

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Kristina Jurjevčič

Lobiranje in deliberativna demokracija

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Kristina Jurjevčič

Mentor: doc. dr. Andrej Škerlep

Lobiranje in deliberativna demokracija

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Najlepše se zahvaljujem svojemu mentorju doc. dr. Andreju Škerlepu za podporo in strokovne nasvete med pisanjem diplomske naloge. Za spodbudo in potrpežljivost pa bi se rada zahvalila svojim staršem.

Lobiranje in deliberativna demokracija

V svoji diplomski nalogi najprej opišem značilnosti deliberativne demokracije in lobiranja. Pri lobiranju se posebej osredotočim na interesne skupine, ki se zavzemajo za posebne interese. V tretjem poglavju opisujem korupcijo, saj se lobiranje vse prevečkrat enači z le-to. Ugotavljam, v katerem primeru gre za korupcijo in kdaj lahko govorimo o lobiranju. V četrtem poglavju se ukvarjam z javnostjo in iz nje izpeljano transparentnostjo (publiciteto), ki je pomemben ideal deliberativne demokracije. Javne razprave, ki temeljijo na racionalni argumentaciji in ne na goli propagandi, so tisti del političnega procesa, ki lahko edino zares pokaže, kaj pri razpravljanju in političnem odločanju o neki zadevi je javni in kaj zasebni interes. V petem poglavju iščem povezavo med deliberativno demokracijo in lobiranjem ter ugotavljam, ali hodita z roko v roki ali se izključujeta. Ugotoviti poizkušam, kako bi lahko lobiranje približali deliberativni demokraciji. Na koncu pa ugotovim, da ima lobiranje v sebi inherentne značilnosti, ki ga oddaljujejo od idealov deliberacije. Pomanjkanje transparentnosti je najbolj očitna izmed njih. Transparentnost celotnega procesa lobiranja bi približala lobiranje deliberativnim idealom. Omogočila bi, da so vidni pravi motivi vključenih v lobistični proces, poleg tega je javnost zadev tista, ki skrbi za moralnost institucionalizirane javne oblasti.

Ključne besede: lobiranje, deliberativna demokracija, transparentnost, javnost, posebne interesne skupine.

Lobbying and deliberative democracy

In my research paper I first describe the characteristics of deliberative democracy and lobbying. In the context of lobbying I focus on interest groups that are pursuing special interests. In the third chapter I define corruption, as lobbying is too often perceived as such. I try to delineate when an action can be considered as corruptive and when not. In the fourth chapter I study the concept of the public sphere and associated concept of transparency (publicity), regarded as an important ideal in deliberative democracy. Public debates that are based on rational arguments and not pure propaganda are the part of political process that can show what in the debate and decision-making on particular topic is in public and what in private interest. In the fifth chapter I try to discover the link between deliberative democracy and lobbying and to examine if these two concepts can be considered as inclusive or exclusive. In my thesis I am probing the ways if deliberative democracy and lobbying can be in principle brought closer. Eventually, however, I discover that certain inherent characteristics alienate lobbying from the ideals of deliberacy, the most obvious one being its lack of transparency. The transparency of the lobbying process would bring lobbying closer to deliberative ideals and would enable the real motives to be seen of those participating in lobbying process. Publicity is the factor that ensures the morality of the institutionalised public power.

Keywords: lobbying, deliberative democracy, transparency, public, special interest groups.

KAZALO

1	UVOD	6
2	LOBIRANJE IN DELIBERATIVNA DEMOKRACIJA	7
	2.1 Deliberativna demokracija kot proces racionalne argumentirane razprave med enakimi	7
	2.2 Lobiranje – proces vplivanja na politiko	10
	2.2.1 Pojem interesnih skupin	11
3	KORUPCIJA – NELEGALNO PRIDOBIVANJE OSEBNIH KORISTI	13
4	TRANSPARENTNOST KOT GLAVNI IDEAL DELIBERATIVNE DEMOKRACIJE	17
	4.1 Javnost	17
	4.2 Transparentnost kot vir kredibilnosti	22
	4.3 Publiciteta in javno razpravljanje	23
5	ZDRUŽLJIVOST LOBIRANJA Z DELIBERATIVNO DEMOKRACIJO	25
	5.1 Negativni aspekti lobiranja, ki ga oddaljujejo od deliberativnih idealov	25
	5.2 Kako približati lobiranje deliberativnim idealom	28
6	SKLEP	30
7	LITERATURA	32

1 UVOD

V svoji diplomski nalogi preverjam, v kakšnih pogojih lahko lobiranje spada in celo prispeva deliberativni demokraciji, v kakšnih pogojih torej ne nasprotuje deliberativnim idealom, hkrati pa se osredotočam tudi na pomanjkljivosti pri lobiranju. Poudarila sem predvsem koncept javnosti, ker sem ugotovila, kako je to v resnici pomembna prvina deliberativne demokracije. Publiciteta oz. transparentnost je tista, ki preprečuje nelegalne dejavnosti in odstrane zavese »zakajenih kabinetov in sob politikov«. Politične in ekonomske akterje prisili v poštenost ali pa odhod iz pomembnih položajev. Na kocki je torej veliko!

Glavna teza moje diplomske naloge je, da je praksa lobiranja združljiva z deliberativno demokracijo samo, če bi zakonska regulacija prisilila lobiranje v transparentnost. Skrita narava lobiranja je tista, ki ga najbolj oddaljuje od idealov deliberativne demokracije. Daleč od oči javnosti so namreč tla rodovitna za korupcijo. Če pa bi bilo lobiranje javno, bi ga tudi lažje regulirali in preprečevali, da bi prešlo v korupcijo. Če vsi vemo, kdo lobira, kako lobira, zakaj oz. kaj lobira, bi postala politična igra javna. Takoj, ko bi prišlo do nepravilnosti, bi za to izvedela javnost in pristojni organi ter bi lahko primerno ukrepali. Transparentnost bi razkrila tudi druge pomanjkljivosti lobiranja, ki ga oddaljujejo od idealov deliberativne demokracije, predvsem problem neenakega dostopa do lobiranja in direktnega vplivanja na politiko ter posebne interese organizacij, ki nasprotujejo javnemu interesu.

V drugem poglavju sem opisala deliberativno demokracijo ter lobiranje. Posebej sem se osredotočila na interesne skupine kot glavnega akterja pri lobiranju. Vstop interesnih skupin v politiko lahko pomeni vstop posebnih interesov močnih industrijskih in finančnih lobijev, lahko pa tudi večjo vključenost pomembnih segmentov državljanov v proces kreiranja državnih zadev, torej javnih interesov, ki jih zastopajo razna združenja ter nevladne in neprofitne organizacije. V tretjem poglavju se osredotočim na povezavo lobiranja s korupcijo. Zanima me, kaj je to korupcija in kako se razlikuje od lobiranja. V četrtem poglavju opišem javnost, ki je po mojem mnenju eden glavnih pogojev za kredibilni demokratični sistem državnih institucij. Na javnost se orientiram predvsem prek pojmov publicitete in transparentnosti, pri čemer opišem, zakaj je transparentnost pomembna prvina deliberativne demokracije kot element, ki civilizira. V petem poglavju pa preverjam pogoje, kdaj je praksa lobiranja združljiva s konceptom deliberativne demokracije in v katerih vidikih ni.

2 LOBIRANJE IN DELIBERATIVNA DEMOKRACIJA

2.1 Deliberativna demokracija kot proces racionalne argumentirane razprave med enakimi

Zametke ideje deliberativne demokracije lahko pripišemo že avtorjema Jürgenju Habermasu in Johnu Rawlsu, ki sta v svoji politični filozofiji vsak na svoj način zastopala tezo, da bi morala biti demokracija transformacija in ne le gol seštevek, agregat mnenj. Izraz deliberativne demokracije je prvi uporabil Joseph Bessette v svoji kritiki elitističnih razumevanj ameriške ustave. Bassette se je zavzemal za participativno demokratično politiko. Ta teorija pa je pod vprašaj postavila prejšnja predvidevanja ekonomskih in pluralističnih modelov, po katerih naj bi bila politika razumljena predvsem v okviru med seboj tekmovalnih interesov, konflikta ter pogajanja namesto javnega dobrega (Bohman in Rehg 1997, 12).

Deliberativna demokracija je le eden od modelov demokracije. Kot pravi James Fishkin, obstajajo poleg deliberativne demokracije še reprezentativna, direktna, večinska, madisonski tip demokracije¹ in nedeliberativna demokracija (Fishkin 1991, 43). Deliberativna demokracija je normativni ideal, ki pa se v praksi težko direktno izvaja. Idealni model nam opiše normativne pogoje delovanja demokracije, po katerih se zgledujemo (Bohman in Rehg 1997). »Na kratko, deliberativna demokracija predstavlja ideal politične avtonomije, ki bazira na praktičnemu razumu državljanov« (Bohman in Rehg 1997, IX). Da bi ugotovili, kaj je deliberativna demokracija, moramo najprej definirati pojem demokracije. Kot piše Frank Hendriks v svoji knjigi *Vital Democracy*, je demokracija politični sistem, v katerem vladajo državljani. Lahko vladajo sami ali pa preko izvoljenih predstavnikov ljudstva, na katere pa naj bi vplivali in jih kontrolirali na tak način, da bi bilo zadovoljeno načelo enakosti državljanov (Hendriks 2010, 22). Demokracija z raznimi institucionaliziranimi metodami in orodji omogoča transformacijo potreb državljanov v ustrezne vladne odločitve. Demokracija naj bi zagotavljala, da so odločitve predstavnikov v parlamentu in vladi v skladu s potrebami celotne družbe, natančneje v skladu s potrebami večine državljanov (Coultrap 1999). Lipset pa pravi takole: »Demokracijo v kompleksni družbi lahko opredelimo kot politični sistem, ki daje redne ustavne priložnosti za zamenjavanje vladajočih funkcionarjev in socialni mehanizem, ki omogoča največjemu možnemu delu prebivalstva, da vpliva na pomembne odločitve tako, da izbira med tekmeci za politične položaje« (Lipset v Bibič in Graziano 1994, 8).

¹ »Madisonian democracy«.

