

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Mojca Kleva**

**NORMATIVNO UREJANJE LOBIRANJA V SLOVENIJI**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Mojca Kleva**

**Mentorica: doc. dr. Alenka Krašovec**

**NORMATIVNO UREJANJE LOBIRANJA V SLOVENIJI**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2006

## **ZAHVALA**

*Toplo bi se rada zahvalila vsem prijateljem, prijateljicam, sodelavkam in sodelavcem, ki so me na različne načine spodbujali pri pisanju magistrske naloge.*

*Poleg potrpežljivega Uroša so mi ob strani stali mama Duška, oče Lučo in bratec Keith. Za dobro opravljeno lektorsko delo in prijaznost bi se rada zahvalila Janku in Majdi Potrata.*

*Največja zahvala za strokovno pomoč pa gre mentorici dr. Alenki Krašovec, ki je bedela skoraj leto dni nad mojim pisanjem in dr. Bogomilu Ferfili, ki me je ob vsakem srečanju vzpodbujal na čimprejšnje dokončanje študija.*

# KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	7
<b>2. METODOLOŠKI OKVIR NALOGE</b> .....	12
<b>2.1 Identifikacija problema magistrske naloge</b> .....	12
<b>2.2 Opredelitev raziskovalnih metod in tehnik</b> .....	14
<b>2.3 Struktura magistrske naloge</b> .....	14
<b>3. LOBIRANJE IN IGRALCI V PROCESIH LOBIRANJA</b> .....	16
<b>3.1. Lobiranje</b> .....	16
3.1.1 Igralci lobiranja.....	18
3.1.2 Ali demokratična družba potrebuje lobiranje?.....	19
3.1.3 Načini lobiranja in metode njegovega urejanja.....	21
<b>3.2 Interesne skupine in/ali skupine pritiska</b> .....	23
3.2.1 Interesne skupine in politične stranke.....	26
<b>3.3 Oblikovanje javnih politik</b> .....	31
<b>4. VLOGA INTERESNIH SKUPIN PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK V SLOVENIJI</b> .....	36
<b>4.1 Tarče vplivanja interesnih skupin</b> .....	38
<b>4.2. Tehnike vplivanja</b> .....	41
<b>4.3 Vloga parlamentov v procesih oblikovanja javnih politik</b> .....	44
4.3.1 Oblikovanje javnih politik v delovnih telesih parlamenta.....	47
<b>5. ETIČNO IN MORALNO RAVNANJE V LUČI LOBIRANJA</b> .....	50
<b>5.1 Etika in morala v politiki</b> .....	51
<b>5.2 Etika v javni upravi</b> .....	52
<b>5.3 Etični kodeksi</b> .....	54
5.3.1 Etični kodeks lobistov.....	56
5.3.2 Etični kodeks poslancev in poslank.....	57
5.3.3 Etični kodeks Vlade Republike Slovenije.....	60

5.3.4 Etični kodeks javnih uslužbencev.....	61
5.3.4.1 Kodeks javnih uslužbencev za zaposlene v DZ.....	66
<b>6. NORMATIVNO UREJANJE LOBIRANJA</b>	
<b>V RAZLIČNIH PRAVNIH AKTIH.....</b>	<b>67</b>
6.1 Ustavne določbe, ki zajemajo različne oblike lobiranja.....	67
6.2 Ureditev lobiranja na zakonski ravni.....	71
6.3 Nekatere določbe Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije, ki se nanašajo na lobiranje.....	74
6.3.1 Delovna telesa državnega zbora.....	75
6.4 Državni svet Republike Slovenije.....	77
6.4.1 Poslovník Državnega sveta Republike Slovenije.....	78
<b>7. PREDLOG ZAKONA O LOBIRANJU.....</b>	<b>80</b>
7.1 Javnopolitični igralci, povezani s Predlogom zakona o lobiranju.....	83
7.2 Zgodovina sprejemanja Predloga zakona o lobiranju .....	85
7.2.1 Prvi Predlog zakona o lobiranju.....	88
7.2.2 Ponovno vloženi Predlog zakona o lobiranju.....	90
7.3 Vsebina Predloga zakona o lobiranju.....	91
7.4 Lobisti o vsebini Predloga zakona o lobiranju.....	96
7.4.1 Predlog vsebin za zakonodajno urejanje lobiranja.....	98
7.5 Primerjava obeh vloženi predlogov zakona s prvotnim.....	101
<b>8. SKLEP.....</b>	<b>103</b>
<b>9. VIRI.....</b>	<b>107</b>
<b>10. SEZNAM PRILOG.....</b>	<b>116</b>

## **SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV**

EK – Evropska komisija (European Commission)	
EP – Evropski parlament (European Parliament)	
EU – Evropska unija (European Union)	
Svet – Svet Evropske unije (Council of the European Union)	
SE – Svet Evrope	
NVO – nevladne organizacije	
DS – Državni svet Republike Slovenije	
DZ – Državni zbor Republike Slovenije	
KVIAZ – Komisija Državnega zbora RS za volitve, imenovanja in administrativne zadeve	
RS - Republika Slovenija	
ZLob – Zakon o lobiranju	
PS – Poslanska skupina v Državnem zboru Republike Slovenije	
LDS – Liberalna demokracija Slovenije	
ZLSD – Združena lista socialnih demokratov	
NSI – Nova Slovenija	
SLS – Slovenska ljudska stranka	
SDS – Slovenska demokratska stranka	

## **SEZNAM TABEL**

Tabela 4.1: Glavna tarča vplivanja interesnih skupin (%).....	39
Tabela 4.2: Moč odločevalcev (%).....	40
Tabela 4.3: Dejavnosti, ki jih interesne skupine uporabljajo za vplivanje (%).....	43
Tabela 4.4: Vpliv delovnih teles na oblikovanje javnih politik (%).....	49

## **SEZNAM SLIK**

Slika 1.1: Proces lobiranja.....	9
Slika 3.1: Igralci v procesu lobiranja.....	19
Slika 7.1: Prva stran Predloga zakona o lobiranju.....	89

## 1. UVOD

»Lobiranje pomeni vplivanje na zakonodajalce (na posameznike ali na zakonodajno telo kot celoto) v korist svojih interesov, kar v bistvu pomeni v prid ali proti sprejetju določenega zakona.« (Fink Hafner, 1994: 42)

Lobistična dejavnost je neke vrste oblika dopolnjevanja demokratičnih mehanizmov odločanja in lahko pomeni način vzpostavljanja družbenega ravnovesja. Njegov temeljni pomen je uravnoteženost med tem, kar je že na politični agendi, in tem, kar bo še prišlo. Vsaka lobistična dejavnost predstavlja v demokratični družbi, kjer se srečujeta ponudba in povpraševanje po lobističnih storitvah, neko izmenjavo interesov. Moderne, demokratične družbe so odprte za dialog z vsemi segmenti družbe in pripravljene prisluhniti interesom tako posameznikov kot organiziranih skupin.

V državah Evropske unije lobiranje zelo različno razumejo: v določenih državah ima še vedno negativno konotacijo, saj ga enačijo s korupcijo in podkupovanjem. Drugje pa se zavedajo, da gre v tem procesu predvsem za izmenjavo informacij oz. komunikacijo, katere namen je iz velikanske gore papirjev izbrati tiste informacije, s katerimi si je pri uresničevanju določenega interesa mogoče pomagati, ter jih dostaviti na pravi naslov. (Van Schendelen, 2006) Verjetno gre za kulturne razlike med državami. Lobisti vsekakor niso zainteresirani, da bi jih sumili nepoštenih dejanj, saj je začetna popotnica za uspeh ravno dobro ime.

Evropska združenja, evropske svetovalne agencije in samostojni lobisti si prizadevajo obdržati obstoječo normativno organiziranost lobiranja v okolju, ki je zelo odprto za njihovo delovanje in interakcije med lobisti in lobiranci. Da bi interesne skupine uresničevale svoje interese, se dnevno srečujejo z oblikovalci javnih politik. Evropska unija se tako z lobiranjem srečuje vsakodnevno, središče dogajanja pa predstavlja njeno glavno mesto Bruselj.

Institucije EU ne le tolerirajo, temveč celo spodbujajo sodelovanje interesnih skupin pri procesu odločanja in sprejemanja politik. Razlog se skriva v oddaljenosti evropskih

institucij od posameznih družbenih skupin, saj so dejansko izgubile stik z realnostjo in potrebami ljudi. Hkrati pa gre tudi za povsem praktično potrebo, » ... saj institucije EU nimajo tehnične usposobljenosti za to, da bi sledile vsem interesom, ki se pojavljajo v EU<sup>1</sup> in je naloga interesnih skupin ravno ta, da opravljajo nekakšno selekcijo realnih interesov in potreb.« (Mazey in Richardson, 2001) Lobiranje ima torej v sistemu evropskih institucij osrednji politični in gospodarski pomen, kar priznavajo tako institucije kot organi EU.

