravnesila prevladujoče interese, ki se jih običajno vključuje v procese odločanja. To je neizpodbiten primer tako imenovane vključujoče demokracije, ki vključuje politični proces v široko javno razpravo, zagotavlja udeležbo in posledično krepi legitimnost in transparentnost procesa. Takšna vrsta lobiranja in transparentnega procesa koristi demokratičnemu političnemu sistemu in družbi nasploh.

¹⁸⁷ Doria, V (2014) *Intervju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS*. 10. 9. 2014.

¹⁸⁸ Doria, V (2014) *Intervju z Goranom Forbicijem, direktorjem CNVOS*. 10. 9. 2014.

¹⁸⁹ Državni zbor (2013) *Zakon o davku na nepremičnine (ZdavNep)* št. 435-04/13-4/74. Dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257C080043AAD0&db=kon_zak&tmandat=VI [19. 6. 2014].

¹⁹⁰ Uspeli: Humanitarne organizacije oproščene davka na nepremičnine! (s kronologijo dogajanja). Dostopno na: <http://nevladna.zavodpip.si/node/164> [19. 6. 2014].

¹⁹¹ Državni zbor (2013) *Zakon o davku na nepremičnine (Zakon o davku na nepremičnine, ZdavNep)* št. 435-04/13-4/74. Dostopno na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257C080043AAD0&db=kon_zak&tmandat=VI [30. 6. 2014].

¹⁹² Državni zbor (2013) *Odbor za monetarno politiko, Poročilo k Predlogu zakona o davku na nepremičnine (ZdavNep), nujni postopek, EPA 1543-VI*. Str. 2-3, 5 [30. 6. 2014].

PRILOGA 1: VPRAŠALNIK

DEFINITIONS

1. To what extent does the law clearly and unambiguously define 'lobbyists' to capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics?

0 – No definition/Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbyists

1 – Partially but inadequately/too narrowly/too broadly defined

2 – The law clearly and unambiguously defines lobbyists to include professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics.

Check all categories covered by law:

- Professional lobbyist
- Private Sector Representatives
- Public affairs consultancies
- Representative from NGO
- Representative from a for-profit corporation
- Representative from industry/professional association
- Trade unions
- Think tanks
- Law firms
- Faith-based organisations
- Academics
- Other, please specify _____

2. To what extent does the law/regulation define 'lobbying targets' in a sufficiently broad manner to include members of national and subnational legislative and executive branches (including advisors) and high level officials in national and subnational public administration, regulatory bodies and private bodies performing public functions?

0 – Lobbying targets are not defined in law/Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbying targets

1 – Lobbying targets are inadequately defined in law (including some but not all of the above-mentioned targets)

2 – Lobbying targets are broadly and adequately defined in law to include members of national and subnational legislative and executive branches (including advisors) and high level officials in national and

Check all categories covered by law:

- National Legislators
- Subnational Legislators
- National Executive
- Subnational Executives
- Executive Advisors
- High-level public officials
- Regulatory bodies
- Private bodies performing public functions
- Other, please specify _____

-
3. To what extent is the term 'lobbying'/'lobbying activities' clearly and unambiguously defined in law/regulation to include any contact (written or oral communication, including electronic communication) with lobbying targets (see above) for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position?

0 – No definition/Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbying activity

1 – Partially but inadequately/too narrowly defined

2 – Definition is clear and unambiguous and is comparable to the following international standard¹⁹³: any contact (written or oral communication, including electronic communication) with lobbying targets for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position.

TRANSPARENCY

Access to Information

4. To what extent is there a comprehensive access to information law that guarantees the public's right to information and access to government data?

0 – No law exists

1 – Law exists but with inadequacies¹⁹⁴

2 – Comprehensive law in place

5. In practice, to what extent do citizens have reasonable access to information on public sector activities and government data?¹⁹⁵

0 – In practice, citizens face major problems in accessing information and/or frequent violations of the law

1 – In practice, access is not always straightforward/citizens often face obstacles to access

2 – In practice, it is easy for citizens to access to information on public sector activities and government data

6. Do access to information laws apply to lobbying data?

0 – No law exists/Law does not apply to lobbying data

1 – Some but not all lobbying data accessible under access to information laws

2 – Access to information laws cover lobbying data

Registration and Disclosure by Lobbyists

7. Is there a lobbyist register in the country?¹⁹⁶

0 – No register exists

1 – Voluntary register exists/ A register for a particular institution exists but does not apply to all lobbying activity

2 – A mandatory register exists

¹⁹³ See Kesoru J., Rosenberg L. And Brown G., (2013) *Announcing Sunlight's international lobbying disclosure guidelines*. Available at: <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines> [21.6.2014]. The OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (2014, forthcoming) and Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1908 (2010) on lobbying in a democratic society.