Deliberacija pa je diskurzivni proces, v katerem se tehta različne argumente o najbolj primerni obliki akcije v zvezi z določenim javnim problemom. Deliberacija pomeni pridobivanje znanja o ozadju zadeve in raziskovanje različnih alternativnih rešitev problema. Pri vsem tem pa mora biti zagotovljena enakost pogojev vstopa v razpravo, spoštovana pa mora biti tudi raznolikost pogledov na zadeve in izkušnje sodelujočih (Gastil 2009). Deliberativna demokracija je več kot agregat posameznih preferenc državljanov. Glavna ideja deliberativne demokracije je komunikacija, ki vsebuje dobre argumente ter razmislek o teh argumentih. Deliberativna demokracija zahteva, da so izpolnjeni pogoji svobodne javne razprave med »enakimi«. V tej javni razpravi pa morajo biti argumenti prepričljivi in podprti s konkretnimi dejstvi in dokazi (racionalna argumentacija) (Gastil 2009).

Deliberacija pomeni proces, v katerem državljani prek racionalne razprave formirajo in transformirajo svoje preference. Državljan, ki na primer želi prepričati nekoga v svoj prav, lahko sam v »burni« razpravi spremeni mnenje glede neke zadeve. Prednosti deliberacije vključujejo medsebojno razumevanje in empatičnost ter posledično višjo stopnjo strinjanja. Pogoji za vzpostavitev deliberativne demokracije so zahtevni. Politična enakost mora biti zagotovljena vsaj v načelu, saj model zahteva vključenost vseh ljudi in participacijo ne glede na ekonomski standard. Politična enakost v deliberativni demokraciji zahteva več kot samo enake možnosti vključenosti, državljani morajo imeti po tem modelu enako možnost predstavitve svojih argumentov, ki so dostopni vsem in so naslovljeni na vse državljane, niso naravnani na lasten interes in kažejo določeno stopnjo spoštovanja do drugih sodelujočih v razpravi (Naurin 2007). V idealni govorni situaciji lahko ljudje predebatirajo različne pereče probleme izključno na podlagi argumentov, ne glede na ekonomski, družbeni in drug status sodelujočega v razpravi (Gastil 2009). Idealna govorna situacija je Habermasova kontrafaktična definicija situacije, v kateri naj bi potekalo sporazumevanje na osnovi boljših argumentov, tako da bi pripeljalo do racionalnega soglasja udeležencev. Kontrafaktičnost te definicije, kar pomeni, da je normativni ideal, ki v praksi ni povsem uresničljiv, se kaže v tem, da je v praksi (skoraj) nemogoče, da bi vsi državljani argumentirali vse teme z vsemi ostalimi državljani, saj za to niso dane realne možnosti, npr. ni dovolj časa. Na tej osnovi lahko kritiziramo model deliberativne demokracije z argumentom, da mu primanjkuje realizma, možnosti za uresničitev tega ideala v praksi. Deliberacija se namreč zaradi družbenih neenakosti zelo težko udejanji (Gastil 2009).

Nekateri trdijo, da že racionalno razpravljanje, ki je v samem jedru modela, preprečuje kakršne koli prednosti, ki bi jih lahko izkoristili ekonomsko bolj vplivni ljudje. V načelu deliberativne demokracije je, da argumenti ne smejo imeti prednosti pred drugimi zaradi socialno-ekonomskega statusa tistega, ki jih podaja. Deliberativna demokracija tudi zahteva, da lahko ljudje slišijo cel spekter različnih pogledov in idej, kar omogoča, da lahko državljani razmislijo o svojih pogledih in jih prilagodijo, če so ideje njihovih sogovornikov boljše. Proces političnega razpravljanja mora potemtakem biti raznolik in vključujoč. To je pogoj deliberativne demokracije, tudi alternativni in manjšinski pogledi in ideje so v takem okolju slišani ter vzeti v obzir in premislek (Naurin 2007).

Zaradi vsega naštetega nekateri avtorji trdijo, da se ta model demokracije oddalji od tradicionalnega, na volitvah temelječega sistema reprezentativne demokracije. Deliberativna demokracija namreč ni le gol seštevek političnih preferenc. Dryzek jo opisuje kot racionalni dogovor, ki vsebuje mediacijo in ljudske porote. Habermas pa izpostavlja v deliberativni demokraciji pomembnost forumov, na katerih je veliko komunikacije in diskusij, kar se kaže v obliki širjenja informacij in argumentov, kar spodbuja razpravo, ki je temelj deliberativnega modela (Dryzek v Naurin 2007).

Transparentnost javnih zadev je pomembna prvina deliberativne demokracije. »Ko lahko javnost direktno opazuje dejanja politike, takrat so dejanja politike šteta kot vredna, dobra« (Stasavage 2007, 59). Odločitve, ki jih sprejme vlada pred očmi javnosti, štejejo tudi za bolj legitimne, saj jih ljudje lažje sprejmejo za svoje in jim bolj zaupajo. Vlade tako zadnjih 40 let poizkušajo svoja dejanja izvajati javno, transparentno in na ta način podkrepiti demokracijo (Stasavage 2007, 59). Ker je ta prvina demokracije pomembna pri odločanju o tem, kako je z lobiranjem v deliberativni demokraciji, sem transparentnosti v svoji diplomski nalogi namenila celo poglavje.

Po mnenju nekaterih avtorjev (Habermas, Bentham, Fishkin, Bohman) so udeleženci političnega procesa v deliberativni demokraciji težje pristranski. Politiki namreč v zakonodajnem procesu razpravljajo tako o pozitivnih kot tudi negativnih lastnostih sprejetja nekega zakona (Stasavage 2007, 60). Tako je težje upravičiti sprejetje zakonodaje, ki za javnost ne bi bila koristna, ki bi bila torej v nasprotju z javnimi interesi. Spet drugi avtorji menijo, da lahko deliberativnost vodi v polarizacijo mnenj, kjer je potem toliko različnih mnenj, da je skoraj nemogoče sprejeti eno mnenje kot enotno mnenje večine (Sunstein v

Stasavage 2007, 60). Tako velja, da debata in predstavitev različnih mnenj ter pozitivnih in negativnih aspektov nekih odločitev predstavnikov pred očmi javnosti pomeni deliberativno demokracijo, ki predstavlja ideal, kako naj bi delovala država pri usklajevanju različnih interesov.²

V deliberativni demokraciji politiki dajejo predloge, ki pa morajo biti tudi prepričljivi, saj morajo z argumenti prepričati vse ostale v svoj prav (Festenstein 2008, 296). V tem lahko vidimo povezavo z lobiranjem, saj tudi lobiranje pomeni prepričevanje pomembnih predstavnikov državnih institucij, da glasujejo oz. s svojim vplivom podprejo odločitev za ali proti nekemu zakonodajnemu predlogu.

2.2 Lobiranje – proces vplivanja na politiko

Beseda lobiranje prihaja iz latinske besede *lobium*, ki se nanaša na sprejemnico v stavbi političnega veljaka. Ljudje, ki so hoteli, da vplivni stanovalec nekaj naredi za njih, so vstopili in čakali na hodniku, kjer so tudi ostali čakali s podobnim razlogom (Thomas v van Schendelen 2010, 47).

Če povzamemo po delu ameriških avtorjev, v modernem času predstavniki interesnih skupin čakajo v predprostoru članov ameriškega kongresa, da bi od pomembnejših pridobili informacije in na njih vplivali (Matthews in Stimson v van Schendelen 2010, 48). Z razvojem se je lobiranje spremenilo iz delovanja na hodnikih v širši in bolj sofisticiran zbir aktivnosti, ki je zajemal: pridobivanje informacij, poskus vplivanja na politične predstavnike, organiziranje medijske publicitete ter nudenje finančnih podpor. Finančna podpora politikom in političnim strankam je mogoča samo, če je izvedena strogo po pravilih zakona o financiranju političnih strank, ki ga natančno predpiše vsaka sodobna demokratična država: če se lobisti pri tem financiranju ne držijo tega zakona, gre za korupcijo. Protizakonito podkupovanje predstavnikov državnih institucij je lobiranje omadeževalo s slabim slovesom med navadnimi ljudmi, čeprav so od leta 1920 naprej veljala bolj stroga pravila glede lobiranja v ZDA (van Schendelen 2010).

² V svoji diplomski nalogi izenačujem izraza interes in preferenca. Uporabljam ju kot izraza za isti pojem.

Izraz lobi se nanaša na skupino ljudi, ki poizkušajo vplivati na dejavnost zakonodajnega organa (politike) tako, da je ta dejavnost v interesu skupine ljudi, za katere lobi dela. »Lobi torej pomeni interesno skupino, ki je pooblastila svojega predstavnika oziroma najela nekoga, da bi neposredno zastopal interese lobija, v komunikaciji s političnimi odločevalci« (Fink Hafner 2007, 16). Lobiji so torej skupine, ki se potegujejo za sooblikovanje politike, vendar nimajo interesa priti na oblast. Lobi pomeni posameznika ali organizacijo, ki deluje na račun drugega (za nekoga drugega) z namenom, da vpliva na koncepcije ali odločitve javnih oblasti (Bibič 1995, 12).

Na politično odločanje poskušajo vplivati najrazličnejše interesne skupine. Lobira velik del podjetij in korporacij, industrijska in poklicna združenja, a tudi državljske skupine, ki niso neposredno povezane z industrijo, kot na primer skupine za varstvo živali, ekologi itd. Lobirajo tudi predstavniki delavcev, tj. sindikati, tudi razne paradržavne institucije, organizirane skupine intelektualcev in akademikov, dobrodelne ustanove, univerze in fakultete, koalicije, tj. »razpuščena zbirka organizacij ali posameznikov, ki sodelujejo, da bi dosegli skupen cilj«, lobirajo pa tudi bolnice in cerkve (Nowens 2006, 12–15). Lobira torej veliko vrst družbenih skupin, v katere so lahko vključeni tudi navadni državljani glede na osebne interese. Če lobira organizacija, v katero je vključenih veliko navadnih državljanov, lahko po mojem mnenju govorimo o temu, da se lobiranje bliža deliberativnim demokratičnim idealom v tistem vidiku, da se širi vključenost najširših množic v politični proces. Še posebej to velja pri organizacijah, ki ščitijo pravice šibkejših, marginalnih skupin (Nowens 2006, 12–15). Nekateri avtorji s tem v zvezi govorijo o javnih interesnih skupinah, saj naj bi takšne skupine zastopale javne, in ne posebne oz. zasebne interese.