»Leta 2000 je imelo v Bruslju svoje predstavništvo približno 2.600 interesnih skupin, med katerimi jih je bila dobra tretjina z območja evropske blagovne menjave, petina gospodarskih svetovalcev, evropskih nevladnih organizacij (okoljevarstvene, področja zdravstva, človekove pravice), nacionalna delodajalska in delojemalska združenja vsak po 10 odstotkov in mednarodne organizacije 5 odstotkov.«<sup>2</sup> Ravno to poročilo vsebuje oceno, da 70 odstotkov bruseljskih lobistov zastopa interese podjetij, 20 odstotkov nevladnih organizacij (največje so organizirana sindikalna združenja in okoljevarstveni NVO), v preostalih desetih odstotkih pa se najdejo lobisti, ki zastopajo interese regionalnih in lokalnih oblasti.

Ker se je Bruselj razvil v pomembno odločevalsko središče in » ... se tam sprejema okoli 80 % zakonodaje, ki ima vpliv na nacionalne države, se je tudi lobiranje razširilo.« (Gueguen, 2002: 47) Evropska unija danes nadzoruje pomembne odločitve v skupni kmetijski politiki, pogajanja s Svetovno trgovinsko organizacijo (WTO), telekomunikacije, javno zdravstvo, neoporečnost hrane in transport. Gueguen (2002) ocenjuje, da pri pripravi predlogov in uresničevanju regulativ in direktiv Evropske komisije pomaga približno 1.000 ekspertnih skupin, med katere spadajo tudi lobistične.

Evropske institucije so vse bolj postajale tarča novih in novih interesnih skupin na evropski ravni, zato se je EK odločila za sodelovanje le z nekaterimi igralci, ti pa so s časom postali sestavni del procesa odločanja. (Broscheid in Coen, 2003: 180)

---

<sup>1</sup>The law Society,

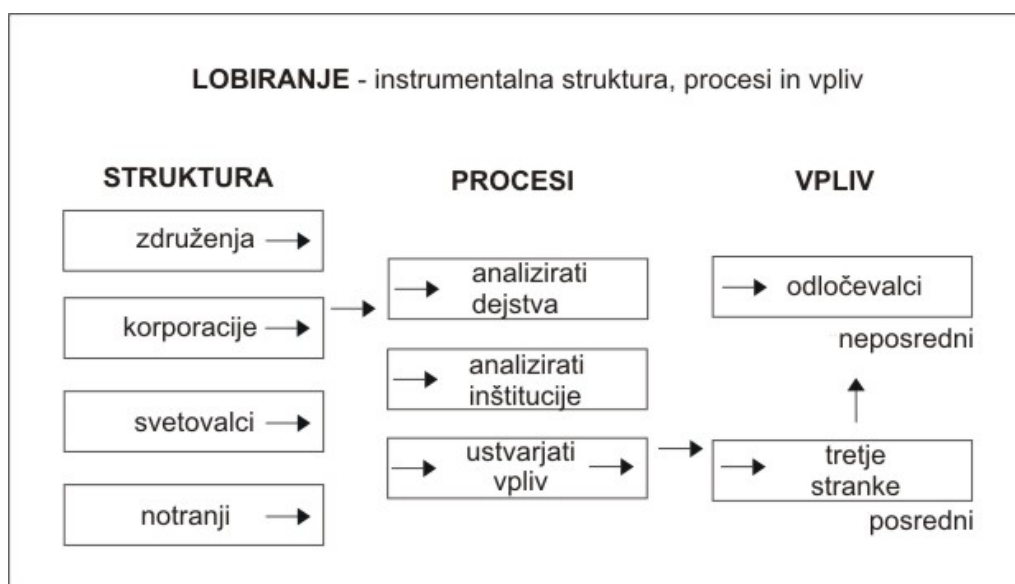
<http://www.lawsociety.org.uk/documents/downloads/lobbying%20in%20the%20EU.pdf>

<sup>2</sup>European Parliament, DG Research (2003): Lobbying in the EU: Current rules and practices – Working paper, Constitutional Affairs Series.



Ravno zato, ker se EK zaveda težav s transparentnim delovanjem interesnih skupin in lobistov, je njen podpredsednik Siim Kallas, evropski komisar za administrativne zadeve, finančni nadzor in boj proti poneverjanju marca leta 2005 predstavil pobudo Evropska iniciativa za transparentnost (*European Transparency initiative*), s katero namerava izboljšati odločevalski proces in zaupanje Evropejk in Evropejcev v institucije EU. S pobudo želi zaščititi odločevalce pred lastnimi nepremišljenimi dejanji in omejiti število tistih, ki skušajo vplivati nanje. Kallas bo pripravil t. i. belo knjigo transparentnosti, ki bo urejala predvsem razporeditev finančnih sredstev iz evropskega proračuna.<sup>3</sup> Vprašljiva se mu namreč zdi razdelitev sredstev interesnim skupinam in lobistom, ki jih » ... komisija plačuje, da jo oni lobirajo.« (Kallas, 2005)

Slika 1.1: Proces lobiranja



Vir: Wikipedia (2006): Lobbying, <http://www.wikipedia.org/wiki/Lobbying> (16. 1. 2006)

Dogajanja na evropski ravni pomembno vplivajo na sprejemanje nacionalne zakonodaje v državah članicah EU. V navezavi na aktivnosti za urejanje lobiranja, ki poteka na

<sup>3</sup>Komisija si pri pripravi zakonskih osnutkov pomaga z najrazličnejšimi interesnimi skupinami, lobističnimi organizacijami in nevladnimi organizacijami, od katerih jih mnogo financira ravno Komisija. Kallas ocenjuje, da se prek nje letno za različne programe, ki jih te organizacije izvajajo, usmeri kaki 2 milijardi evrov. Zlasti uporaba pojma (ne)vladne organizacije se mu zdi neprimerna, ker jih velika večina preživi ravno zaradi financiranja Komisije, čeprav rade poudarjajo, da je njihova glavna naloga njeno lobiranje.

ravni EU, je zanimivo raziskovanje lobiranja na domačih tleh. Slovenija v nasprotju z EU nima pravih zakonskih in institucionalnih izhodišč za delovanje lobističnih organizacij. Vendar je lobiranje prisotno povsod in dokler ne bo zakonsko urejeno, bo v zavesti ljudi spadalo v polje neznanega in neraziskanega. Menim, da bi sprejetje zakona o lobiranju uvedlo nadzor nad delom lobistov in lobirancev, kar bi prispevalo k razumevanju, za kaj pri lobiranju sploh gre in komu ter katerim dejavnostim je normativna ureditev tega področja namenjena.

Čeprav glede lobiranja ne vlada popolna pravna praznina, saj so določene dejavnosti v različnih predpisih, kot so etični kodeksi na različnih ravneh v javni upravi (vlada, DZ, DS), urejene, se je Slovensko društvo za odnose z javnostmi, ustanovljeno 12. novembra 1990 kot strokovno, nepridobitno, prostovoljno in samostojno krovno nacionalno združenje strokovnjakov s področja odnosov z javnostmi, odločilo, da pripravi svoja pravila ravnanja. Znotraj društva deluje posebna sekcija za lobiranje, ki je že leta 1994 sprejela svoj Kodeks poklicnih pravil lobistov Sekcije za lobiranje.

Etični kodeksi lobirancem pomagajo, da se pred negativnim lobiranjem zaščitijo, lobistom pa, da poznajo meje svojega delovanja. Potreba po sprejemanju kodeksov in normativnem urejanju lobiranja se je pojavila med procesom demokratičnega prehoda, » ... ko so stara javnopolitična omrežja razpadla, začeli pa so nastajati novi vzorci omrežij«, kar je posledično povročilo » ... dinamično spreminjanje razmerij moči«. (Fink Hafner, 1998: 837) Pri oblikovanju javnopolitičnih omrežij v novem družbenem in političnem kontekstu so se » ... kot posledica neizoblikovanosti pisnih in nezapisanih pravil obnašanja, še zlasti v zvezi z lobiranjem, množili patološki pojavi.« (Fink Hafner, 1998: 838)

V svoji magistrski nalogi želim ugotoviti, zakaj zakon o lobiranju v skoraj desetih letih nenehne prisotnosti na političnem odru ni prišel pred poslance in kdo so bili glavni igralci ter kakšno vlogo so odigrali v vseh teh letih.

V nalogi se bom ukvarjala predvsem z začetno fazo oblikovanja in uresničevanja javnih politik, to je s procesom oblikovanja dnevnega reda, kar je za nekatere avtorje (Fink

Hafner, 1993; Grdešič, 1995; Lajh in Kustec, 2002) ključno, saj nobene dejavnosti ne morejo potekati in o določenih tematikah ni mogoče sprejemati odločitev, dokler le-te ne pridejo na dnevni red ustreznih legitimnih političnih institucij. Gre torej za začetno fazo, ki bistveno določa celoten proces.