¹⁹⁴ The most comprehensive attempt to rate the quality of access to information laws is the RTI Rating, which is not a perfect rating system but is worth consulting. *RTI Rating Country Data*. Available at: http://www.rti-rating.org/country_data.php [16.5.2014]. For Bulgaria, France and Spain see also Open Society Foundation (2006) *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*. Available at: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf [18.6.2014]. Further sources include National Integrity System Assessments & Global Integrity reports.

¹⁹⁵ A useful source for most countries will be the Open Data Barometer. See *Open Data Barometer*. Available at: <http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb> [15.6.2014].

¹⁹⁶ These questions refer in the main to a public lobbyist registry which would apply to a broad range of lobbying targets across a range of public institutions (see Definition questions for 'best practice' scope of institutions and targets that should be covered by a registry). Where individual institutions have adopted their own registries, these should be assessed using the framework but the narrative should explicitly state the limitations in scope of the institutions covered. Furthermore, in such cases, scoring should be discussed with TI-S, as there are comparability issues to consider.

-
8. Where a register exists, to what extent does it capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics in the country?

0 – Wholly inadequate scope covering only a small proportion of lobbyists

- 1 – Register captures many of the categories of lobbyists mentioned above but there are still some gaps
2 – The register clearly captures professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics.

Check all categories covered by register:

- Professional lobbyist
 Private Sector Representatives
 Public affairs consultancies
 Representative from NGO
 Representative from a for-profit corporation
 Representative from industry/professional association
 Trade unions
 Think tanks
 Law firms
 Faith-based organisations
 Academics
 Other, please specify _____

9. To what extent are lobbyists required to register in a timely (within 10 days of beginning of lobbying activity) manner?

- 0 – No compulsory registration
1 – Lobbyists required to register, but with significant time lag (more than 10 days)

2 – Lobbyists required to register within 10 days of beginning lobbying activity

10. To what extent are lobbyists required to report regularly on their lobbying activities and expenditures in a timely manner (max real-time – min quarterly)?

- 0 – No requirement to report/Reporting less often than annually

1 – Reporting requirement less often than quarterly but more often than annually

- 2 – Real-time – Quarterly reporting required

11. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant personal and employment information: name of the organization (if applicable); address and contact information; names of all active lobbyists working on behalf of the organization (if applicable)?

- 0 – No information required to be publicly disclosed by lobbyists

1 – Only basic information required to be publicly disclosed

- 2 – Sufficient information required to be publicly disclosed

Check all categories covered by law:

- Name (of individual or organisation)
 Address and contact details
 Names of all active lobbyists working on behalf of organisation
 Other

12. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on lobbying objectives and clients: name of the persons or organizations paying for the lobbying activities; names of the lobbyists' clients; specific subject matter lobbied?

0 - No information required to be publicly disclosed by lobbyists

1 - Only basic information required to be publicly disclosed

2 - Sufficient information required to be publicly disclosed

Check all categories covered by law:

Name of the persons or organizations paying for the lobbying activities

Names of the lobbyists' clients

Specific subject matter lobbied

Specific legislative proposals, bills, regulations, policies, programmes, grants, contributions or contracts sought

13. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on who they are lobbying and what they are advocating: name and title of the public representative or public body with whom the lobbyist engaged and the date and type of such engagement as well as any information and/or supporting documentation communicated to policymakers?

0 - No requirement to report

1 - Only basic information required to be publicly disclosed

2 - Sufficient information required to be publicly disclosed

Check all categories covered by law:

The name of the public representative or public body with whom the lobbyist engaged

Date of engagement

Type of engagement (personal visit, accepted invitation to event, official hearing)

Supporting documentation communicated to policymakers

14. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose lobbying expenditures, including spending on efforts to support lobbying, loans, sponsorships, retainers, or the purchase of tickets for fundraising events?