2.2.1 Pojem interesnih skupin

Interesne skupine (tudi) preko lobiranja vplivajo na politični proces. »Interesne skupine so pomemben faktor upravljanja in demokracije v sodobnih družbah. Interesne skupine večajo prostor za politično udeležbo in s tem omejujejo politično odtujitev« (Bibič 1995, 14).

Po Bibiču lahko interesne skupine razmejimo na posebne interesne skupine ter javne interesne skupine. Javne interesne skupine se razlikujejo od posebnih interesnih skupin po tem, da naj bi se zavzemale za kolektivno, skupno dobro, katerega uresničitev ni selektivno in materialno v korist članov ali aktivistov organizacije. Javne interesne skupine se po Bibiču zavzemajo za

uveljavljanje širših interesov družbe, npr. interesov glede človekovih pravic, kakovosti okolja, enakosti spolov, interesov potrošnikov, zdravja, reforme političnih institucij, miru itd. Potemtakem so javne interesne skupine posebej pomembne za razvoj civilne družbe in demokratizacijo politike v tranzicijskih deželah. Po tej logiki lobiranje (ki ga izvajajo interesne skupine v javno dobro) pripomore k demokratizaciji ter ugodno vpliva na demokracijo (Bibič 1995, 6).

Tudi tu pa nastane problem ločevanja javnih interesnih skupin od posebnih interesnih skupin. Poraja se namreč vprašanje opredelitve javnega splošnega interesa. Nobena interesna skupina namreč ni zainteresirana, da jo javno mnenje zaznava kot sebično skupino, ki deluje le v lastnem interesu, ki utegne biti v nasprotju z javnim, splošnim interesom drugih skupin. Kot drugo pa je vprašanje, koliko so ali niso posebni, specifični interesi posebnih interesnih skupin v skladu z javnim interesom (Bibič 1995, 6–7).

Vsekakor smo ugotovili bistveno razliko med posebnimi interesnimi skupinami, ki se pretežno zavzemajo za lastne interese svojih članov oz. interese svoje dejavnosti ter interesnimi skupinami, ki so pretežno ali v celoti usmerjene v širše skupno dobro (Bibič 1995, 7).

»Javne interesne skupine so zasebne, neprofitne, nacionalne organizacije, ki politično posredujejo v imenu različnih splošnih družbenih ciljev, kot so zaščita okolja, varnost in zdravje na delovnem mestu, potrošniško blagostanje, državljanske pravice in demokratične reforme vladnega procesa odločanja, skratka tiste skupine, ki skušajo doseči kolektivno (skupno) dobro« (Brezovšek 1995, 20). Kolektivno dobro pa pomeni tisto politiko, ki domnevno koristi vsem ljudem ne glede na to, ali so člani skupin ali ne. Problem nastane, ker vsak želi čist zrak in svetovni mir, ni pa vsak pripravljen za to plačati stroškov. Poleg tega je vprašanje, kaj je bolj javni interes, čisti zrak ali industrijski razvoj in delovna mesta ter preživetje. Tovarne zagovarjajo javni interes po gospodarskem razvoju, zaposlovanju, polnjenju proračuna z davki, aktivisti pa javni interes po čistem zraku in okolju.

Najbolj enostavna razmejitev med javnimi in interesnimi skupinami je, da se posebne interesne skupine zavzemajo za korist določene skupine, kar pogosto predstavlja profitni motiv, javne interesne skupine pa se zavzemajo za deklarirano javne, pogosto neprofitne cilje. Je pa ta razmejitev vedno nepojasnjena in kontroverzna. Brezovšek ugotavlja, da javne

interesne skupine velikokrat vključujejo posebne interese, hkrati pa tudi posebne interesne skupine mnogokrat svoje interese predstavljajo kot javni interes, tako da je razmerje med tema dvema kategorijama relativno (Brezovšek 1995, 20–21). Kaj je v neki konkretni javni zadevi v javnem interesu, pa mora vedno znova pokazati javna razprava o tej konkretni zadevi, kar govori v prid modelu deliberativne demokracije.

Da določene aktivnosti spadajo med lobiranje, morajo biti v okviru pravil o lobiranju, ki jih določa zakon o lobiranju. Poleg tega lobiranje omejujejo še dodatna pisna pravila, predvsem stanovski kodeksi, omejuje ga tudi zakonsko predpisana registracija interesnih skupin oz. njihovih predstavnikov v parlamentu itd. (Dobovšek 2005, 35–36). Gre za pravila, kot so omejitve zneska, ki ga lahko prispevajo lobisti, transparentnost nakazil, prijava aktivnih lobistov v register itd. Če so aktivnosti, ki jih izvaja neka oseba, v okviru zakonsko določenih veljavnih pravil, potem gre za lobiranje. Kadar so ta pravila kršena, pa ne moremo več govoriti o lobiranju. Take aktivnosti, ki kršijo zakon, štejemo za korupcijo (Dobovšek 2005, 36).

Zakon o lobiranju v splošnih določbah omejuje in opredeljuje lobiranje, lobiste, javne uslužbence, pri katerih lobisti lobirajo, način delovanja lobistov ter nadzor nad njihovim delom (ki ga opravlja komisija za nadzor). V zakonu so določena pravila, kako naj ravna lobisti, ter sankcije v primeru, da ta pravila niso upoštevana. »Ob ponujanju protiuslug, doseganju prednosti in koristi pa si lahko ponovno postavimo vprašanje, kje se končajo meje lobiranja in kje se prične korupcija« (Dobovšek 2005, 29). Pri tem pa ne smemo pozabiti na dejstvo, da že politika sama temelji na zvezah in poznanstvih, da se tako razpredanje mrež običajno v javnosti tolerira, vse to pa še dodatno otežuje določitev meje med lobiranjem in korupcijo (Dobovšek 2005, 29).

3 KORUPCIJA – NELEGALNO PRIDOBIVANJE OSEBNIH KORISTI

Državni zbor RS je leta 2010 sprejel Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ki prvič zakonsko regulira lobiranje. Zakon, ki definira lobiranje kot “nejavno vplivanje na odločanje”, pravi takole: »Lobiranje je delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov [...]« (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije 2010, 14. alineja 4. čl. 1. poglavja).

Zakonska regulacija lobiranja po svetu (Coen in Richardson 2009) in pri nas je relativno enostavna in praviloma vključuje naslednje elemente: prvič, najpomembnejše je načelo, ki lobistu prepoveduje, da bi pri poskusu vplivanja lobirancu v zameno nudil kakršno koli korist, s čimer regulacija preprečuje zdrs lobiranja v korupcijo; drugič, načelo, da lahko lobirajo samo registrirani lobisti, ter postopek registracije oz. uradnega licenciranja lobistov pri pristojnem organu; tretjič, predaja letnih poročil nadzornemu organu, v katerih lobist navede, za koga, pri kom je lobiral, zadevo oz. interes lobiranja ter stroške, ki jih je pri tem imel. Takšna zakonska regulacija nudi osnovni nadzor nad dejavnostjo, vendar je pri tem pomembno, prvič, da slovenski zakon definira lobiranje kot nejavno dejavnost, ter drugič, da je zahteva po navedbi zadeve lobiranja tako splošna, da ne zahteva podrobnejšega opisa zadeve oz. interesa pri lobiranju, kar pomeni, da takšna regulacija sicer napravi transparentne akterje, ki so udeleženi v lobiranje, ne pa vsebinsko tudi zadev oz. interesov, ki so v lobiranje vključeni (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije 2010).

Najbolj znana definicija korupcije, ki dominira v moderni literaturi, je, da korupcija pomeni deviacijo od družbenih in institucionaliziranih norm zaradi privatne koristi (Qizilbash 2008, 276).

Zakon o preprečevanju korupcije definira korupcijo kot »vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega« (Zakon o preprečevanju korupcije 2004 v Dobovšek 2005, 12).

Evropski parlament je prvo definicijo korupcije podal leta 1995 kot vedenje ljudi z javnimi ali zasebnimi odgovornostmi, ki teh dolžnosti ne izpolnijo, ker jim je bila ponujena (direktno ali indirektno) finančna ali druga korist za dejanja ali opustitev dejanj v sklopu njihovih dolžnosti. Leta 2003 pa je Evropska komisija izboljšala to definicijo na EU nivoju. Tako definicija iz leta 2003 pomeni zlorabo moči zaradi zasebne koristi, posebej pa dodaja, da se ta definicija nanaša tako na javni kot zasebni sektor (Szarek Mason 2010).

Korupcija je, kot pravi Dobovšek, vseskozi prisotna v politiki. Vedno so obstajale skupine, ki skušajo na politiko vplivati za doseg čim večjih koristi. Težava nastane takrat, ko se takšno vplivanje dosega na nezakonit način, običajno s pomočjo podkupovanja. Gre za usluge, o

katerih se ne govori ali pa se o njih ne sme govoriti. Ker so vključene skupine ljudi, ki imajo veliko moči in vpliva, pa je pogosto zavrt tudi odziv medijev. Ta odziv se poveča oz. pojavi večinoma v predvolilnem času ali pa takrat, ko gre za večje afere (Dobovšek 2005, 28).

Vpliv demokratičnega sistema na korupcijo je odvisen od tega, kako dobre so institucije, ki skrbijo za pravičnost, transparentnost in odgovornost. V na novo ustanovljenih demokracijah, kjer institucije nadzora in pregona, predvsem policija, tožilstvo in sodstvo, šele začenjajo delovati po demokratičnih pravilih, le-te težko nadzirajo korupcijo (Qizilbash 2008, 287).