Pri oblikovanju dnevnega reda se pojavljajo različni igralci. Grdešič (v: Lajh in Kustec, 2002: 35) navaja njegove naslednje ključne oblikovalce:

- politični vrh oz. nosilci izvršilne oblasti;
- politični zastopniki, delegati oz. parlamentarni zastopniki;
- uprava in administracija oz. državna birokracija;
- javnopolitični podjetniki;
- interesne skupine;
- politične stranke;
- znanstveniki, strokovnjaki in svetovalci;
- množični mediji.

Razvoj dogodkov, vpletenost posameznih skupin igralcev vanje ter njihove medsebojne odnose in posledice omrežja igralcev na razvoj dogodkov, povezanih z normativnim urejanjem lobiranja, bom analizirala s pregledom magnetogramov delovnih teles in sej Državnega zbora Republike Slovenije in intervjujev z njimi.

## 2. METODOLOŠKI OKVIR NALOGE

### 2.1 Identifikacija problema magistrske naloge

Lobiranje je urejeno v tujini, na Slovenskem pa je postala jasneje opredeljiva dejavnost šele v devetdesetih letih, saj je transparentnost politike šele v postsocialističnem obdobju postala dovolj velika, da je lahko razlikovala med različnimi oblikami zastopanja političnih in javnih interesov. (Kovač, 1997)

Osnovni pogoji za opravljanje lobističnih storitev so demokracija, neposredne volitve in tržno gospodarstvo. Vse to Slovenija ima. Za dobro delovanje trga pa so potrebni » ... trije osnovni kriteriji: pravna država, zasebna lastnina in ponudba, večja od povpraševanja. Lobiranje je storitev, ki ima jasno definiranega naročnika, dodano vrednost, izvajalca in pravila igre.« (Novak, 2005: 21) Lobisti sami so si postavili pravila in etične norme, po katerih delujejo, ki pa ne veljajo za tiste lobiste, ki niso člani določenih skupin, združenj.

Zaslediti je mogoče, da se je kar nekaj ljudi in podjetij v zadnjih letih registriralo za svetovalno dejavnost in so z marketinškimi prijemi začeli javno in dovolj razpoznavno poudarjati, da je njihovo delo predvsem lobiranje. Od leta 1994 deluje posebna Sekcija za lobiranje v okviru Slovenskega društva za odnose z javnostmi. »Njen temeljni namen je bil, kako v širši slovenski javnosti pokazati, da lobiranje ni nekaj nelegalnega in da ni samo po sebi povezano z neetičnim ravnanjem.« (Drapal, 2005) Sekcija za lobiranje se na svoji domači spletni strani » ... zavzema za sprejem zakona, ki bi opredelil in uredil lobiranje v Sloveniji, čeprav bi poklicni lobisti, če bi zares želeli zakon, poslance prepričali, da bi zakonu namenili pozornost.« (Krašovec, 2002: 197)

V nadaljevanju Sekcija za lobiranje piše, » ... da je bil zastoj v parlamentarnem postopku glede na interese poklicnih lobistov celo ustrezen, saj zakonodajno okolje ta trenutek še ni sposobno sprejeti predloga zakona, ki bi bil strokovno ustrežnejši od trenutnega predloga. Očitno Sekcija ocenjuje, da (ne)sprejemljivo, (ne)primerno in (ne)dopustno delovanje poklicnih lobistov trenutno v zadostni meri opredeljuje njihov kodeks.« (Krašovec, 2002: 197)

Lobiranje je dejavnost, ki je v Sloveniji pri sprejemanju zakonodaje prisotna. Podatki empirične raziskave<sup>4</sup>, ki je bila opravljena med interesnimi skupinami, so pokazali, da nekatere med njimi uporabljajo izrazito neprimerne metode, kot so grožnje, poskusi podkupovanja, osebna darila, izmenjava uslug, izrabljanje osebnih zvez itd.

Interesne skupine iz te raziskave so podpirale idejo o pripravi posebnega zakona o lobiranju ali vsaj pripravo pisnih pravil tako za lobiste kot lobirance, za sodelovanje z državnimi institucijami, med katerimi so najbolj izpostavljeni Državni zbor Republike Slovenije, Vlada Republike Slovenije in Državni svet Republike Slovenije. Tarča lobiranja pa so tudi uradniki, zaposleni v javni upravi, in različni javni skladi. V praksi so se lobisti že začeli združevati in urejati svoj položaj znotraj različnih združenj, zato so zainteresirani, da se v procesu sprejemanja politik položaj uredi in pravila dopustnega in nedopustnega ravnanja opredelijo.

Na podlagi že zbranih empiričnih raziskav o nujnosti in primernosti normativnega urejanja lobiranja v Sloveniji in vplivanja interesnih skupin in lobistov na poslance DZ se nameravamo ukvarjati z razlogi za odsotnost normativne ureditve lobiranja. Da se nekaj normativno uredi, mora skozi proces oblikovanja javnih politik, v katerih delujejo različni igralci, ki imajo pri obravnavani tematiki svoje interese. Ugotoviti želimo, kateri igralci so sodelovali, kakšni so bili njihovi interesi in kakšni so bili odnosi med njimi pri oblikovanju dnevnega reda.

Zato postavljamo temeljno hipotezo:

**Lobiranje v Sloveniji še ni normativno urejeno, ker si politični odločevalci želijo obdržati obstoječe stanje.**

---

<sup>4</sup>Fink Hafner, Danica et.al. (1996): "Oblikovanje policy mrež in lobiranje, sumarni podatki (anketa med 70 interesnimi skupinami ), FDV-IDV, Center za politološke raziskave, Ljubljana.

## 2.2 Opredelitev raziskovalnih metod in tehnik

Hipotezo bom z analizo primarnih in sekundarnih virov ter empiričnih podatkov, zbranih z intervjuji z glavnimi igralci na Slovenskem, preverjala z različnimi metodami in tehnikami.

- a) Analiza formalnih dokumentov (Ustava RS, zakoni, predlogi zakonov, poslovniki, kodeksi);
- b) Analiza sekundarnih virov (proučevanje teoretičnih izhodišč za magistrsko nalogo, saj gre za raziskovalno obliko, ki predpostavlja, da je proučevani pojav na osnovi obstoječih in dostopnih relevantnih podatkov mogoče raziskati);
- c) Sekundarna analiza že obstoječih empiričnih raziskav:
  - raziskava *Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji*, ki jo je s sodelovci izvedla dr. Danica Fink Hafner v okviru Centra za politološke raziskave (januar 1996–junij 1998);
  - študija *Delovna telesa državnega zbora kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik* (Končno poročilo, maj 2004), katere nosilka je bila doc. dr. Alenka Krašovec in
  - raziskavi, ki ju je med poslanci državnega zbora v letih 1998 in 2000 izvedel Center za politološke raziskave pod vodstvom dr. Draga Zajca;
- d) Družboslovni intervjuji (usmerjeni intervjuji z lobisti, politiki in pravnimi strokovnjaki).

## 2.3 Struktura magistrske naloge

Magistrska naloga je razdeljena na sedem osrednjih sklopov. Prvo in drugo poglavje predstavljata uvodni in metodološki del. Tretje poglavje je namenjeno definicijam lobiranja, procesom oblikovanja politik, igralcem in njihovem vplivu. V četrtem poglavju so z dosedanjimi empiričnimi raziskavami razkrite stopnje in vrste aktivnosti

interesnih skupin in načini njihovega vplivanja na politične odločevalce v Sloveniji. Peto poglavje je namenjeno etičnim in moralnim izhodiščem za lobiranje in analizi obstoječih kodeksov ravnanja v Sloveniji.

Šesti del je namenjen analiziranju obstoječih (ne)posrednih regulativ lobiranja (ustava, zakoni, poslovnik). Skozi kratek pregled drugih zakonskih aktov, ki se posredno ali neposredno nanašajo na lobiranje, lahko ugotovimo, koliko je lobiranje v Sloveniji normativno urejeno.

Zadnji del naloge pa bo namenjen lastni analizi, ki bo skušala razkriti vlogo različnih igralcev lobiranja pri poskusih normativnega urejanja lobiranja v zadnjih sedmih letih<sup>5</sup> – zlasti z vidika postavljanja zadev na dnevni red in interesov igralcev. Vse to bo pomagalo razkriti, zakaj zakon sploh ni prišel na poslanske klopi. Na koncu bo sledila obrazložitev zavrnitve/potrditve postavljene hipoteze. Ugotoviti bomo skušali, če sploh obstaja "politična" volja, da se lobiranje v Sloveniji zakonsko uredi.

---

<sup>5</sup>Zakon o lobiranju je bil na dnevnem redu v kar treh mandatih državnega zbora.