0 - No information on expenditures required to be publicly disclosed by lobbyists

1 - Only basic information on expenditures required to be publicly disclosed

2 - Sufficient information on expenditures required to be publicly disclosed

15. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose political donations to parties and candidates?

0 - No requirement for public disclosure of political donations

1 - Insufficient requirements for public disclosure of political donations

2 - Sufficient information on political donations required to be publicly disclosed

16. To what extent are lobbyists required to publicly disclose 'in kind' contributions: In-kind contributions may include advertising, use of facilities, design and printing, donation of equipment, or the provision of board membership, employment or consultancy work for elected politicians or candidates for office?

0 - No information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed by lobbyists

1 - Insufficient information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed by lobbyists

2 - Sufficient information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed

17. Is information disclosed by lobbyists publicly available online in a searchable machine-readable open-data format?

0 - Information not available online

1 - Information available online but not in a searchable machine-readable open-data format (eg. Hand-written and scanned documents used)

2 - Information publicly available online in a searchable machine-readable open-data format

18. To what extent do the lobbyists register and provide sufficient/timely information in line with legislative obligations?

0 - Little or no compliance with legal obligations

1 - Some lobbyists comply but there are many cases of non-compliance

2 - Broad compliance with legal obligations

Oversight, Verification and Sanctions

19. To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing registration of lobbyists, offering guidance to individuals and organisations, monitoring returns, and investigating apparent breaches or anomalies (this includes powers to investigate complaints made but also to instigate investigations even where no complaint has been lodged)?

0 - No oversight entity exists

1 - Oversight agency exists but it is under-resourced and/or insufficiently mandated to provide meaningful oversight

2 - A fully mandated and resourced oversight entity is in place

20. To what extent is there a pro-active verification mechanism to audit disclosures and reports and detect anomalies?

0 - No verification mechanism exists

1 - Verification exists but is inadequate

2 - Adequate verification mechanism exists

21. In practice, to what extent are anomalies detected and followed up on by the oversight body?

0 - Little or no detection of anomalies

1 - In general, the oversight body is somewhat active in following up on anomalies detected

2 - In general, the oversight body is active in following up on anomalies detected

22. In practice, to what extent are anomalies detected and reported by others (e.g. investigative journalists) followed up on by the oversight body?

0 - Little or no detection of anomalies

1 - In general, the oversight body is somewhat active in following up on anomalies detected and reported by others

2 - In general, the oversight body is active in following up on anomalies detected and reported by others

23. To what extent does the law provide for penalties for knowingly filing a false lobbying registration return or failure to file a return?

0 - No penalties exist

1 - Penalties exist but they are inadequate

2 - Adequate penalties exist in law

24. To what extent are penalties for knowingly filing a false return or failure to file a lobbying registration return implemented in practice?

0 - Never

1 - Sometimes

2 - Always

25. To what extent are oversight bodies required to publicly disclose the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations?

0 - No requirement to publicly disclose names of those who violate rules

1 - Disclosure of names of those who violate rules is at the discretion of the oversight body

2 - Mandatory disclosure of names of those who violate rules and details of the violation

26. To what extent are the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations published in practice?

0 - Never

1 - Sometimes

2 - Always

Legislative Footprint

27. To what extent does the law require the publication of a 'Legislative Footprint' (document that details the time, event, person, and subject of legislators' and senior public officials'¹⁹⁷ contact with a stakeholder) as an annex to all legislative records?

0 - No legislative footprint foreseen in law

1 - Piecemeal requirements to indicate who has sought to influence legislative or policy making processes in place

2 - The law requires publication of a legislative footprint as an annex to all legislative records

28. In practice, do legislators/public officials publish a legislative footprint including details of the time, person, and subject of contacts with stakeholders?

0 - No information on contacts publicly disclosed by legislators/public officials

1 - Some but insufficient information on contacts publicly disclosed by legislators/public officials

2 - Sufficient details of legislators' contact with stakeholders published

29. To what extent are senior public officials required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc?

0 - No requirement to make documentation related to meetings public

1 - Piecemeal requirements to make documentation related to meetings public

2 - The law requires publication of comprehensive documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists

30. To what extent are public representatives (national and subnational legislators) required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc.?

0 - No requirement to make documentation related to meetings public

1 - Piecemeal requirements to make documentation related to meetings public

2 - The law requires publication of comprehensive documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists

¹⁹⁷ Generally senior public officials are considered as those in management positions with decision-making authority.