Treba pa je ločiti idealne demokracije od dejanske politične prakse. V resničnih demokracijah je vstop v politično tekmo drag, poleg tega pa državljanom niso na voljo vse informacije. Politikov v resničnih demokracijah ne zanima volja ljudi v tej meri, kot bi jih morala, poleg tega državni aparat peša (Qizilbash 2008, 280). V takih pogojih so »tla rodovitna« za korupcijo. Politiki preusmerijo javna sredstva za volilne kampanje, da bi si v politični tekmi pridobili čim več glasov, namesto da bi denar vložili v javno dobro. Ali pa sprejemajo podkupnine in države ne vodijo v skladu z državnim interesom, ampak tako, da se okoristijo sami, in pa zasebne organizacije, ki najemajo dobre lobiste. Vendar pa nekateri avtorji predvidevajo, da strah, ki jo predstavlja grožnja s sankcijami, npr. izguba političnega mandata ter strožje zaporne in/ali denarne kazni, lahko prispeva k manjši korupciji v demokraciji. To pa drži le v primeru, če je državljanom dostopno dovolj ključnih informacij, če je politika dovolj transparentna in če so mediji dovolj neodvisni, da lahko prispevajo k javnim razpravam o ključnih zadevah javnega interesa (Qizilbash 2008, 280–281).

Po Rose Ackerman so pomembni naslednji trije faktorji: ločevanje moči (politične, ekonomske), svobodni mediji in neodvisno sodstvo, ker le-ti zavirajo korupcijo. Problem pa je v tem, da se je demokracija v nekaterih državah izrodila, saj ne izpolnjuje zgoraj navedenih kriterijev (Rose–Ackerman 2006).

Da se lobiranje ne bi prelevilo v korupcijo, mora biti uporaba lobističnih metod v skladu z zakonom in predpisanimi pravili. Korupcija se pojavi tedaj, kadar posamezniki ali skupine uveljavljajo ozke, posebne interese, ki prevladajo nad javnimi interesi, na protizakonit način, predvsem z nudenjem koristi tistim, ki jih lobirajo. Po raziskavah se lobiranje pogosteje pojavlja v bogatejših državah oz. v državah z višjim BDP, korupcija pa v revnejših in nestabilnih demokracijah, kjer se politična vodstva velikokrat menjajo. Zakaj je temu tako?

Korupcija se dogaja v državah s slabše razvitimi državnimi institucijami in nižjo politično kulturo, hkrati pa je manj denarja potrebnega, da nekoga podkupiš. Za lobiranje potrebuješ vpliv, zato se ga največkrat poslužujejo večja podjetja, ki imajo kaj ponuditi politiki. Po tej teoriji sta torej lobiranje in korupcija zamenjava eden za drugega. V nestabilnih demokracijah, kjer se vlada večkrat in hitro zamenja, se lobiranje ne spleča, bolj se spleča korupcija. Kaj ti vendar pomaga, če nudiš usluge politiku, ki ga bo kmalu zamenjal nekdo drug. Gre torej za povsem zdravo kmečko logiko. Po tej teoriji se lobiranje in korupcija skoraj enači (Campos in Giovannoni 2007). Drugače pa trdi Demania, ki pravi, da sta lobiranje in korupcija komplementa in se dopolnjujeta. Po mnenju tega avtorja z lobiranjem lobiji omogočijo le to, da je korupcija lažja. Z lobiranjem se korupcija olajša (Demania v Campos in Giovannoni 2007, 4).

»Ker gre za nevidno mrežo, je težko odkriti, kdaj politiki vplivajo na poslovne odločitve podjetij, kot so prevzemi podjetij, vlaganja, zaposlovanje, višina plač [...]« (Dobovšek 2005, 45). »V nasprotni smeri imajo nekatera podjetja močan vpliv na delovanje državnih organov in agencij, zato jim ni treba plačevati določenih prispevkov, v nekatera tuja podjetja pa se stekajo znatne državne subvencije« (Dobovšek 2005, 45). Korupcija deluje ravno zato, ker jo je težko odkriti, ker se nezakoniti posli sklepajo v tajnosti, tako da vsi vpleteni svoja dejanja prikrivajo. Takoj ko državni organi odkrijejo korupcijo, se ta konča. Kar nas privede do sklepa, da je ravno transparentnost, odkritost delovanja v političnem procesu, smrt za korupcijo. Če bi bila vsa dejanja politike in podjetij transparentna, potem korupcije ne bi bilo (Dobovšek 2005, 47). Smiselni so torej naslednji ukrepi za povečanje transparentnosti: ustvarjanje odprte in transparentne organizacijske kulture; delitev dela na tak način, da se vsak postopek nadzoruje; seznam daril, ki jih sprejemajo zaposleni v zasebnih in državnih organizacijah; nagrajevanje, pomoč in zaščita ljudi, ki sporočajo o kršitvi delovnih pravil; usposabljanje kadrov za odzivanje v primeru kršitve pravil itd. (Dobovšek 2005, 76).

Transparentnost bom podrobneje obravnavala v naslednjem poglavju.

4 TRANSPARENTNOST KOT GLAVNI IDEAL DELIBERATIVNE DEMOKRACIJE

4.1 Javnost

Moderna javnost, kot jo opredeljuje Jürgen Habermas v delu *Strukturne spremembe javnosti* (1989a), se je razvila z vrsto procesov modernizacije in racionalizacije evropskih družb, z Gutenbergovim odkritjem tiska, reformacijo, začetkom tiskanja knjig in časopisov ter nastankom kritične publicistike, razvojem tržnega gospodarstva, pravne države, sodobne znanosti in umetnosti, kar je pripeljalo do razkroja fevdalnih monarhij in postopnega nastanka modernih demokratičnih institucij. V teh procesih se je postopoma razvila avtonomna civilna družba, v okviru katere so državljani začeli javno razpravljati o pomembnih zadevah in postavljati zahteve vladarju. Vladarji se niso mogli več sklicevati na dedno pravico do vladanja, ampak so morali sprejeti pravila demokratičnega vladanja, v okviru katerih ima javnost osrednje mesto. Ključni dogodek je bila francoska revolucija leta 1789, ko so bile temeljne človekove pravice prvič v zgodovini zapisane v demokratično ustavo, med drugim tudi pravica do svobode govora, tiska, vesti in političnega združevanja. »Ta novi prostor delovanja je sestavljen iz nešteto javnih lokacij, kjer ljudje skupaj racionalno razpravljajo o trenutnih problemih, ocenjujejo tekmujoče predloge ter končno proizvedejo javno mnenje« (Gripsrud in drugi 2010, 13). Tako se je torej »rodila« moderna javnost. V tej javnosti je, kot pravi Immanuel Kant, praktični razum institucionaliziran v normah racionalne razprave, v kateri so odločilni argumenti, ne pa status ali sveta tradicija (Calhoun 1992, 2).

V prvih modernih ustavah so preambule s temeljnimi pravicami popolna podoba liberalnega modela javnosti: jamčijo družbo kot sfero zasebne avtonomije; njej nasproti javno oblast, ki je omejena na nekaj funkcij; in hkrati med obema tema področjema sfero zasebnikov, zbranih v publikum, ki kot državljani posredujejo državi potrebe meščanske družbe in s tem po ideji liberalnega modela, v mediju javnosti, vodijo politično avtoriteto v racionalnost. Obči interes, na katerem se mora tovrstna racionalnosti odmeriti, je v pogojih družbe svobodnega blagovnega prometa zajamčen takrat, kadar so dejavnosti zasebnikov na trgu emancipirane od družbenih oblasti, v javnosti pa od političnih prisil (Habermas 1989b 296–297).

Kot pravi Škerlep (1997, 160), Habermas v tem liberalnem modelu javnosti ugotavlja, da moderne ustave parlamentarnih demokracij na eni strani vzpostavljajo demokratično državo kot institucionalizirano javno oblast, ki je v svojih pristojnostih omejena, na drugi strani pa relativno avtonomno civilno družbo javno nastopajočih zasebnikov, ki v javnih razpravah izražajo in prek argumentov usklajujejo svoje interese ter na ta način vplivajo na oblikovanje javnega mnenja, in tako pritiskajo na izvajanje politike v državnih institucijah. Ta model je torej v skladu z modelom deliberativne demokracije. A kot smo ugotovili že pri obravnavi modela deliberativne demokracije, je tudi Habermasov liberalni model javnosti normativni ideal, ki ni nujno uresničen v izvajanju praktične politike v sodobnih državah.

Habermas je to razlikovanje med normativnim idealom demokratičnih družb in dejanskim stanjem političnega in javnega komuniciranja v modernih družbah opredelil z idejo o »refeudalizaciji javnosti«. Družbene organizacije, ki sodelujejo z državo, delujejo v politični javni sferi prek političnih strank ali direktno prek javne administracije. Z intervencijo javne in zasebne sfere, ne le politične avtoritete, smatrajo določene funkcije na področju izmenjave potrošnih dobrin in družbenega dela, ampak tudi družbene organizacije predvidevajo zase politične funkcije. Velike organizacije si prizadevajo sodelovati s političnimi akterji in med seboj, pri tem pa poizkušajo pogosto izključiti javno sfero. Obenem pa si morajo prav te organizacije vsaj navidezno zagotoviti podporo množic, ki jo dosegajo s pomočjo prakse odnosov z javnostmi tako, da za svoje posebne interese pridobijo medijske objave, publiciteto, ki vpliva na podporo javnosti posebnim interesom. Dandanes tako proces zagotavljanja javnosti, publicitete, služi posebnim interesom. In sicer si družbeni in politični akterji na ta način pridobijo publiciteto, ali bolje rečeno, javni prestiž. Pridobijo si odobravanje v klimi »nejavnega mnenja« (Gripsrud in drugi 2010). Kakor koli že, temu trendu šibkosti javne sfere pa stoji nasproti podaljšek fundamentalnih pravic, ki jih zagotavlja socialna »welfare« država. Izražena je nuja po tem, da so informacije dostopne javnosti, transparentnost vse od državnih organov pa do organizacij, ki sodelujejo z državo. Do take mere, ko se to udejani, dobimo javno telo dobro organiziranih zasebnih posameznikov, ki imajo med seboj pomenske odnose. Le na ta način lahko ti organizirani posamezniki učinkovito sodelujejo v procesu javne razprave (Gripsrud in drugi 2010, 118–119).

Nemoč javnosti Habermas utemeljuje z lobističnimi vpadi partikularnih interesov v sfero države, z intervencijami države v sfero civilne družbe ter komercializacijo medijev. Škerlep je v zvezi s Habermasovo idejo refeudalizacije moderne javnosti zapisal:

Z nastankom monopolnega kapitalizma je prišlo do sprememb v sami globalni strukturi družbe. Na eni strani je država začela intervenirati v sfero trga, s čimer je civilna družba izgubila videz avtonomije, na drugi strani pa so organizirani partikularni interesi kapitala in zasebnih združenj (lobiji) začeli posegati v sfero države neposredno, mimo javnosti, kar je pokazalo, da država ni nevtralna institucija, ki nepristransko skrbi za zadovoljevanje vseh interesov. To je porušilo ločnico med civilno družbo in državo ter odpravilo politično javnost kot ekskluzivno sfero posredovanja interesov med družbo in državo (Škerlep 1989, 305–306).