### 3. LOBIRANJE IN IGRALCI V PROCESIH LOBIRANJA

#### 3.1 Lobiranje

»Lobiranje je politično zastopanje interesov v imenu strank, in sicer s paleto različnih sredstev, ki izključujejo korupcijo.« (Clays v Jeras, 2005)

Proces lobiranja lahko opredelimo kot širjenje neformalne institucionalne mreže, prek katere vplivamo na odločitve subjektov v političnih procesih. Temeljni cilj lobiranja je vpliv na proces odločanja in oblikovanja politik v imenu posebnih, splošnih koristi ali koristi posameznih skupin ljudi. Mack (1989) definira lobiranje kot proces vplivanja na javne in vladne politike. Vključuje zagovarjanje pri pojasnjevanju in razlaganju določenega interesa posameznikov in skupin, na katerega vplivajo odločitve vlade. Pojem *lobiranje* izhaja iz Velike Britanije in je v začetku označevala *pokrit samostanski hodnik*, kasneje pa tudi *kuloar* in nazadnje *dvorano v zakonodajni skupščini*, ki je bila odprta za gledalce. Šele v 19. stoletju je beseda dobila jasnejši pomen, saj je nakazovala nezakoniti oz. podtalni ceh, sestavljen iz špekulantov, ki so se gibali v parlamentarnem okolju in računali na sprejem zakonov v korist svojih varovancev. (Vodnik, 2005)

Po SSKJ je *lobi* neformalna skupina ljudi, ki si prizadeva uveljaviti svoje politične interese. (SSKJ, 1994: 501) V angleškem jeziku pa pomeni vpliv na nekoga, ki ima politično moč odločanja. V britanskem parlamentu je "lobby" poseben prostor, kjer se tradicionalno srečujejo parlamentarci in zunanji obiskovalci, ki skušajo vplivati na politične odločitve članov parlamenta. »Prav v teh prostorih pa lobisti lobirajo člane parlamenta, člane vlade in državne uradnike ter jih skušajo prepričati, da podprejo njihove specifične interese in sprejmejo določeno odločitev.« (Žagar, 1995: 58) Javno mnenje je običajno nenaklonjeno takšni neformalni mreži vplivov, saj lobisti običajno zastopajo interese manjših ali večjih, vsekakor pa premožnejših interesnih skupin.

Pri lobiranju velja upoštevati, » ... da je dandanes vse pomembnejše lobiranje, ki meri na odločevanje vlade in ministrov, ki neposredno sprejemajo odločitve z zelo



pomembnimi materialnimi posledicami, velik vpliv pa imajo tudi na sprejemanje parlamentarnih odločitev.« (Ribičič, 2000: 205)

Ljudje so še danes nezaupljivi do različnih kombinacij, kjer so povezani politični odločevalci in "sumljivi prepričevalci", zato se je lobiranja od samega začetka oprijela negativna oznaka. Lobiranje lahko predstavlja normalno pot soočanja javnih interesov in ljudi, ki so bili demokratično izvoljeni na volitvah. »Takšna je bila pravna urejenost delovanja angleškega parlamenta, ki se je odlikoval z odprtostjo do ljudi z ulice, s kulturo političnega dialoga in možnostjo zastopanja različnih interesov v okviru možnih parlamentarnih procedur.« (Kimbler, 1974)

Van Schendelen loči med minimalnim in maksimalnim lobiranjem, ki ju je opredelil takole: minimalno lobiranje je » ... neuradna izmenjava informacij med privatnimi in javnimi oblastmi, na katere skušajo vplivati,« maksimalno pa » ... poskus neuradnega vplivanja na javne oblasti.« (Van Schendelen, 1993: 3)

Treba pa se je soočiti tudi s tako imenovano "temno" stranjo zgodbe, ki pripoveduje o prikritih vplivih interesnih skupin in njihovih zastopnikov na demokratične procese odločanja. Splošno mnenje o lobistih je izrazito negativno, saj jih ljudje vidijo kot tiste, ki vlečejo niti in skušajo vplivati na oblikovanje politik daleč stran od oči javnosti. Vsi jim priznavajo strokovnost, zato jih odločevalci zelo cenijo, ker prinašajo nove, dobre ideje za rešitev določenih problemov. (Mc Grath, 2006)

Eden od intervjuvanih lobistov, ki ni želel biti imenovan, je menil, da so odkriti primeri korupcije v Sloveniji v preteklosti sprožili razmišljanja o tem, kje so meje koruptivnih dejanj. Odpiranje moralnih in etičnih vprašanj ob posameznih poslovnih in političnih procesih se je začelo šele po tranziciji. Menil je, da bi v vsaki tranzicijski družbi morali moralnim vprašanjem posvetiti več pozornosti, da bi se vsak posameznik vprašal, ali je to, kar počne, prav ali ne. V takšnih razmerah bi imel tudi zakon o lobiranju večje možnosti za sprejetje v parlamentu.

### 3.1.1. Igralci lobiranja

Vprašanje strukture udeležencev lobiranja, pa naj gre za lobiste ali lobirance, je v prvi vrsti odvisno predvsem » ... od narave političnega sistema in s tem povezane razporeditve politične moči.« (Ornstein in Stevenson, 1984) Jasno je, da lahko lobisti šele po temeljiti analizi centrov odločanja – lobirancev, njihove strukturiranosti in umeščenosti v določeni politični sistem, oblikujejo strategijo lobiranja, izberejo ustrezne metode, seveda tudi določajo konkretne lobirance.

Norton (1994) je namreč ugotovil, da v parlamentarnem političnem sistemu Velike Britanije interesne skupine usmerjajo svoje delovanje v parlament, čeprav ima največjo moč v procesih oblikovanja javnih politik vlada (in administracija/uradniki), ker je parlament veliko bolj dostopen. Da je dostopnost za delovanje interesnih skupin pomemben kriterij, je ugotovil tudi Presthus (1974) s primerjalno empirično raziskavo, v kateri je ugotovil, da interesne skupine usmerjajo svoje delovanje na zvezni parlament, ki po lastni oceni interesnih skupin ni najmočnejši igralec<sup>6</sup>, je pa najbolj dostopen.

Uspešna lobistična lastnost je zmožnost hitrega odziva na trenutno situacijo, ki vključuje izdelavo in objavo strokovnih stališč do določene teme. To pa terja strokovno znanje, izkušnje in hitro reagiranje.

Prav tako je Olson (Olson, 1965: 130) definiral lobije kot » ... predvsem neformalne skupine ali formalne organizacije, ki svoj vpliv na neko dogajanje opravljajo prikrito, to je kot vzporedni produkt svoje osnovne dejavnosti.«

Lobiranje je hkrati umetnost in znanost. Najpomembnejše lobistično orodje je vzpostavljanje in vzdrževanje osebnih odnosov z vplivnimi ljudmi na politični sceni in sodelovanje s podobno mislečimi skupinami. »Lobisti največ časa posvetijo zbiranju, analizi in vrednotenju informacij o interesih in željah različnih igralcev v procesu

---

<sup>6</sup>Interesne skupine so ocenile, da ima parlament v procesih oblikovanja javnih politik manjšo moč kot uprava (administracija). (Presthus, 1974)

odločanja. Specifične intervencije za posamezne naročnike predstavljajo zgolj 20–25 odstotkov dela, drugo je posvečeno izdelavi različnih študij, izoblikovanju strategij in komunikaciji z igralci v procesu odločanja.« (Gueguen, 2003)

Slika 3.1: Igralci v procesu lobiranja



Vir: Andrej Drapal (2004): Vladni odnosi (lobiranje) – javne zadeve

Danes beseda lobist označuje zakonitega vplivnega zastopnika, ki s svojim posredovanjem spreminja dogodke na politični sceni, predvsem delovanje vladnih struktur. Lobiranje ustvarja komunikacijo med tistimi, ki sprejemajo odločitve, in tistimi, ki jih sprejete odločitve najprej zadevajo. Vsaka demokratična država svojim državljanom dovoljuje, da aktivno sodelujejo pri vodenju države, tudi prek lobističnih skupin.

### 3.1.2 Ali demokratična družba potrebuje lobiranje?

»Politična ekonomija opozarja na svobodo in javnost lobističnih aktivnosti. V demokratični družbi je vsakršno politično delovanje legitimna funkcija posameznika ali skupine, ki vključuje tudi različne interesne skupine poslovnega sveta in civilne družbe.« (Kovač, 1997)

»Interesne skupine večajo prostor za politično udeležbo in s tem omejujejo politično odstojitev. Hkrati izražajo interese, ki bi sicer ostali zanemarjeni in jih tudi kot aktualne politične teme posredujejo političnemu sistemu. S svojim strokovnim potencialom krepijo ekspertno podlago odločanja in potencialno krepijo kvaliteto dela odločevalcev.« (Bibič, 1997: 124)

Vsak posamezni del sodobne družbe mora imeti tako formalne kot neformalne možnosti izražanja svojih interesov, ki so zapisani v Ustavi in zagotovljeni v pravici do svobode izražanja interesov in svobode govora. Ti dve pravici sta temelja za vsako lobistično delovanje. Več kot je različnih interesnih skupin in konkurence med njimi, bolj je družba demokratična. Vendar se z njihovim povečevanjem naravnost ponuja možnost zlorabe tega instituta v nelegalne namene in izkoriščanje.