INTEGRITY

Post-employment and Pre-employment Restrictions

31. To what extent does the law provide proportionate moratoria or 'cooling off periods' before former members of parliament, senior public servants, ministers and advisers can work as lobbyists?

- 0 - No cooling off period in place
- 1 - Less than 2 year cooling off period in place
- 2 - Cooling off period of at least 2 years in place

32. To what extent do 'cooling off periods' for those who wish to work as lobbyists apply to former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers?

- 0 - No cooling off period in place
- 1 - Cooling off period is in place but does not apply to all categories above
- 2 - Cooling off period applies to all categories above

Tick categories covered:

- Former members of parliament (national)
- Former members of parliament (sub-national)
- Former members of national Executive
- Former members of subnational Executives
- Advisors
- Senior Public Servants
- Senior staff of regulatory bodies
- Other

33. In practice to what extent do former members of parliament, senior public servants, members of the executive and advisers move easily and directly into the lobbying sector?

- 0 - There have been a significant number of cases of former members of parliament, senior public servants, ministers, ministerial advisers moving directly into the lobbying sector
- 1 - There have been a number of cases of former members of parliament, senior public servants, ministers, ministerial advisers to moving directly into the lobbying sector
- 2 - Former members of parliament, ministers and ministerial advisers rarely move directly into the lobbying sector, usually respecting a cooling off period

n/a – not applicable

34. To what extent does the law require former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers to receive permission from a designated ethics office/agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?¹⁹⁸

- 0 - No permission required
- 1 - Insufficient Restrictions (Insufficient coverage)
- 2 - Permission required and applies to all above-mentioned categories

n/a – not applicable

¹⁹⁸ A good source of information for this indicator is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p. 59-62.

35. In practice, to what extent do former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers seek permission from a designated ethics office/agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?¹⁹⁹

0 - Never

1 - Sometimes

2 - Always

n/a – not applicable

36. To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing post and pre-employment restrictions, offering guidance to individuals and organisations, and investigating apparent breaches or anomalies?

0 - No oversight entity exists

1 - Oversight agency exists but it is under-resourced and/or insufficiently mandated to provide meaningful oversight

2 - A fully mandated and well-resourced oversight entity is in place

Codes of Ethics for public sector employees

37. To what extent is ethical/responsible lobbying addressed in public sector codes of conduct (e.g. do they specify standards on how public officials should conduct their communication with interest groups, specify a duty of documentation of contacts, duty to report unregistered or unlawful lobbying to superiors?)

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not reflect ethical lobbying guidelines

1 - Codes of conduct address ethical lobbying in a piecemeal or insufficient manner

2 - Codes of conduct comprehensively address ethical lobbying

38. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with conflicts of interest issues?

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not adequately reflect conflict of interest issues

1 - Codes of conduct address conflict of interest issues in a piecemeal or insufficient manner

2 - Codes of conduct comprehensively address conflict of interest issues

39. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with gifts and hospitality issues?

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not adequately reflect gifts and hospitality issues

1 - Codes of conduct address reflect gifts and hospitality issues in a piecemeal or insufficient manner

2 - Codes of conduct comprehensively address reflect gifts and hospitality issues

40. To what extent do public sector codes of conduct deal comprehensively with interest and asset declaration issues?

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not adequately reflect asset declaration issues

1 - Codes of conduct address asset declaration issues in a piecemeal or insufficient manner

2 - Codes of conduct comprehensively address asset declaration issues

¹⁹⁹ A good source of information for this indicator is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p.63

41. To what extent is there a complaint mechanism allowing any public official or citizen to report violations of the public sector code of conduct?

- 0 - No complaints mechanism exists
- 1 - Complaints mechanism exists but is limited in scope
- 2 - Robust complaints mechanism exists**

42. To what extent are there training and awareness-raising programmes for public officials on integrity issues, including lobbying rules and guidelines?

- 0 - No training/awareness-raising programmes exist on integrity issues
- 1 - Piecemeal and irregular approach to training/awareness-raising on integrity issues**
- 2 - Comprehensive and regular training/awareness-raising on integrity issues

Codes of Ethics for Lobbyists

43. To what extent is there a statutory code of conduct for lobbyists including clear sanctions for failure to adhere to lobbying regulations?