V devetdesetih pa se Habermas naveže na Luhmanna in popravi svojo tezo. V sodobni družbi so namreč problemi preveč kompleksni in številni, da bi se lahko o vsakem vzpostavila široka diskurzivna razprava v javnosti in bi prišlo do legitimnega oblikovanja volje. Večinoma vlada predloži parlamentu predlog, ki ga potem ta izglasuje ali pa ne, široka javnost pa pri tem nima nobene besede. Široka javnost je vključena le pri odmevnih, večjih problemih in krizah. V čemer pa Habermas ne vidi nič slabega, saj se na ta način postopek odločanja posploši in se ne obremenjuje javnosti z rutinskim odločanjem (Škerlep 2002, 167). Pojem javnosti sodi med kompleksne pojme, ki jih različni avtorji različno, tudi protislovno, opredeljujejo. Šele v 20. stoletju se začne pojem javnosti sistematično obravnavati, še posebej ob odkritju sociološkega vidika javnosti, ki stoji ob boku političnemu in idejnemu vidiku (Splichal 1997, 18). Nas pa v povezavi s transparentnostjo zanima tista razsežnost pojma javnosti, pri kateri gre za dihotomijo javnega in zasebnega. Po Splichalu gre za specifično naravo dejavnosti ali prostora, kar pomeni javno obče, vidno, dostopno ali glede na mojo diplomsko nalogo transparentno. Javno je tisto, kar lahko vsakdo vidi, kar je vsakomur ali vsaj mnogim dostopno, kar se dogaja pred očmi državljanov, opazovalcev. Splichal pri opredelitvi javne narave različnih javnih dejavnosti ali javnih prostorov izpostavlja, da je javno tisto, kar je splošno (univerzalno), skupno vsem državljanom, tisto, kar pripada državi, kolikor predstavlja vse državljane in skrbi za dobro vseh, v tem smislu uporabljamo izraze, kot so javni interes, javna oblast, javni tožilec itd. Nasproti javnemu pa stoji posebno (partikularno) ali zasebno (privatno), tj. tisto, kar spada k neki posebni skupini ali posamezniku in se drugih ne tiče (Splichal 1997, 33). Lobiranje posreduje med javnimi in posebnimi oz. zasebnimi interesi. Politika mora skrbeti za obče dobro vseh državljanov, torej za javno dobro ali za javni interes, vendar pa le-ta v konkretnih situacijah mnogokrat sovpada s posebnimi ali zasebnimi interesi. Naj navedem ilustrativni primer: nekdo ima zasebni interes, da v neki nerazviti občini postavi tovarno, ker je tam delovna sila poceni in bo lahko imel dobiček; vendar pa ta zasebni interes

lahko sovpada z javnim interesom po razvoju lokalne skupnosti, novih delovnih mestih, večjem prilivu davkov v občinski proračun, kar bo omogočilo gradnjo javne infrastrukture. Za analizo razmerja med lobiranjem in javnimi interesi je relevantna tudi tista Deweyeva opredelitev razlike med javnim in zasebnim, ki opozarja na težo posledic, ki jih ima človekovo delovanje za druge ljudi, ki niso neposredno prisotni v neki na videz zasebni transakciji, a občutijo posledice vsebine te zasebne transakcije. Natančneje, zadeve, ki transakciji zadevajo le neposredno udeležene, po Deweyu štejemo pod zasebne; če pa posledice transakcije doletijo tudi tiste, ki niso neposredno udeleženi v interakciji, pa je transakcija javna (Splichal 1997, 34). Ta definicija je pomembna zato, ker zakon opredeljuje lobiranje kot »nejavno vplivanje na odločanje«, dejansko pa posledice zasebne interakcije med lobistom in lobirancem lahko zelo pomembno vplivajo na segment državljanov ali na vse državljane, čeprav le-ti v samem aktu lobiranja niso bili niti vključeni niti niso bili o tem aktu obveščeni. Potemtakem bi moralo biti lobiranje vsekakor bistveno bolj javno. Z lobiranjem namreč interesne skupine vplivajo na politične odločitve, ki se kažejo v spremenjenih zakonih in regulativah, ki pa imajo lahko močne posledice za vse državljane. Tudi če sklepamo po Deweyevi konceptualizaciji, bi moralo biti lobiranje javno. Najbolje pa transparentnost v povezavi s publiciteto v politiki opiše Immanuel Kant. Kot navaja Škerlep: »Načelo publicitete, na katerem temelji ideja liberalne javnosti, Kant opredeli kot "načelo kritike in nadzora" javnosti nad izvajanjem oblasti. V duhu razsvetljenstva in v skladu z etičnimi načeli svoje filozofije je Kant postavil na raven imperativa naslednje načelo: "Vsa dejanja, ki zadevajo pravice drugih človeških bitij, so napačna, če njihova maksima ni kompatibilna z njihovo javno predstavitvijo"« (Škerlep 1997, 161). Publiciteto v moji diplomski nalogi enačim s transparentnostjo v smislu javne predstavitve oz. razvidnosti in ugotavljam, da daje politiki in tudi drugim v javnosti nastopajočim kredibilnost. V tem smislu publiciteta posreduje med politiko in moralo in vzdržuje med njima harmonijo (Splichal 2001, 21). Po Kantu je javnost zadev metoda razsvetljevanja in je hkrati načelo pravne ureditve. Razsvetljenost za posameznika pomeni misliti z lastno glavo, v odnosu do človeštva pa pomeni težnja k pravični, moralni družbeni ureditvi. V obeh primerih mora biti razsvetljenost posredovana z javnostjo, publiciteto, transparentnostjo. Publiciteta torej omogoča razsvetljenost. Omejevanje javnosti, publicitete, transparentnosti naj bi bilo po Kantu poglobitni razlog za nastanek vseh tajnih družb (Splichal 1997, 126). V moji diplomski pa je omejevanje transparentnosti poglobitni razlog za prehod legalnega lobiranja v nelegalno korupcijo.

Jeremy Bentham pa je primerjal tveganje javnega izpostavljanja funkcionarjev v demokratičnih družbah s tveganjem vojakov. Prvi so plačani, da jih ljudje lahko kritizirajo (streljajo nanje s kritiko, verbalno), drugi pa, da nanje streljajo s pravim orožjem. Javno reprezentiranje je torej nevarno za nosilce moči (Splichal 2005, 95). Po Benthamu je publiciteta potreben pogoj, da lahko javnost formira relevantne, razsvetljene sodbe (Splichal 2001, 22). Kar pomeni, da publiciteta daje moč ljudstvu, ki lahko nadzoruje prakse vplivnih. Še enkrat lahko potrdimo, da publiciteta zagotavlja pravičnost, kredibilnost, moralnost sistemov. Tudi po Aristotelu je biti razviden na prvi pogled pogoj za demokracijo (Splichal 2005, 96).

Kakšno vlogo imajo pri vsem tem mediji ter novinarji?

So posredniki med politiko in javnostjo. Na nek način lahko javno sfero celo enačimo z mediji, čeprav ta vključuje še veliko več. Novinarji imajo namreč središčno vlogo posredovanja informacij v množičnih demokracijah, v katerih si množice ravno prek medijev izmenjujejo mnenja. Pomembno je, da novinarji nastopajo v vlogi »psa čuvaja« demokracije, kot čuvaja tistega, za kar novinarji menijo, da je v javnem interesu, da predstavlja obče dobro. To pomeni, da novinarsko poročanje in komentiranje načelno zastopa javne interese. Hkrati pa mediji omogočajo tudi posredovanje mnenj državljanov (Craig 2004). »Mediji proizvedejo oder ali sceno, na kateri se odvije javno življenje, poleg tega pa preiskujejo ter kritizirajo akterje v javnem življenju, kar je središčna vloga demokracije« (Craig 2004, 23). Habermas vidi politično funkcijo javne sfere v tem, da je zmožna izzvati, determinirati ali spremeniti potek državne politike (Hansen v McKee 2005, 191). Državljeni prek javne sfere vzpostavijo svoje agende, svoje mnenje. Šele nato je mogoča tudi sprememba v politiki (McKee 2005, 191). ».../ proces diskurzivnega oblikovanja mnenja in volje teče v prvi fazi v široki javnosti, ki izhaja iz civilne družbe, v drugi fazi pa se nadaljuje v javnih razpravah v institucionalizirani javnosti državnih institucij« (Škerlep 2002, 164). Mediji torej razkrivajo politične in druge javne akterje ter oskrbijo javnost z informacijami. Na podlagi tega se v javnosti ustvarja javno mnenje, ki vpliva na politiko. Najbolj je ta vpliv opazen na volitvah. Ljudje razpravljajo o problemih, da bi lahko ugotovili, kakšen je njihov pogled oz. pozicija v odnosu do javnega mnenja. Ko se ugotovi, kakšno je javno mnenje, se lahko temu primerno spremeni vedenje (McKee 2005, 197). O čemer priča na primer volilni rezultat. Mediji torej na ta način nadzorujejo politike in druge javne akterje, zato naj bi le-ti delovali v korist javnosti. V nasprotnem primeru naj bi javnost opazila nepoštenost politika in posledično

spremenila vedenje, kar pa se kaže v volilnem rezultatu. Seveda pa se poraja vprašanje o pristranskosti poročanja medijev, kar pa ni predmet moje diplomske naloge.

4.2 Transparentnost kot vir kredibilnosti

Beseda transparentnost se uporablja kot sopomenka odprtosti, razvidnosti in kot smo nakazali v prejšnjem poglavju, publiciteti. V nordijskih državah so npr. po zakonu (skoraj) vsi pomembni državni dokumenti javni. Zainteresirani državljani lahko dostopajo do vseh javnih dokumentov, npr. tudi do podrobnosti o tem, kako politiki uporabljajo kreditne kartice, koliko porabijo za promocijo stranke itd. Transparentnost služi dvema ciljema: povečati zavedanje odgovornih ter omogočiti javnosti vpogled, nadzor in vpliv (Andersson 2008, 133–134).