Menimo, da družba potrebuje lobiranje:

- zaradi izmenjave informacij, njihovega posedovanja in nepopolnosti trga informacij
- ter zaradi pomanjkanja demokratičnega odločanja in sodelovanja manjšine pri večinskem političnem odločanju.

S teh dveh vidikov predstavlja lobiranje tisti del demokracije, ki jo družba potrebuje, ker zmanjšuje negotovost pri političnem odločanju in lahko prispeva k njegovi večji učinkovitosti in demokratičnosti. »Ker je lobiranje tudi oblika svobodnega izražanja interesov in potrditev svobode govora, ga lahko štejemo za potrjevanje temeljnih liberalnih vrednot družbe.« (Kovač, 1997) Lobiranje je torej povsem legitimna dejavnost sodobne družbe, ki želi prek neformalnih mrež izboljšati proces družbene izbire in odločanja.

Če predpostavljamo, da veljavni procesi odločanja vsem ljudem ali skupinam ne dopuščajo, da izrazijo svoje preference in da vplivajo na končne družbene odločitve, je lobiranje ena od možnosti popravljanja teh napak, ker pa je praktično nemogoče upoštevati vse interese in želje, je lobiranje pametneje normativno urediti. »Če je lobiranje transparentno, javno in hkrati celo legalizirano, je to povsem normalna in celo zelena družbena institucija.« (Smith v Kovač, 1997).

### 3.1.3 Načini lobiranja in metode njegovega urejanja

Problematični so tisti načini lobiranja, ki potekajo po neformalni poti, skrito in povezano z načini odločanja, ki omogočajo izpostavljanje samo določenih skupin in jih postavljajo nad druge skupine. Lobiranje je v tem negativnem smislu interesna dejavnost, ki vpliva na procedure odločanja v nasprotju z demokratičnimi načeli in s tem onemogoča procese večinskega ali soglasnega odločanja, kar je podstat demokracije in tako deluje v nasprotju s splošnoveljavnimi normami in vrednotami.

Dovoljene metode lobiranja so zelo pestre in raznovrstne, med najpogostejše pa zagotovo sodijo (Fink Hafner, 1997 – študija ob Predlogu zakona o lobiranju):

- udeleževanje na sejah delovnih teles,
- pošiljanje različnih predlogov in "materialov" (Igličar, 1996:38),
- objavljanje stališč v javnosti in javni nastopi članov interesnih skupin,
- vzpostavljanje osebnih stikov s poslanci,
- objava stališč v javnih glasilih,
- prirejanje javnih tribun in okroglih miz,
- pisma ministrom in celotni vladi.

Na drugi strani pa je mogoče formirati tudi skupino očitno nesprejemljivih oblik pritiskov, ki tvorijo t. i. negativne (nelegalne, nelegitimne) pojavne oblike lobiranja (Dobovšek, 1997):

- podkupovanje,
- podkupovanje v prikriti materialni obliki,
- podkupovanje v različnih nematerialnih oblikah, kot je npr. trgovanje s položaji,
- nepošteno navajanje podatkov lobiranim odločevalcem – prikrojavanje podatkov,
- nepošteno pridobivanje in uporabljanje uradnih informacij in podatkov,
- grožnje.

Lobiranje v okolju, kjer potekajo nelegalne dejavnosti, vodi do neracionalnih in nedemokratičnih procedur. »Če lobisti uporabljajo tudi protizakonita sredstva, je celoten

proces mogoče označiti kot družbeno prevaro in protizakonito dejavnost.« (Kovač, 1997) Upravičeno ga opredelimo kot nelegitimno in pogosto tudi nelegalno družbeno dogajanje.

Takšnega lobiranja demokratična družba ne potrebuje, zato je treba lobiranje ponekod normativno urediti z ustavnim oziroma zakonskim aktom, s pisnimi pravili (kodeksi), predpisano registracijo interesnih skupin oz. njihovih predstavnikov pri parlamentu ali drugih delovnih telesih in prek obveznih pisnih deklariranj poslancev in drugih funkcionarjev. (Fink Hafner, 1995)

Pri vprašanju normativne regulacije lobijev in lobiranja na nacionalni ravni mislimo predvsem na določitev tistih meja pri dejavnostih, ki pomenijo še dopustno obnašanje in določajo sankcije za nedopustno delovanje lobistov in lobirancev.

»Lobiranja ni vedno lahko razmejiti od z ustavo predpisanega institucionalnega sodelovanja ljudi, podjetij in političnih skupin pri oblastnem odločanju. Vpliv lokalnih skupnosti na odločanje parlamenta je sistemsko urejen in želen, medtem ko je pritisk nekega župana na ministra za rešitev problema njegove občine lahko ne le oblika lobiranja, ampak tudi poskus prepovedanega vplivanja in podkupovanja.« (Ribičič, 2000: 206)

V osnovi lahko govorimo o štirih različnih načinih regulacije (Fink Hafner, 1995: 282):

- ustavno oz. zakonsko urejanje (npr. posamezne države in od 1946 na federalni ravni ZDA);
- pisna pravila (kodeksi) lobiranja (ZDA, Kanada): v ZDA morajo lobisti spoštovati pisna pravila, ki veljajo posebej za lobiranje kongresa in agencij zvezne vlade;
- predpisane registracije interesnih skupin oz. njihovih predstavnikov pri parlamentu oz. njegovih delovnih telesih (npr. Nemčija, ZDA, Kanada): namen predpisane registracije je predvsem v nadzoru načina delovanja lobistov posameznikov, združenih v zasebnih podjetjih, ki v končni fazi pomeni tudi večjo vezanost lobistov na organe predstavniških teles; tako mora registrirani lobist vsako četrletje natančno pisno poročati o svojih dejavnostih v Kongresu; z registracijo pridobijo

lobisti tudi določena upravičenja, ki pa jih pridobijo s strani predstavniških organov ravno zaradi večjega nadzora njihovega delovanja;

- obvezno pisno deklariranje poslancev ob uradnem prevzemu te vloge po volitvah glede tega, s katerimi interesnimi skupinami nameravajo tesneje sodelovati oz. jih zastopati kot govorci (primer Velike Britanije); namen takšnih ureditev je predvsem v večji transparentnosti delovanja določenih političnih skupin in poslancev, hkrati pa pomenijo tudi informacijo tem interesnim skupinam glede tega, na katere predstavnike politike je treba vplivati oz. kateri so za določene lobiste bolj dojemljivi.

### **3.2 Interesne skupine in/ali skupine pritiska**

Interesne skupine so pogosto omenjene kot najpogostejši igralci v procesih lobiranja. Grant (1989) poudarja, da so to organizacije, ki skušajo vplivati na oblikovanje in uresničevanje javnih politik, medtem ko jih Smith (1993) opredeljuje kot organizacije, ki skušajo s predstavljanjem in zagovarjanjem interesov dela družbe vplivati na oblikovanje javnih politik.

Fink Hafnerjeva (2001: 20) je interesne skupine definirala kot » ... tista zasebna združenja, ki predstavljajo številne skupine in interese v komunikaciji z vlado, vendar se praviloma ne potegujejo za oblast. Oblast jih zanima samo kot avtoriteta, na katero naslavljajo svoje zahteve oz. kamor usmerjajo svoje pritiske, kadar želijo, da se ohranijo ali uveljavljajo njihovi posamični ali posebni interesi v javnih politikah.« Na politične avtoritete se interesne skupine obračajo le takrat, ko so zainteresirane za konkreten proces odločanja. Vključijo se, kadar želijo, da » ... odločevalci sprejmejo konkretno odločitev ali pa je ne sprejmejo (odvisno od interesa posamezne interesne skupine)«. (Fink Hafner, 2000: 21)

Nekateri avtorji skušajo razlikovati med interesnimi skupinami in skupinami pritiska. Tako Bibič (1997: 118) definira interesne skupine kot » ... tiste družbene skupine, ki za

uveljavljanje svojih ali širših interesov skušajo vplivati na politični proces, medtem ko skupine pritiska za uveljavljanje svojih interesov uporabljajo pretno sankcije.«

Bibič (1997) pa je izpostavil še razmejitve med interesnimi skupinami in "organiziranimi interesi", saj se pojma lahko uporabljata kot sinonima, ko gre zgolj za organizirane interesne skupine; lahko pa ju razumemo v širšem pomenu besede, ki vključuje (poleg običajnih interesnih skupin) tudi druge subjekte, ki organizirano predstavljajo interese.