- 0 - No code of conduct exists
- 1 - Code of conduct exists but it is inadequate**
- 2 - Statutory code of conduct including sanctions exists

44. In practice, to what extent are sanctions applied for failure to adhere to lobbying regulations?

- 0 - Sanctions rarely/never applied**
- 1 - Sanctions applied, but inconsistently
- 2 - Sanctions consistently applied

45. To what extent does the law and/or the lobbyists' code of conduct require disclosure regarding and provide restrictions on lobbyists being hired to fill a regulatory, financial decision-making or advisory post in government?

- 0 - No disclosure requirements or restrictions in place
- 1 - Insufficient Restrictions and disclosure requirements (e.g. lobbyist must deregister but no further restrictions)**
- 2 - Sufficient disclosure requirements and restrictions in place (e.g. potential veto of appointment and/or restriction in types of decisions the employee would be involved in making)

46. To what extent does the law and/or codes of conduct prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?

- 0 - No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official
- 1 - Law/Code of conduct discourages but does not explicitly prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official
- 2 - Law/Code of conduct explicitly prohibits simultaneous employment as a lobbyist and a public official**

47. To what extent is there a complaint mechanism allowing any policy-maker or citizen to report violations of the lobbying regulations?

- 0 - No complaints mechanism exists
- 1 - Complaints mechanism exists but is limited in scope
- 2 - Comprehensive complaints mechanism exists**

Self-regulatory Codes of Ethics for Lobbyists

48. To what extent are there self-regulatory code(s) of ethics managed by professional association(s) for lobbyists or by companies themselves?*

0 - No code of ethics exists

1 - Code of ethics exists but it is inadequate

2 - Code of ethics including sanctions exists

49. To what extent do existing self-regulatory codes of ethics for lobbyists include specific behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations?***200

0 - Codes do not provide any behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations

1 - Codes mention behavioural principles but are vague and/or incomplete

2 - Codes of ethics for lobbyists include specific behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations

Check all categories covered by codes:

Requiring honesty and accuracy of information provided to public officials

Requiring early disclosure to public officials of the identity of client and interests being represented

Refraining from using information obtained in violation of the law

Refraining from encouraging public officials to violate the law

Banning gifts above a de minimis value, fees, employment or any other compensation from a lobbyist to a public official.

Requiring speedy disclosure of any conflict of interest and management of such conflicts of interest or recusal

Making ethics training a condition of membership in the association.

Establishing a reasonably independent mechanism for monitoring and enforcing compliance to the ethics code.

Others, please specify _____

50. To what extent do existing self-regulatory codes require lobbyists to publicly disclose the identity of who they are representing and what they are lobbying for?*

0 - No information required to be publicly disclosed by lobbyists

1 - Only basic information required to be publicly disclosed and/or the information is not public

2 - Sufficient information required to be publicly disclosed (name of the persons or organizations paying for the lobbying activities; names of the lobbyists' clients; specific subject matter lobbied)

51. To what extent do existing self-regulatory codes prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?*

0 - No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official

1 - Code of conduct discourages but does not explicitly prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official

2 - Code of conduct explicitly prohibits simultaneous employment as a lobbyist and a public official

n/a – not applicable

52. To what extent is there a complaint mechanism allowing any member or non-member of the association to report violations of the lobbying code of ethics?*

0 - No complaints mechanism exists

1 - Complaints mechanism exists but is limited in scope

2 - Robust complaints mechanism exists

200 Based on OECD (2009) Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation, p.33 <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&tcote=gov/pgc%282009%299>

53. To what extent are there reasonably independent mechanisms for the monitoring and enforcement of compliance with the ethics code(s)?*

0 - No monitoring and enforcement mechanisms exists

1 - The monitoring mechanism exists but is not independent, or is limited in scope

2 - A robust and reasonably independent monitoring and enforcement mechanism exists

EQUALITY OF ACCESS - THE LEVEL PLAYING FIELD

Consultation and Public Participation in Decision-making

54. To what extent is the Parliament required by law to allow citizens and the public (corporations and civic organizations) to provide equal input to members regarding items under consideration, with sufficient notice and time incorporated in the legislative process to receive this input?

0 - The legal framework does not consider the provision of input to the legislative process.

1 - The legal framework allows for citizens and the public (corporations, civic organizations) to provide input to parliament, but it does not make any provisions regarding equal access, sufficient notice and time to receive this input

2 - Parliament is required by law to allow the citizens and the public (corporations and civic organizations) to provide equal input to members regarding items under consideration, with sufficient notice and time incorporated in the legislative process to receive this input.