Transparentnost ima v politiki mnogo vidikov. Omogoča, da javni uslužbenec preveri identiteto in izvor sredstev, ki jih prispevajo organizacije ali posamezniki. Informira javnost in druge interesne skupine o tem, kako je bila sprejeta odločitev in zakaj ter katere skupine so vplivale na to odločitev. To sicer ne vpliva direktno na politično enakost, omogoča pa razumevanje razlogov za neenakost, kar omogoča, da se prizadete skupine mobilizirajo (Naurin 2007).

Da bi dosegli transparentnost, morajo biti izvedeni določeni postopki, v katerih politični akterji in javnost lahko preverjajo resničnost, legitimnost in avtentičnost trditev. Okolje, v katerem so predlagatelji projekta, oblast in ključni deležniki, mora biti zahtevno, postavljena morajo biti izzivalna vprašanja iz različnih perspektiv, različnih vidikov, različnih strani (Andersson 2008, 136). Osnova tega modela (RISCOM), ki ima teoretične zametke že v Habermasovi teoriji komunikacijske akcije, sloni na tem, da mora trditev vključevati tri veljavne komponente. Govorim resnico, kar govorim je relevantno (legitimno) za moje občinstvo in nimam nobenih skritih namenov, ki se skrivajo za to trditvijo. Da lahko občinstvo preveri te trditve, pa potrebuje nek organiziran način, da jih »izzove« – to imenuje avtor arena transparentnosti (Andersson 2008, 135–137). RISCOM model je bil prvotno razvit zaradi problemov pri preučevanju tveganja in radioaktivnih odpadkov. V kontekst transparentnosti pa lahko vključimo le del tega modela, ki je drugače veliko širši. RISCOM model ponuja metodologijo, da lahko analiziramo, kaj so predispozicije za transparentnost v nekem organizacijskem okvirju. Kot sem že omenila, vključuje tri elemente: tehnična vprašanja, normativna vprašanja in avtentičnost. Tehnična vprašanja so razjasnjena z

znanstvenimi metodami, normativna reflektirajo, kaj je v družbi pojmovano kot pravično in legitimno, avtentičnost pa gradi na zaupanju. Pomeni konsistentnost med dejanji človeka in tem, kdo ta človek je ali kakšna je njegova vloga. Da bi dosegli transparentnost, morajo biti torej uvedeni določeni postopki, s katerimi lahko javni uslužbenci ter javnost preverijo te tri elemente. Po Habermasu je model povzel te tri kriterije, ki določajo stopnjo transparentnosti. Po tem avtorju morajo biti trditve resnične, prave in resnicoljubne (Andersson 2008, 133–137).

Transparentnost vodi do zavedanja, kar je ključno zato, da se stvari lahko spremenijo na bolje. Zavedanje torej sestoji iz transparentnosti, javne participacije ter aren, kjer je omogočen javni diskurz. Vse to je predpogoj za dobro delujočo demokracijo (Andersson 2008, 133–134). »Transparentnost in javna participacija sta tesno povezani: transparentnost potrebuje javno participacijo – pomenska javna participacija pa se ne more zgoditi brez transparentnosti v procesih« (Andersson, 2008, 141). Poleg tega moramo vzeti v obzir še, da: »transparentnost za široko občinstvo ne more biti dosežena brez dostopa do množičnih medijev, kar je težek izziv« (Andersson 2008, 134).

Transparentnost nosi s seboj zahtevo po veljavnosti/odgovornosti, da bodo politiki odgovorni legalnemu sistemu ali deležnikom, če prekršijo norme, kar bi posledično lahko vplivalo na deležnike. Pomeni pripravljenost in odgovornost poizkusa dati pomensko in točno podobo o samem sebi ali okoliščinah, v katere je nekdo vpleten (Andersson 2008, 133–137). Taka transparentnost ne pomeni le točnosti informacij samih po sebi, ampak tudi percepcijo, kako so podane te informacije. »Resnica ne sme biti le izvajana, ampak tudi videna, kako je izvajana« (Andersson 2008, 45).

Transparentnost mora biti videna kot proces, ker ne pomeni le dostop do informacij, ampak tudi aktivno participacijo pri pridobitvi, distribuciji in kreiranju znanja (Fitzpatrick in Bronstein 2006).

4.3 Publiciteta in javno razpravljanje

Teorija javnosti in teorija deliberativne demokracije sta tesno povezani, lahko rečemo, da sta komplementarni. Obe implicirata, da morajo politični akterji skrbeti, da javni interesi prevladajo nad zasebnimi interesi, in ne obratno, kar pa je ob vsakem konkretnem primeru

treba preveriti v javni razpravi (Naurin 2007, 12). V tem pogledu publiciteta pripomore k civiliziranosti, demokratičnosti, zmanjšuje korupcijo. Po teoriji civilizacijskega učinka javnosti imajo glavno vlogo družbene norme, ki so inherentne javnim forumom v politični sferi družbe, ki stoji nasproti tržni sferi – politična sfera se namreč ukvarja z javnimi problemi vseh državljanov, tržno kapitalistično gospodarstvo pa temelji na zasebnem podjetništvu, zasebnih dobičkih in zadovoljevanju potreb zasebnikov. Politika pa je javna v smislu ukvarjanja z uresničevanjem javnega dobrega (tj. tistim, kar je v javnem interesu, tj. interesu vseh državljanov) in kolikor gre pri tem za razpravljanje o tem, kaj je javno dobro, temelji ali se prekriva z idejo deliberativne demokracije. Hkrati politika vsem sodelujočim v državnih institucijah postavlja normo zakonitosti, ki se je morajo vsi sodelujoči držati. Politiki in birokrati v državnih institucijah, ki ne upoštevajo norme zakonitosti, so (ali pa bi morali biti) v primeru javnega razkritja sankcionirani in morajo zapustiti svoje položaje. Novinarji nastopajo v vlogi »psa čuvaja« prav v tem, da opozarjajo na kršitve norm s strani politikov in birokratov ter drugih nosilcev moči. Vodilo vsakega političnega dejanja naj bi bilo po teoriji deliberativne demokracije skupno, javno dobro. »Javna politika pripada nam in je izvajana nad nami vsemi in izvajati bi jo morali skupaj, tako da bazira na razumu in argumentih, ki jih lahko delimo ne glede na naše razlike« (Macedo v Naurin 2007, 13). Deliberativni teoriji stoji nasproti teorija tržno ali tekmovalno naravnane demokracije. Ta zagovarja osebno zadovoljstvo, ki ga z javnimi sredstvi zagotovi politika. Forum bi po tej teoriji moral delovati kot trg. Politični proces je po teh teorijah boj za premoč med interesi, ki tekmujejo med sabo, in ne iskanje javnega dobrega. »Tu postane politika tekma, v kateri se akterji borijo za premoč« (Dryzek v Naurin 2007, 13). Po teoriji deliberativne demokracije je taka demokracija neustrezna, saj kreira zmagovalce in poražence, ne pa konsenza in legitimnosti.

Teorija publicitete kot civilizacijski moment predvideva, da sta predvsem dve normi tisti, ki predstavljata ideal javne izmenjave razumnih argumentov: norma boljšega argumenta in norma nesebičnosti. Da bi dosegli konsenz, lahko ljudje komuniciramo na več načinov. Po omenjeni teoriji torej pridemo do konsenza z boljšim argumentom; grožnje ali obljube niso sprejemljive niti ni sprejemljivo kupovanje in prodajanje podpore določeni zakonodaji. Polemika v razpravi se v okviru deliberativne teorije javnosti osredotoča na transformacijo mnenj na podlagi argumentov. Tekmovalno usmerjena teorija demokracije, ki razume javno komuniciranje kot tržno tekmovanje med različnimi idejami, pri čemer ene zmagajo, druge pa so poražene, vključuje idejo pogajanja, kar pomeni, da v javnih razpravah ne gre za transformacijo preference (oz. interesov), temveč da po načelu *quid pro quo* trgujemo z

vnaprej fiksnimi, torej nespremenljivimi preferencami. Norma nesebičnosti pa predvideva, da so argumenti, pri katerih se govorec orientira le nase in na svojo korist, ne le nerelevantni, ampak tudi sramotni, uporaba takih argumentov pa je opredeljena kot neetična. Ideal javnega dobrega naj bi zagotovil, da so argumenti nesebične narave (Naurin 2007).

Publiciteta civilizira politično debato na ta način, da uvaja norme foruma političnim akterjem, ki so še vedno tržno orientirani. Demokratična politika po teoriji civilizacijskega učinka javnosti je sestavljena tako iz tržno usmerjenega delovanja kot delovanja, ki ima karakteristike odprtega foruma. Politiki se vedejo na oba načina, le da sta ta načina ločena. Tržno usmerjeno delovanje je rezervirano za »zaodrje«, ozadje, »zakajene sobe«, kjer grožnje in pritiski pri sklepanju poslov niso redkost. »Na javnem odru pa politiki zagovarjajo moralnost, nesebičnost, normo po boljšem argumentu« (Naurin 2007, 19). »Vloga publicitete je, da odgrne zastrite zavesе zaodrja in prisili politike, da počistijo za sabo svoja dejanja.« (Naurin 2007, 19) Več politike je prisiljene v presojanje javnosti, bolj bodo politiki delovali v skladu z normami foruma. Se pravi, bolj je lobiranje na očeh javnosti, bolj je regulirano, manj je prostora za nepravilnosti in jasneje je določena meja med legalnim in nelegalnim. Že dejstvo, da je lobiranje skrito pred javnostjo v »zadimljene sobe«, omogoča več prostora korupciji (Naurin 2007).

Transparentnost je torej pomembna prvina deliberativne demokracije, ki omogoča verodostojnost in kredibilnost izvajanja politike. V naslednjem poglavju bom preverila, kako delujejo skupaj prav te prvine deliberativne demokracije ter lobiranje. Ugotoviti bom poizkusila, v kakšnih okoliščinah lobiranje lahko ali ne doprinese k boljšemu družbenemu sistemu.