Interesne skupine nastajajo z združevanjem posameznikov na podlagi skupnega interesa. »Delujejo kot kolektivni igralci in skušajo z različnimi sredstvi (s pritiski, pogajanji, kompromisi) doseči sprejem take javne politike, ki bo, kolikor je le mogoče, v skladu z njihovimi interesi.« (Fink Hafner, 2002:177)

Praviloma so glavne tarče delovanja interesnih skupin vlada, parlament ali uprava, glavni razlog za to pa dejstvo, » ... da imajo ti igralci potrebno moč ter formalno določene funkcije in pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik, ki zagotavljajo uveljavitev interesov interesnih skupin v teh procesih.« (Ippolito in Walker v Krašovec, 2002:111)

Eden začetnikov proučevanja interesnih skupin v ZDA James Madison pravi, da je formiranje interesnih skupin » ... naravni fenomen demokratičnega režima,« zato je razumljivo, da se bo prej kot slej našlo skupaj nekaj posameznikov, ki bodo tvorili manjšino » ... s skupno spodbudo ali interesom, ki sta lahko neugodna za druge ljudi oz. za preostalo družbo.« (Madison v Loomis in Cigler, 1983: 3)

Angleški parlament je bil za interesne skupine neodkrit prostor še v sredini 70. let dvajsetega stoletja, saj so le-te skušale vplivati na vlado in uradnike, ki so bili relativno odprti za sodelovanje. S konservativnim (Thatcherjevim) prevzemom vlade so se te aktivnosti zmanjšale in se je začela krepiti vloga angleškega parlamenta, ki je po Nortonu (1994) uvrščen med parlamente, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik zmerno moč.



Za države srednje Evrope pa je značilna odsotnost vpliva interesnih skupin pri odločanju. Pojav ni nov, saj je bil prisoten » ... že pred drugo svetovno vojno, okrepil pa se je v času socializma, ki pa v razmerju med civilno družbo in državo ni omogočil tretjega partnerja (predstavnik množičnih organiziranih interesov).« (Agh, 1996) Interesne skupine so začele samostojno nastopati z začetkom krize socializma v zgodnjem obdobju demokratične tranzicije in so jih ovirale politične stranke in vlade. Po Aghu je politično-kulturna transformacija v državah srednje in vzhodne Evrope pospešila proces institucionalizacije in razkrila skoraj nevidno mejo med delovanjem interesnih skupin in političnih strank.

Po Danici Fink Hafner (1998) so se v začetku devetdesetih let v državah srednje in vzhodne Evrope razvili štiri osnovni tipi razmerij med državo in interesnimi skupinami. Prvi tip je monopol države kot izvršne oblasti; v drugem civilna družba (v obliki interesnih skupin) vključuje eksperte in le delno parlamentarno vejo oblasti; tretji pa zavzema šibke in konkurenčne interesne skupine, pri katerih ima država pri oblikovanju in uresničevanju politik osrednjo vlogo. Četrty tip (sociala, zdravstvo, zaposlovanje, kultura, šport ...) upošteva veliko moč države, kjer pa se v pluralizmu interesnih skupin ustanovijo organizacije, ki so močne in vplivne ter se v procesu odločanja postavljajo kot partnerji.

Interesne skupine igrajo v demokraciji pomembno vlogo, saj se zavzemajo za vpliv na oblast (ne pa tudi za njen prevzem) in s svojimi aktivnostmi zapolnjujejo politični prostor z uvrščanjem na dnevni red tem, ki bi sicer ostale v ozadju. Skupaj s političnimi strankami odpirajo družbene probleme javnosti in s svojimi strokovnimi mnenji krepijo politično odločanje. Politika in interesi so neločljivi, saj po Brezovškovem mnenju (1995: 21) » ... dejavnost interesnih skupin ni usmerjena samo na gospodarstvo, ampak na politiko in služi za mobilizacijo latentnih in neartikuliranih zahtev v družbi.«

Interesne skupine, ki pa temeljijo na posebnih (specifičnih) interesih, kjer je glavni namen organizirano oblikovanje ne samo interesov, ampak tudi njenih nosilcev in zagovornikov, so tako nekakšno dopolnilo v procesu odločanja. Interesi so lahko kolektivni ali posamezniški. Brezovšek (1995) opozarja, da velik porast interesnih

skupin in njihovo odprto delovanje v samostojni Sloveniji še ne pomenita, da resnično združujejo interese ljudi, saj so lahko le-ti v nasprotju z nacionalnimi interesi. Tudi sprejemanje predlogov rešitev v politikah, ki jih skupine zastopajo, niso nujno najboljše, poleg tega se lahko z določenega vidika postavi vprašanje njihove reprezentativnosti in posledično tudi njihova legitimnost. Interesov je vedno veliko in težko je določiti, kateri so prednostni.

Interesne skupine so po svoji notranji povezanosti in trdnosti, organiziranosti in ravni institucionalizacije, naravi in načinu delovanja med seboj lahko zelo različne.

Blondel (1969: 79) jih glede na te značilnosti deli na naslednje tipe:

- običajne skupine (plemena, kaste, etnične skupine);
- institucionalne skupine (cerkve in verske skupnosti, vojska, birokracija);
- zaščitne skupine (sindikati, organizacije delodajalcev, profesionalna združenja) in
- promocijske skupine (trgovinska in industrijska združenja, gospodarska podjetja, ekološke skupine in družbena gibanja).

Skupine lahko delujejo neposredno ali posredno. Neposredno lahko vplivajo na vlado ali pa se skušajo uveljaviti prek političnih strank. Kako sodelujejo z zakonodajalci, je odvisno od vloge, ki jo imajo v sistemu. »Ker pa so zakonodajalci pretežno generalisti, interesne skupine pa po definiciji usmerjene na posebne probleme, je njihova specializacija lahko podlaga za zagotavljanje informacij splošnim predstavnikom, kar poslanci so.« (Brezovšek, 1995: 32) Interesne skupine delujejo v vseh treh fazah zakonodajnega postopka, v predparlamentarni prek konzultacij, v medparlamentarni z lobiranjem in v postparlamentarni prek raznih tožb na sodiščih.

### 3.2.1 Interesne skupine in politične stranke

Ko govorimo o interesnih skupinah, se ne moremo ogniti podobnostim/razlikovanjem, ki jih imajo s političnimi strankami, s katerimi se polje delovanja prekriva ali celo

sovpada, če zastopajo iste interese. Politične stranke bistveno vplivajo na interesne skupine in prav tako interesne skupine na stranke, zlasti ko se zavzemajo za isti cilj.

Fink Hafnerjeva (2001) postavlja glavno ločnico med interesnimi skupinami in strankami v (ne)stalnosti njihovega delovanja, saj stranke delujejo stalno, interesne skupine pa ciklično, isc. Predvsem ko se dogajanja na posameznih področjih javnih politik dotikajo njihovih interesov.

Interesna skupina se za razliko od politične stranke ne bori za oblast, ampak je » ... prostovoljno združenje posameznikov za varovanje zgolj nekega interesa, ki tudi ne želi prevzemati javne odgovornosti za izvajanje državne oblasti, ampak hoče s svojim delovanjem zgolj uveljaviti neki interes.« (Igličar, 1996: 36) Prav tako Bibič (1997: 118) definira interesne skupine kot družbene skupine, ki za uveljavljanje svojih ali/in širših interesov skušajo vplivati ali vplivajo na politični proces, medtem ko skupine pritiska za uveljavljanje svojih interesov uporabljajo pretnjo sankcije.

Politični interesi imajo svoje nosilce (družbene sloje ali skupine) in svoje posebne zastopnike v obliki političnih strank. »Stranke so posebne interesne organizacije, ki jih člani in širša politična javnost prepozna kot legitimne zastopnike.« (Zajc, 2004: 117) Politične stranke s svojim delovanjem pomembno prispevajo k uveljavljanju interesov posameznih družbenih skupin v institucionaliziranem parlamentarnem okolju in tudi k legitimnosti celotnega političnega sistema. Skladno s svojimi strategijami podpirajo samo določene interese, ki uživajo ali veliko ali izredno malo podpore. Razvile so se kot institucije, ki agregirajo interese, mobilizirajo volivce, predvsem pa zainteresirani politični eliti omogočajo, da pride na oblast. So torej sredstvo soočanja konfliktov med njimi v boju za prevlado, za oblast. (Fink Hafner, 2004: 33)

»V demokratičnih političnih sistemih so politične stranke organizacije, ki z dovoljenimi sredstvi, to je predvsem s sodelovanjem na volitvah, skušajo pridobiti ali ohraniti politično oblast in tako odločati o javnih zadevah oz. neposredno vplivati na odločanje o javnih zadevah.« (Kropivnik, 1996: 196)

Stranke so edine politične organizacije, ki strukturirajo politično tekmovanje v demokratičnem sistemu, ravno politično tekmovanje pa je tisto, ki razlikuje demokracijo od razsvetljenega absolutizma. (Hix v Krašovec, 2004: 115)