55. To what extent does the legal framework lay out in a law or a group of laws the varied means for public participation in the formulation, implementation, and evaluation of policies, including timeframes and specific mechanisms to disseminate public meeting information, attendance and participation rules, instruments and tools to submit comments and opinion on specific policies?

0 - There are no procedures and rules for participation in policy discussions and decision making processes, or they are ad hoc to each policy and decision making process.

1 - There are some provisions for making public the means of participation in policy, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

2 - Yes, there is a specific regulatory framework that clearly lays out in a law or a group of laws the varied means for public participation in the formulation, implementation, and evaluation of policies, including timeframes and specific mechanisms to disseminate public meeting information, attendance and participation rules, instruments and tools to submit comments and opinion on specific policies.

56. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to ensure equal participation by all affected groups and stakeholders in decision-making processes?

0- There are no provisions regarding the consultation of groups and stakeholders affected by policy.

1- Some provisions regarding the equal participation of affected groups exist, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

2- The legal framework explicitly requires public authorities to ensure equal participation by all affected groups and stakeholders in decision-making processes.

57. In practice, which of the following forms of public participation are routinely used?

- Informal consultation with selected groups
- Broad circulation of proposals for comment
- Public notice and calling for comment
- Public meeting
- Posting proposals online
- Advisory/Expert Groups
- Preparatory Public Commission/committee
- IT support for monitoring and commenting regulations, submitting proposals and initiatives as early as the drafting phase: the portal e-uprava²⁰¹

58. In practice, to what extent are consultations open to participation from any member of the public?

- 0 - Consultations are rarely/never open to any member of the public
- 1 - Consultations are sometimes but not always open to any member of the public**
- 2 - Consultations are generally open to any member of the public

59. In practice, to what extent are the views of participants in the consultation process made public?

- 0 - The views of participants in the consultation process are rarely/never made public
- 1 - The views of participants in the consultation process are sometimes but not always made public**
- 2 - The views of participants in the consultation process are always made public

60. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to provide a detailed justification on why and how various submissions have or have not been taken into account in policy and decision-making processes after consultation?

- 0 - There are no provisions requiring public authorities to explain whether and how they have considered participation, or there is no participation provided for.
- 1 - There are some provisions requiring public authorities to explain whether and how they have considered submissions, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.**
- 2 - The law explicitly requires public authorities to provide a detailed justification on why and how submissions have or have not been taken into account in policy and decision-making processes after consultation.

Advisory/Expert Group Composition²⁰²

61. To what extent is there a legal obligation to have a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

- 0 - No requirement to have balanced composition**
- 2 - The law requires meaningful balanced composition between private sector and civil society representatives

62. In practice, to what extent is there a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

- 0 - Advisory groups are generally biased towards particular interests
- 1 - Advisory groups are sometimes balanced, sometimes not**
- 2 - There is a meaningful balance between private sector and civil society representatives on advisory groups

²⁰¹ The web portal e-uprava is designed as a simple communication tool enabling everyone to access content freely and without charge, comment on the content, write suggestions and send them directly to the competent ministry. *E-uprava, Državni portal Republike Slovenije*. Available at: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija.euprava>. See also: *Nacionalni interoperabilnostni okvir*. Available at: <http://nio.gov.si/nio/asset/informacijska+podpora+postopkov+priprave+predpisov+ipp-372> [22.6.2014].

²⁰² Following the OECD definition, here an advisory or expert group refers to any committee, board, commission, council, conference, panel, task force or any subcommittee set up by government (executive, legislative or judicial branch) or any of its subgroups to provide it with advice, expertise or recommendations. In some countries, advisory groups will be regulated differently depending on which sector/institution is concerned. If this is the case, we suggest the focus should be on *parliamentary* advisory group involved in the process of legislating. A good source of information for this set of indicators is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p. 66-68. The indicator questions draw heavily on the OECD draft report.

63. To what extent are lobbyists prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity?

0 – Lobbyists can freely sit on advisory groups in a personal capacity

2 - Lobbyists are prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity

64. To what extent are corporate executives prohibited from sitting on advisory groups in a personal capacity?

0 – Corporate executives can freely sit on advisory groups in a personal capacity

2 - Corporate executives are prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity

65. With regard to advisory/expert groups, to what extent is membership information, agendas, minutes and participants' submissions required to be made public?