5 ZDRUŽLJIVOST LOBIRANJA Z DELIBERATIVNO DEMOKRACIJO

5.1 Negativni aspekti lobiranja, ki ga oddaljujejo od deliberativnih idealov

V literaturi sem našla izpostavljenih več problemov, zakaj lobiranje ne spada v demokratične sisteme, ki stremijo k deliberativnemu modelu demokracije. Obenem pa sem prav v nekaterih pomanjkljivostih uvidela tudi nekaj vidikov, kako je lahko pravi način lobiranja podpora demokratičnemu sistemu. V tem poglavju bom kritično predstavila nekatere negativne in

problematične aspekte lobiranja, hkrati pa izpostavila nekaj pozitivnih elementov in možnosti razvoja lobiranja v smeri idealov deliberativne demokracije.

Prvi problem, ki je inherenten lobiranju, je neenakost dostopa državljanov do lobiranja in do možnosti takšnega ali drugačnega vplivanja na politične odločitve političnih predstavnikov. Največje nasprotje obstaja med neenako distribuiranim bogastvom ter egalitarnimi demokratičnimi ideali. Enakost namreč definira in določa demokracijo že samo po sebi. Lobiranje torej po tej logiki ne ustreza demokratičnemu načelu egalitarnosti, saj privilegirani posamezniki uporabijo svoj družbeni vpliv in denar za vplivanje na politične odločitve (Rowbottom 2010, 91).

Trenje med distribucijo bogastva in demokracijo se lahko kaže na različne načine. Skrajna neenakost lahko preprečuje, da bi bilo demokratično odločanje kolektivna prвина za vse državljane ne glede na ekonomski razred. Bogastvo lahko v demokraciji zagotovi politični vpliv, na primer s sponzoriranjem političnih strank in privilegiranim dostopom posameznikov do političnih sponzorjev, medijski tajkuni pa lahko vplivajo na vsebino v medijih, ki jih nadzorujejo, ter na ta način podpirajo želeno politično opcijo, npr. Rupert Murdoch s produkcijo skrajno populističnega desničarskega diskurza televizije Fox News podpira ameriško Republikansko stranko. Vse to pa poraja vprašanje legitimnosti oblasti v demokratičnem sistemu (Naurin 2007).

Poleg tega so lahko ozki interesi korporacij in interesnih skupin, ki lobirajo, v nasprotju z javnimi interesi. V takšnih primerih je naloga predstavnikov za odnose z javnostmi in lobistov, da prikažejo zasebni interes tistih, ki so jih zaposlili, kot javni interes, pri čemer lahko pride do zavajanj in manipulacij, saj zasebni interesi običajno ne sovpadajo z javnim interesom. »Problem je v poizkusu izenačenja zasebnih interesov z javnimi, ker pri tem največkrat pride do podreditve javnega interesa zasebnim interesom« (Rowbottom 2010, 13). Poleg tega je težko določiti, kaj javni interes sploh je. Za ene je lahko javni interes povsem nekaj drugega, kot za druge. Prihaja torej do problema definiranja javnega interesa. Archie ugotavlja, da naj bi javni interes predstavljala politika, ki naj bi uvidela in interpretirala želje javnosti, a kot opozarja, tudi politika deluje s ciljem zadovoljitve svojih posebnih interesov, kar je največkrat boj za oblast (Archie in Buchholtz 2008, 456). V nalogi zastopam stališče, da se javni interes v vsaki konkretni zadevi pokaže šele v javni razpravi, a pri tem je odvisno,

kakšna je kvaliteta same razprave, predvsem, ali se upošteva boljše argumente ali pa je javna argumentacija nekaterih akterjev zgolj maska za poskuse propagandnega vplivanja.

Do sedaj sem torej govorila o problemu tako imenovanih »najetih pištol«. Gre za ljudi, ki jih različna podjetja in interesne skupine najamejo kot profesionalne lobiste, da lobirajo za njih. To so običajno ljudje z močnimi socialnimi omrežji, zelo pogosto bivši politiki, pa tudi pravniki in predstavniki za odnose z javnostmi, kot poklicni komunikatorji in posredovalci vpliva itd. Obstaja pa tudi druga vrsta lobistov, to so »*in-house*« lobisti, ki so zaposleni v organizaciji, ki jo zastopajo (Rowbottom 2010, 89). Politologi torej razlikujejo med najetimi pogodbenimi lobisti ter lobisti, ki so obenem člani organizacije ali interesne skupine (npr. okoljevarstvene, delavske itd.) Za »*in-house*« običajno velja, da zastopajo cilje in interese, v katere tudi sami verjamejo (Rowbottom 2010, 89–90). Po mojem mnenju je pri »*in-house*« lobistih lobiranje bližje idealu deliberativne demokracije, saj gre za ljudi, ki zagovarjajo argumente, v katere verjamejo, kar pomeni, da omogočijo artikulacijo avtentičnih interesov svoje organizacije ali interesne skupine. To zaznavam kot možnost večje vključenosti večjega števila državljanov v politični proces. To še posebej velja, če gre npr. za lobiste nevladne ali neprofitne organizacije ali združenja, ki vključuje določen segment državljanov, npr. za delavsko združenje ali združenje upokojencev, saj pri tovrstnih organizacijah lahko predpostavimo, da so njihovi interesi bližje javnim kot zasebnim interesom. To se mi zdi zanimivo zato, ker korporativno lobiranje običajno izključuje državljanke, tiste, ki nimajo na razpolago sredstev za lobiranje, po drugi strani pa »*in-house*« lobiranje neprofitnih in nevladnih organizacij omogoča vpetost večjega števila državljanov v politiko ter boljšo artikulacijo družbenih interesov.

Predvsem pa je pomanjkanje transparentnosti, sama skrita, nejavna narava lobiranja, v nasprotju z demokratičnimi ideali, še posebej ideali modela deliberativne demokracije. Poraja se dvom, kaj se dogaja za zaprtimi vrati prostorov javnih uslužbencev. Lahko da ne prihaja samo do prepričevanj, lahko so vpleteni pritiski grožnje ali pa »posebne« donacije, za katere ne vesta ne lobist ne politik. Pomislek torej ni usmerjen proti lobiranju samem, temveč proti temu, da prispeva k okoliščinam, ki omogočajo skrite grožnje in obljube, kar pa je že na meji korupcije. Čeprav je treba dodati, da stroka lobiranja kot poklica prepoveduje grožnje kot del lobistične prakse, kar je mogoče videti v dokumentih o samoregulaciji tega poklica. Če želi imeti lobist dolgoročno dober odnos s predstavniki državnih institucij, mora poskušati vplivati

predvsem z informacijami in argumenti, ne pa z grožnjami in obljubami (Rowbottom 2010, 92).

A skritost oz. nejavnost lobiranja vseeno ostaja ključni problem. Kot sem pokazala zgoraj, po Kantu edino publiciteta, transparentnost, lahko jamči za soglasnost politike in morale (Splichal 1997, 122). Če bi bil celoten proces lobiranja transparenten – kdo lobira koga, kakšne interese zastopa pri lobiranju in zakaj jih zastopa –, potem bi javnost tudi lažje razumela, zakaj politiki argumentirajo v prid določenim političnim odločitvam in ne kakšnim drugim. Deliberacija kot javna razprava ni mogoča, če javnost ne pozna pravih motivov politikov, strank in drugih državnih institucij za zavzemanje določenih pozicij in argumentov v procesu zakonodaje. Z drugimi besedami, če bi bilo lobiranje transparentno, bi javnost imela boljši vpogled v razloge za argumente politikov, v »ozadje« argumentacije politikov. Hkrati pa bi se ob zahtevi po javnosti lobiranja morale razne korporacije in interesne skupine tudi bolj potruditi, da svoje posebne interese bolj uskladijo z javnimi interesi, drugače bi lahko hitro izgubile ugled in zaupanje. Transparentnost je torej tista glavna prвина, ki bi praksi lobiranja podelila več kredibilnosti ter jo približala idealom deliberativne demokracije.

5.2 Kako približati lobiranje deliberativnim idealom

Eden od načinov reguliranja lobiranja³ je, da se politični proces odpre, naredi bolj dostopen za različne skupine ne glede na sredstva, ki jih imajo. To bi tudi pripomoglo k temu, da bi skupine lažje preučile predloge, s katerimi se ukvarjajo politiki, izvedli bi lahko raziskave ter na ta način pripomogli k boljšemu odločanju politikov. Vlada bi lahko na ta način komunicirala tudi s tistimi skupinami, ki sredstev nimajo (Rowbottom 2010).

Kako torej v sistem in politiko vnesti več enakosti in pravičnosti (egalitarnih prvin)? Treba bi bilo zagotoviti pogoje, da se lahko politična enakost učvrsti. Eden od načinov je bolj sorazmerno porazdeljeno bogastvo v širšem smislu. Drugi način pa je, da bi bil vpliv na politično odločanje omogočen tudi navadnim državljanom, da bi lahko navadni državljani direktno prispevali k oblikovanju politike. Ta drugi način ne pomeni, da imajo vsi na razpolago enake politične resurse, temveč da bi bilo lastništvo nad resursi širše porazdeljeno. Sprejeti bi morali biti določeni ukrepi, ki bi omejili vpliv ekonomske neenakosti v politični

³ Tu je mišljeno, da se lobiranje regulira na tak način, da se približa deliberativnim idealom.

sferi. Kot pravi Rowbottom (2010, 105–109), bi takšni ukrepi lahko bili: prvič, več transparentnosti, drugič, omejitve zneska, ki ga lahko kandidati in stranke potrošijo za politične aktivnosti, tretjič, prerazporeditev političnih resursov.

Coen in Richardson sta si v okviru raziskovanja razmerja med Evropsko komisijo in lobiji postavila vprašanje, kako združiti javno in zasebno v naprednih demokracijah, ter dala naslednje predloge.

Jedro zadovoljive države je nova definicija njenih institucionalnih orodij ter nov pristop k odnosu med vladnimi ter nevladnimi akterji. Raziskave kažejo, da vodenje in regulacija temeljita na omrežju javnih in zasebnih akterjev in na izpogajanih odnosih med njimi. Ta nova delitev dela naj bi nekoliko omejila državno neodvisnost v smeri večje odzivnosti na pobude in zahteve različnih akterjev civilne družbe, vendar pa je ključnega pomena, da država oz. Evropska komisija uresničuje javne interese v vseh zadevah (Coen in Richardson 2009).

Novi upravljalni pristopi morajo v svoj teoretični okvir vključiti potrebo po državni ali nadnacionalni entiteti, ki varuje javni interes ter popravlja napake, ki jih povzroča nevladno izvajanje političnih, ekonomskih in družbenih nalog. Poleg tega morajo ti pristopi funkcionirati kot varovalka proti nepravilnim in pristranskim definicijam javnih prioritet, kar je lahko tudi posledica lobističnega vplivanja. Vlada ne more biti odvisna od arbitrarnih odločitev zasebnih akterjev. Obstajajo tveganja, zato so potrebne določene regulacije, da bi dosegli kompromise z močnimi organiziranimi interesi. »Samo če imajo družbene skupine enake možnosti, da kreirajo vodenje, le tako je lahko ustvarjena odprta družba javnega interesa« (Coen in Richardson 2009, 43).

Evropska komisija vidi lobiranje kot nujen del demokratičnega sistema, ki lahko prispeva k javnemu dobremu. Lobiranje organiziranih interesnih združenj naj prispeva k vodenju države ter pomaga pri vključevanju nevladnih interesnih skupin, kar bi bilo v skladu z demokratičnimi ideali. Pri tem pa je treba vzpostaviti še celo vrsto institucionalnih mehanizmov, kako regulirati lobiranje v institucionalnem smislu, da ne bi le-to nastopalo le kot »feedback« na predlog zakonov, temveč tudi v pripravljalni fazi oblikovanja zakonov ter kako rešiti problem, preozkega dostopa do politike, s strani državljanov. Torej, s kakšnimi demokratičnimi mehanizmi preprečiti, da bi imelo dostop do politike le majhno število dobro organiziranih interesnih skupin (Peters v Coen in Richardson 2009, 49).

»Napaka bi bilo razumeti lobiranje kot enosmeren proces zasebnih interesov s to institucijo. Tudi Komisija si želi interakcije z lobisti, ker potrebuje te kontakte, da pridobi sredstva, ki so nepogrešljiva pri izpolnjevanju institucionalne vloge Komisije« (Coen in Richardson 2009, 22). Treba je torej razumeti odnose med privatnimi interesi in Komisijo ter na njih gledati kot na soodvisne organizacije.

Vprašanje, ali je organizirana reprezentacija interesov prek lobiranja legitimna, je za ta dva avtorja torej pogojno afirmativno. Odprta pa ostajajo vprašanja, kako naj bi bili reprezentirani tisti interesi državljanov, ki nimajo na razpolago sredstev za lobiranje, ter kako zagotoviti večjo transparentnost različnih vsebinskih transakcij (političnih, zakonskih, finančnih itd.) v procesu lobiranja oz. v širšem gospodarskem, političnem in družbenem kontekstu lobiranja (Coen in Richardson 2009).

Kot sem ugotavljala že v tretjem poglavju, bi bilo zelo pomembno, da postane lobiranje bolj transparentno in javnosti razvidno tudi glede vsebine lobiranja oz. bolj natančne predstavitve interesov, ki stojijo za določenim aktom lobiranja. Transparentnost namreč deluje kot preprečevalec manipulacij. Poleg tega odkrije morebitne dezinformacije ter potencialne politične prednosti, ki se jih lahko kupi. Dobro bi bilo, da bi javnost vedela, kdo lobira koga in kako pogosto. Vidni bi bili izvori prispevkov tistih, ki želijo prepričati politika v določeno odločitev. Javna bi morala biti tudi vsebina lobiranja oz. kaj želi organizacija doseči in zakaj. Transparentnost bi omogočila, da se razkrije, kdo vpliva na odločitve ter kako. Posledično bi bile razkrite določene neenakosti in vplivi, ki nastanejo v procesu lobiranja (Rowbottom 2010). Če so nepravilnosti opažene, pa se lahko v družbi okrog problema vzpostavi javno mnenje, ki spodbudi spremembe. Lahko so spremembe vidne na volitvah, lahko v spremembi zakonov, regulativ itd. Lahko bi se zamenjalo vodstvo organizacije, ki je delovala nepošteno. Lahko pa, da bi si uničil ugled kar lobist sam.

6 SKLEP

V svoji diplomski nalogi sem izhajala iz modela deliberativne demokracije, ki zahteva javnost razprav o pomembnih političnih odločitvah. V tem kontekstu sem opredelila prakso lobiranja ter jo razmejila od korupcije kot nedovoljenega vplivanja z nudenjem koristi. Postavila sem si vprašanje, ali je lobiranje združljivo z načeli deliberativne demokracije. Ugotovila sem, da je lobiranje »kot nejavno vplivanje na odločanje« državnih institucij težko združljivo z načeli

deliberativne demokracije prav toliko, kolikor je nejavno. Prikritost lobiranja namreč prikriva prave motive za politične odločitve, ker močno oteži ali celo onemogoči racionalno javno razpravo o teh odločitvah. Poleg tega služi predvsem za zadovoljevanje posebnih in zasebnih interesov velikih korporacij ter vplivnih interesnih skupin, kar postavlja vprašanje, ali so posebni interesi v konkretnem primeru v skladu z javnim interesom, kar pa je treba preveriti prav v odprti javni razpravi. Negativno vpliva na demokratičen proces tudi to, da vsi državljani nimajo enakega dostopa do lobiranja, kar lahko povzroči večje neravnotežje v zastopanosti različnih družbenih interesov v političnem procesu. Če zaključim. Da bi se lobiranje približalo idealom deliberativne demokracije, bi bilo treba proces lobiranja napraviti bolj javen v smislu transparentnosti in razvidnosti, tako da bi bil izveden tako rekoč pred očmi javnosti. Javnosti bi moralo biti iz javne razprave povsem jasno, zakaj je sprejetje nekega zakona, ki ga določen politik ali stranka podpira, javno koristno ali pa tudi ne.

7 LITERATURA

1. Andersson, Kjell. 2008. *Transparency and accountability in science and politics: the awareness principle*. New York: Palgrave Macmillan.
2. Archie, Carroll B. in Ann K. Buchholtz. 2006. *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*. Mason: South-Western Cengage Learning.
3. Bibič, Adolf in Gigi Graziano. 1994. *Civil Society, Political Society, Democracy*. Ljubljana: Slovenian Political Science Association.
4. Bibič, Adolf. 1995. Interesne skupine in politika. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 1–18. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
5. Bohman, James in William Rehg, ur. 1997. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. New York: The MIT Press.
6. Brezovšek, Marjan. 1995. Interesne skupine in politični sistem. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 19–34. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
7. Calhoun, Craig, ur. 1992. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press.
8. Campos, Nauro F. in Francesco Giovannoni. 2007. Lobbying, Corruption and Political Influence. *Public Choice* 131 (1): 1–21.
9. Coen, David in Jeremy Richardson, ur. 2009. *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. New York: Oxford University Press.
10. Coultrap, John. 1999. From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's 'Democratic Deficit'. *Journal of Theoretical Politics* 11 (1): 107–135.
11. Craig, Geoffrey. 2004. *The Media, Politics and Public Life*. Crows Nest, N.S.W.: Allen & Unwin.
12. Dobovšek, Bojan. 2005. *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
13. Elstub, Stephen. 2010. The Third Generation of Deliberative Democracy. *Political Studies Review* 8: 291–307.
14. Festenstein, Matthew. 2004. Deliberative Democracy and Two Models of Pragmatism. *European Journal of Social Theory* 7 (3): 291–306.
15. Fink Hafner, Danica. 2007. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Fishkin, James S. 1991. *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven, London: Yale University.

17. Fitzpatrick, Kathy in Carolyn Bronstein, ur. 2006. *Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy*. California: Sage publications.
18. Gastil, John. 2009. Deliberative Democratic Theories. *Encyclopedia of Communication Theory*. Dostopno prek: http://www.sage-ereference.com/communicationtheory/Article_n109.html (30. junij 2012).
19. Gripsrud, Jostein, Moe Hallvard, Anders Molander in Graham Murdoc, ur. 2010. *The Idea of the Public Sphere*. Maryland: Lexington Books.
20. Habermas, Jürgen. 1989a. *Strukturne spremembe javnosti*. Ljubljana: ŠKUC Filozofska Fakulteta.
21. --- 1989b. Javnost (leksikonsko geslo). V Jürgen Habermas, *Strukturne spremembe javnosti*, Ljubljana: ŠKUC Filozofska Fakulteta, 293–299.
22. Hendriks, Frank. 2010. *Vital democracy: a theory of democracy in action*. Oxford, New York: Oxford University Press.
23. Mckee, Alan. 2005. *An introduction to the public sphere*. New York: Cambridge University Press.
24. Naurin, Daniel. 2007. *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European Union*. Colchester: ECPR.
25. Nowens, Anthony J. 2006. *Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it)*. New York: Cambridge University Press.
26. Qizilbash, Mozaffar. 2008. Two views of corruption and democracy. *Review of Political Economy* 20 (2): 275–291.
27. Rose-Ackerman, Susan, ur. 2006. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
28. Rowbottom, Jacob. 2010. *Democracy Distorted*. New York: Cambridge University Press.
29. Splichal, Slavko. 1997. *Javno mnenje: teoretski razvoj in spori v 20. stoletju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. ---, ur. 2001. *Public Opinion & Democracy: vox populi-vox dei?* New Jersey: Hampton Press.
31. --- 2005. *Kultura javnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Stasavage, David. 2007. Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy. *Journal of Politics* 69 (1): 59–72.
33. Szarek Mason, Patrycja. 2010. *The European Union's Fight Against Corruption: The evolving policy towards Member States and candidate countries*. New York: Cambridge University Press.

34. Škerlep, Andrej. 1989. Spremnna beseda. V *Strukturne spremembe javnosti*, Jürgen Habermas, 301–319. Ljubljana: ŠKUC Filozofska Fakulteta.
35. --- 1997. *Komunikacija v družbi, družba v komunikaciji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
36. --- 2002. Javnost, javno mnenje in diskurzivna racionalnost. *Družboslovne razprave* 41 (18): 153–169.
37. Van Schendelen, Rinus. 2010. *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
38. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)*. Ur. l. RS 45/2010. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO5523.html (8. september 2012).