0 - Information not publicly available

1 – Information available, but only on request

2 - Information publicly available online or in print form

PRILOGA 2: METODOLOGIJA

To poročilo je del projekta Odkrivanje lobiranja – Odstiranje tančic v politiki, ki ga financira Evropska komisija, v katerem smo ocenjevali stanje in ureditve lobiranja v 19 evropskih državah.²⁰³ Namen poročila o lobiranju v Sloveniji je:

- oceniti obstoječe ureditve, politike in prakse lobiranja v Sloveniji;
- identificirati korupcijska in druga tveganja ter primere, ki so povezani s pomanjkljivim nadzorom nad lobiranjem;
- izpostaviti obetavne prakse lobiranja v Sloveniji;
- nuditi priporočila in rešitve za nosilce odločanja in zastopnike interesnih skupin v javnem in zasebnem sektorju.

DEFINICIJE

Lobiranje je v tem projektu opredeljeno kot "vsako neposredno ali posredno komuniciranje s funkcionarji, nosilci političnega odločanja ali predstavniki oblasti, z namenom vplivanja na javne odločitve s strani organizirane interesne skupine ali v njenem imenu".²⁰⁴

Opredelitev lobistov ne vključuje samo poklicnih lobistov, temveč tudi predstavnike zasebnega sektorja (nepoklicni lobisti), svetovalne službe o javnih zadevah, predstavnike nevladnih organizacij, kapitalskih družb, industrijskih/strokovnih združenj, sindikatov, možganskih trustov (think-tanks), pravnih družb, verskih organizacij in akademike.²⁰⁵

Verjamemo, da mora ureditev zajeti vse ljudi, ki lobirajo, naša opredelitev namenoma izključuje posamezne državljane, ki lobirajo v lastnem imenu, saj je to del običajnega, zdravega, demokratičnega procesa in ne nekaj, kar bi bilo treba neupravičeno urejati.

Vključenih je več študij primera, ki označujejo primere neprimerne lobiranja pri prostorskem načrtovanju in okoljskem sektorju, kar jasno kaže, da obstajajo tveganja za družbo, če dopuščamo "sivo cono" lobiranja ali lobiranje brez nadzora ali ureditve. S pozitivnega vidika vključujemo tudi nekaj obetavnih praks, ki smo jih opazili v raziskavi in so predstavljene v primeru Pozitiven primer enakovredne udeležbe civilne družbe v procesu odločanja in transparentnega lobiranja.

ZBIRANJE PODATKOV IN VREDNOTENJE

Kvalitativno raziskavo sta med marcem in oktobrom leta 2014 izvedla Inštitut za ustavno pravo ter Transparency International Slovenia.

Teoretična raziskava je vključevala pregled primarnih in sekundarnih virov (zakonodaja, uradni podatki, študije in raziskav, knjige, strokovne revije, novinarska poročila itd.). Raziskovalci so uporabili tudi metodo kvalitativnih, nestrukturiranih, poglobljenih intervjujev. Izvedenih je bilo osem poglobljenih intervjujev z oblikovalci politik (in/ali nekdanjih oblikovalcev politik), lobisti in strokovnjaki za področje lobiranja in drugih področij, ki so pomembna za izvedbo te študije. Posebno koristni so bili za zbiranje dodatnih informacij o lobiranju v praksi. Seznam intervjuvancev je v Prilogi 4.

Dragocene informacije so nudili člani projektne posvetovalne skupine, ki so pregledali poročilo in ga kritično ocenili. Seznam članov posvetovalne skupine je v Prilogi 3.

V raziskavo je bil dodan tudi kvantitativen element za ocenjevanje stabilnosti in učinkovitosti državnih ureditev in samoregulativnih mehanizmov v zvezi z lobiranjem in za omogočanje primerjave med različnimi državami, ki so vključene v projekt. Raziskovalec je ocenil niz 65 kazalnikov, ki so osnovani na kvalitativnih informacijah, zbranih

²⁰³ Sodelujoče države so: Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Francija, Nemčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija in Združeno kraljestvo.

²⁰⁴ Ta opredelitev se v veliki meri opira na napotke organizacije Sunlight Foundation o lobiranju (<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>), osnutek poročila OECD o napredku pri uveljavljanju načel OECD za transparentnost in integriteto lobiranja (2014, načrtovano) in na priporočilo parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1908 (2010) o lobiranju v demokratični družbi.

²⁰⁵ Glej članek o regionalni politiki: Transparency International (2012) Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field. Dostopno na: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf [16.8.2014].

med raziskavo. Za ocenjevanje kazalnikov je bila uporabljena tristopenjska skala z najslabšim rezultatom 0 in najboljšim rezultatom 2.²⁰⁶ Podatki so bili združeni, da smo lahko izračunali skupne rezultate za državo in za tri dimenzije transparentnosti, integritete in enakosti dostopa. Natančneje je bil izračunan skupen rezultat (v odstotkih) za 10 pod-dimenzij (dostop do informacij, registracija in razkritje podatkov s strani lobistov, nadzor nad registrom lobistov in sankcije, zakonodajna sled, omejitve pred zaposlitvijo in po prenehanju zaposlitve, kodeks javnih uslužbencev, kodeks lobistov, samoregulacija s kodeksi etike, udeležba javnosti v procesih odločanja, sestava delovnih skupin). Za določitev skupnega rezultata za tri ključne dimenzije transparentnosti, integritete in enakosti dostopa je bila izračunana preprosta povprečna vrednost. Rezultat države se je izračunal glede na povprečje teh treh dimenzij.

V celotno poročilo je objavljeno na spletni strani:

http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf

To poročilo nudi podroben vpogled v lobiranje v Sloveniji in poudarja glavne vrzeli in pomanjkljivosti v pristopu k urejanju lobiranja. Zaradi tega je družba izpostavljena tveganjem za nejasne in nepravične odločitve, ki jih sprejemajo funkcionarji in javni uslužbenci. Naš cilj je usmeriti pozornost na težavo in spodbuditi pozitivne spremembe. S tem namenom poročilo navaja niz ključnih priporočil in rešitev, kako se spopasti z ugotovljenimi šibkimi točkami.

²⁰⁶ V določenih primerih, pri katerih ni logičnega vmesnega položaja, sta na voljo samo najmanjša vrednost 0 in največja vrednost 2. Prav tako nekatera vprašanja zaradi neprimernosti niso bila vključena v izvedbo raziskave.

PRILOGA 3:

ČLANI POSVETOVALNE SKUPINE

IME IN PRIIMEK	FUNKCIJA	ORGANIZACIJA
Drago Šketa	višji državni tožilec	Državno tožilstvo
Jurij Giacomelli	generalni sekretar	Nova ljubljanska banka, d. d.
Drago Kos	vodja delovne skupine za preprečevanje podkupovanja v mednarodnih poslovnih transakcijah	Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj
Andrej Zorko	izvršni sekretar	Zveza svobodnih sindikatov Slovenije
Goran Forbici	direktor	Center nevladnih organizacij Slovenije
dr. Damjan Lajh	izredni profesor	Fakulteta za družbene vede pri Univerzi v Ljubljani
dr. Igor Šoltes	evropski poslanec	Evropski parlament
Vasja Jager	novinar	Časopisna hiša Večer, d. d.
Marjan Podgoršek	predsednik	DSU
Mihael Cigler	predsednik	Združenje lobistov Slovenije
mag. Matej Tonin	vodja poslanske skupine in poslanec	Nova Slovenija – Krščanski demokrati
dr. Andrej Možina	predsednik	Zdravniška zbornica
Jaka Kosmač	svetovalec za preventivo in integriteto	Komisija za preprečevanje korupcije

PRILOGA 4: INTERVJUJI

IME IN PRIIMEK	FUNKCIJA	ORGANIZACIJA
Tatjana Pihlar	novinarka	Časopisna hiša Dnevnik
Franc Dolenc	direktor	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije
Matjaž Andrejašič	direktor	EPIK, d. o. o.
Tanja Fajon	evropska poslanka	Evropski parlament
Goran Forbici	direktor	Center nevladnih organizacij Slovenije
Tone Kristan	izredni profesor	Društvo Civilna iniciativa Malečnik za nadzor javnih institucij gospodarskega pomena
Vasja Jager	novinar	Časopisna hiša Večer, d. d.
Mihael Cigler	predsednik	Združenje lobistov Slovenije

Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12

Telefon: (+386) 01/320 73 25
info@transparency.si
www.transparency.si

facebook.com/TISlovenia
twitter.com/TransparencySi