Interesi političnih strank so omejeni, ker je družba vedno bolj segmentirana in se nenehno pojavljajo nove teme in z njimi tudi novi interesi. »Politične stranke so ustrezne za predstavljanje t. i. velikih tem in predlaganje splošnih usmeritev pri upravljanju družbe prek države. Za uveljavljanje interesov posameznih delov globalne družbe in posebnih interesov gospodarskih, kulturnih, lokalnih in drugih oblik združevanja v civilni družbi pa danes uspešno delujejo interesne skupine.« (Igličar, 1996: 36)

Interesne skupine se s političnimi strankami pogosto povezujejo in so lahko celo njihov del, ko so člani interesnih skupin tudi člani političnih strank, čeprav se mogoče javno z njimi ne povezujejo. Interesna skupina najbolje uveljavlja svoje interese, če na volitvah zmagaja njej bližja opcija. (Grant, 1998: 164)

Bibič pri proučevanju delovanja interesnih skupin deli lobiranje na notranje in zunanje. Pri notranjem se vzpostavljajo in vzdržujejo neposredni stiki s poslanci, ko predstavniki organiziranih interesov (lobisti) v procesu oblikovanja zakonov in drugih predpisov uveljavljajo svoj vpliv. Pri tem je lobiranje usmerjeno ne le k poslancem, ki zagovarjajo določeno rešitev, temveč tudi k nasprotnikom določene rešitve. Zunanje lobiranje pa zajema vplivanje interesnih skupin na volilno bazo političnih strank oz. poslancev. To delovanje je pogosto povezano z iniciranjem in vodenjem različnih družbenih gibanj, vplivanjem na sredstva množičnega obveščanja in z različnimi oblikami finančne podpore določenim političnim strankam. (Bibič, 1995)

V Sloveniji je interesno organiziranje zelo močno, saj je bilo (podobno kot je to storila Fink Hafnerjeva v študiji k predlogu ZLob) po podatkih Statističnega urada RS na dan 31. 12. 2004 registriranih kar 93.697 podjetij (od tega 60,7 % fizičnih in 39,3 % pravnih) in 18.872 društev in zveze društev. Registriranih je bilo 36 političnih organizacij/strank in 945 verskih društev in podobnih organizacij. Na podlagi teh

statističnih podatkov pa podobno kot Fink Hafnerjeva (1997) vendarle ne moremo govoriti o množici interesnih skupin – lobijev. Dejstvo je namreč, da se v vlogi igralca so-oblikovanja politik še vedno pojavlja relativno omejeno število organizacij in skupin.

V skladu z definicijo postanejo različne organizacije interesne skupine oz. lobiji, ko se zavestno vključijo v proces oblikovanja in uresničevanja politik odločevalcev. »Število interesnih skupin oz. lobijev je bistveno manjše od vseh uradno registriranih podjetij in organizacij, saj bi takšno število morebitnih lobijev zaustavilo normalno delovanje institucij, na katere skušajo vplivati.« (Fink Hafner, 1997)

Omrežja posameznih politik, v katera so vključena interesna združenja, so se v obdobju prehoda spremenila. »V prvem obdobju tranzicije so posredovanje interesov obvladovale predvsem stranke, v drugi polovici devetdesetih pa so v oblikovanje politik vse bolj vključene tudi interesne organizacije.« (Lukšič, 2001: 45)

Fink Hafnerjeva (1997: 8) je v študiji ob pripravi Predloga zakona o lobiranju natančno opredelila subjekte, ki se v Sloveniji pojavljajo kot lobiji in jih razvrstila v skupine. Prav tako je Lukšič (2001) opredelil subjekte, ki so pomembni za delovanje države. Če združimo oba vidika, potem lahko govorimo o naslednji delitvi:

- organizirane družbene skupine, ki imajo zaradi svoje družbene vloge ter poklica, izobrazbe in podobnih lastnosti njihovih članov dobre sposobnosti samoorganizacije ter pomembno aktivno ali latentno družbeno ali politično moč v razmerju do oblikovalcev politik (kmetje, zdravniki, študentje ...);
- korporativne asociacije, ki so se v sodobnih demokracijah uveljavile kot partnerji vladi – zlasti pri oblikovanju ekonomske politike in jih predstavljajo združenja delodajalcev (delodajalci delujejo v treh reprezentativnih združenjih, vključenih v sistem socialnega partnerstva: Gospodarska zbornica, Združenje delodajalcev in Obrtna zbornica) in sindikati (reprezentativnih sindikatov je 31 in se združuje v sedem velikih sindikalnih central: Zveza svobodnih sindikatov, Neodvisnost – konfederacija neodvisnih sindikatov, Konfederacija Pergam in Konfederacija neodvisnih sindikatov 90). Na državni ravni deluje tudi Ekonomsko-socialni svet,

sestavljeno iz petih predstavnikov vlade, petih predstavnikov sindikatov in petih predstavnikov delodajalcev. Svet oblikuje stališča v zvezi s socialno, ekonomsko in proračunsko politiko.

- vplivne gospodarske panoge (npr. bančništvo, prometni sektor, organizacije na področju jedrske energije, igralništvo, železnice);
- koalicije organizacij/asociacij, ki se osredinjajo le na eno temo (npr. protitobačni lobi);
- koalicije organizacij s skupnim teritorialno-političnim interesom (štajerski, primorski lobi);
- cerkev kot institucija in njene organizacije (v Sloveniji je registriranih 39 verskih skupnosti, med katerimi je katoliška najmočnejša, druga pa evangeličanska: druge so manjše, vendar izredno družbeno aktivne);
- različne nepolitične asociacije, ki se ob določeni temi aktivirajo in postanejo interesne skupine (npr. ob pripravi nove zakonodaje, proti spreminjanju obstoječih pravnih norm, političnih odločitev ... );
- Lukšič daje poseben pomen naravovarstvenim interesnim skupinam, nastalim iz novih družbenih gibanj v osemdesetih letih.

Z vrstami in vplivom interesnih skupin se je na začetku devetdesetih let ukvarjal tudi Igljčar, poudarjajoč pomembnost organiziranih interesnih skupin direktorjev, velikih gospodarskih organizacij, gospodarskih zbornic ter velikih javnih sistemov v gospodarstvu. Po njegovem mnenju imajo precejšen vpliv tudi rimskokatoliška cerkev in sindikati. Njihovo delovanje je usmerjeno predvsem v delovno in socialno zakonodajo. Sloj obrtnikov je bil v precej večjem obsegu vključen v politične stranke, tako da se obrtniki kot interesna skupina pojavljajo v manjši meri. Posebnost slovenskega strankarskega življenja je stranka upokojencev, zaradi česar se upokojenci redko pojavljajo kot interesna skupina, saj so večinoma vključeni v lastno politično stranko. (Igljčar, 2004)

Svojevrstno interesno skupino predstavljajo tudi uradniki in strokovnjaki. »Seveda gre le za neformalne interesne skupine, saj sicer ob deklarativni politični nevtralnosti uradništva le-to pri formuliranju politike ter pisanju zakonskih besedil sodeluje

neposredno, zato ima v zakonodajnem procesu precejšen dejanski vpliv.« (Igličar, 1996:40)

### **3.3 Oblikovanje javnih politik**

»Ena najpreprostejših je opredelitev javnih politik, ki jo ponuja Dye (1972), ki meni, da je javna politika vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo ali ne bo naredila.« (Krašovec, 2002: 5) Jenkins pa je opredelil javne politike kot » ... niz medsebojno povezanih odločitev, ki jih sprejme politični igralec, nanaša pa se na izbor ciljev in sredstev, s katerimi naj bi te cilje dosegli. Izbrani cilj in sredstva za njihovo doseglo naj bi bili, vsaj načeloma, znotraj specifičnega prostora, v katerem imajo ti igralci možnost načrtovane cilje tudi uresničiti.« (Jenkins v Krašovec, 2002)

Pomembno vlogo pri oblikovanju javnih politik imajo parlamenti, ki predstavljajo » ... legalno avtoriteto oblikovanja javnih politik«, (Kingdom, 1984:39) » ... saj je to ena izmed funkcij in pristojnosti, ki jih določajo že ustave in poslovniki parlamentov.« (Daugbjerg v Krašovec, 2002)

Krašovčeva (2002: 7) je javne politike razdelila po različnih kriterijih:

- po kriteriju ravni, na kateri se javna politika oblikuje, in/ali ravni, na katere učinkuje, ločimo lokalno in nacionalno javno politiko;
- po kriteriju družbenega področja, v katerega prvenstveno sodi problem, ki ga skuša javna politika urediti in razrešiti (kulturna, energetska, kmetijska, prometna, obrambna, javna politika);
- na podlagi prevladujočega načina delovanja (za katerega se odločijo pristojni odločevalci), s katerim želijo doseči zelene učinke in cilje, (po Lowi v Parson, 1995: 132) obstajajo te vrste javnih politik: distributivna (porazdelitev novih virov), redistributivna (prerazdelitev obstoječih virov) in regulativna (usmerjanje in nadzor delovanja); Parson pa je dodal še konstitutivno (vzpostavljanje ali sprememba institucij).

Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki za uresničevanje javnih politik odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov. Ti vključujejo pozitivne in negativne sankcije in tudi prisilo. (Fink Hafner, 1998)

O javnih politikah odločajo politični odločevalci v ustanovah političnega sistema. Mnoge politične odločitve so motivirane s strankarskimi interesi boja za oblast. Politika kot boj za oblast (politics) je bistvo strankarske politike, saj so stranke po definiciji edine organizacije, ki tekmujejo v volilni areni. Občasno strankarski boji za oblast izrazito posežejo v procese oblikovanja javnih politik, kar v vsakodnevem žargonu imenujemo 'politizacija' določenih tematik oz. politizacija iskanja alternativnih rešitev za razreševanje javnopolitičnih problemov.

Oblikovanje javnih politik, igralce, njihove odnose in končno posledico tega procesa pojasnjuje koncept javnopolitičnih oz. javnopolitičnih omrežij<sup>7</sup>, ki izhaja iz 70. in zač. 80. let dvajsetega stoletja kot alternativa pluralizmu in korporativizmu, ki sta vsak po svoje raziskovala odnose med državo in interesnimi skupinami. Ker nobena od obeh dominantnih šol ni zajemala celote različnih razmerij na vseh sektorjih javnih politik, se je pojavila potreba po novem raziskovalnem pristopu. (Jordan in Schubert, 1992: 7–10)

Javnopolitično omrežje<sup>8</sup> sestavljajo javnopolitični igralci iz državne in civilnodružbene sfere, ki so medsebojno soodvisni in se med njimi izpostavljajo razmerja oz. odnosi, ki vplivajo na proces oblikovanja in uresničevanja politik. Javnopolitično omrežje je torej generični pojem, ki zajema vse vrste odnosov na vseh sektorjih javnopolitičnega odločanja. (Jordan in Schubert, 1992: 7–12; Borzel 1997: 2–4; Fink Hafner 1998: 3, 22) Znotraj omrežij je tako mogoče raziskovati, kateri igralci so sodelovali pri sprejemanju

---

<sup>7</sup>V politologiji se koncept javnopolitičnega omrežja (policy network) pojavlja v zadnjih desetletjih kot » ... proučevanje medsebojnih odnosov med različnimi tipi vpletenih igralcev na različnih ravneh.« (Kustec Lipicer, 2002: 69)

<sup>8</sup>Pri obravnavi koncepta javnopolitičnih omrežij se teoretiki delijo:

- na teoretike skupinsko-interakcijskega pristopa, ki namenja večjo pozornost igralcem in temelji na opisovanju odnosa med njimi v omrežju; javnopolitična omrežja so le metafora za opisovanje odnosov med državo in civilno družbo. (Jordan, Richardson, Wright, Wilks) in
- na teoretike strukturnega pristopa, ki na podlagi raziskovanja medsebojne odvisnosti, kontrole nad viri in razmerja moči znotraj omrežja oblikuje in razlaga odnose (Mars, Rhodes, Smith).

Pristopa se med seboj ne izključujeta, razlikujeta se le po tem, da eni posvečajo več pozornosti igralcem, drugi pa strukturi omrežja. (Daugbjerg, 1998: 23–26)



in uresničevanju javne politike. Lahko ugotavljamo, kakšni so bili notranji in zunanji medsebojni odnosi in kakšno moč so imeli posamezni igralci za uresničevanje svojih interesov in vplivov na javnopolitično odločanje (Fink Hafner, 1998: 22).

Med igralci se v procesu oblikovanja javnih politik vzpostavljajo različne vrste odnosov » ... med katerimi prevladujejo tekmovalni in konfliktni.« (John v Krašovec, 2002), zato ima pomembno mesto v raziskovanju moč javnopolitičnih igralcev, ki jo Mills (Mills v Krašovec, 2002: 17) opredeljuje kot » ... neke vrste odnos, v katerem ena stran, torej en igralec, prevladuje nad drugo stranjo, drugim igralcem.«

Van Warden, ki je odkrival razmerja med tremi vrstami igralcev (politiki, birokrati in interesnimi skupinami), je postavil v ospredje odnos javno - privatno in država - družba, prek katerega je določil ključne značilnosti javnopolitičnih omrežij. Po njegovem mnenju je mogoče zvrsti javnopolitičnih omrežij opredeliti in opisati po vključenih igralcih (število in tip javnopolitičnih igralcev), (Van Waarden, 1992: 39–49), povezavah med njimi (kanali komuniciranja in predmet izmenjav med njimi, ki so lahko ekspertize, informacije ...) in mejah omrežij, ki so do določene mere subjektivne, saj gre za vzajemno prepoznavanje tako sodelujočih igralcev kot konkretne tematike. Subjektivna komponenta pa vendarle temelji na nekih objektivnih določnicah, kot npr. povezanost igralcev in konkretna umeščenost javne politike.

Javnopolitična omrežja se razlikujejo tudi po funkciji omrežij (omogočanje dostopa do odločevalcev, posvetovanje, pogajanje, sodelovanje v oblikovanju in uresničevanju politik), strukturi (npr. odprtost, simetričnost, stabilnost, narava notranjih razmerij, stopnja urejenosti razmerij), porazdelitvi moči (predvsem stopnja avtonomije družbenih igralcev v razmerju do države, možnost dominacije državnih ali civilnodružbenih igralcev ali ravnovesje moči), strategiji javne uprave (dostopnost, aktiven pozitiven ali negativen odnos do sodelovanja interesnih skupin) in po stopnji institucionalizacije (neo-korporativizem ima visoko stopnjo, tematska omrežja pa zelo majhno).

Igralce delimo vsaj po dveh kriterijih (Krašovec, 2004: 8):

- a) Glede na raven oblikovanja javnih politik lahko govorimo o lokalnih, nacionalnih in nadnacionalnih igralcih. Pri takih delitvah pa je treba biti pazljiv, saj med ravnmi oblikovanja javnih politik ni jasno začrtanih ločnic. Tako igralci, ki prihajajo npr. z nadnacionalne ravni, delujejo tudi na nacionalni ravni.
- b) Veliko bolj uveljavljena je delitev igralcev po sferi, iz katere prihajajo. V tem primeru se delijo v dve veliki skupini: na igralce, ki prihajajo iz sfere države, tj. na državne igralce, in na igralce, ki prihajajo iz sfere družbe, tj. na civilnodružbene igralce (Pal, 1954, 1987; van Waarden, 1992; Grdešić, 1995; Fink Hafner, 1998). Howlett in Remesh (1995) pa menita, da moramo v današnjem času, ki ga zaznamujejo integracijski in globalizacijski procesi, v katere vstopajo sicer še vedno suverene nacionalne države, dodati še igralce iz nadnacionalne sfere (nadmacionalne igralce).

Krašovčeva (2004: 9) deli igralce v javnopolitičnem procesu na igralce iz sfere države, med katere spadajo parlament (parlamentarne politične stranke in poslanci, delovna telesa, strokovne službe), vlada (ministri, državni sekretarji, vodje organov v sestavi ministrstev – imenovani državni uradniki), predsednik države, sodišča (splošna, specializirana, ustavno), državna uprava (državni podsekretarji, svetovalci, vodje služb in oddelkov – karierni državni uradniki), lokalne skupnosti (subjekti in njihovi organi), paradržavne ustanove (razne agencije in skladi). Iz družbene sfere pa so to neparlamentarne politične stranke, interesne skupine (ekonomske, socialne, stanovske), družbena gibanja, raziskovalne organizacije (npr. inštituti, univerze), množični mediji (tiskani in elektronski, lokalni, komercialni in državni). Število javnopolitičnih igralcev pri javni politiki je odvisno od javne politike same in interesov za uveljavljanje novih rešitev, od nasprotovanja in blokiranja določenih predlogov.

Proces oblikovanja javnih politik<sup>9</sup> se deli na pet časovno ločenih in vsebinsko različnih faz: » ... identifikacija družbenih oz. javnopolitičnih problemov in oblikovanje

---

<sup>9</sup>»Procesi oblikovanja in uresničevanja politik so empirični procesi. Prepoznamo jih po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in uresničujejo javne politike.« (Fink Hafner, 2002: 17)

političnega dnevnega reda; oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema; uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve; uresničevanje (implementacija) javne politike in vrednotenje (evalvacija) njenih učinkov.« (Fink Hafner, 2002: 17) Navedene faze se med seboj pogosto prepletajo, saj prekinitve procesa ali neuresničevanje sprejetih javnih politik niso izjema. Politični odločevalci se lahko zedinijo glede uvrstitve tematike na dnevni red, ne soglašajo pa glede ocene, katera rešitev problema je optimalna, in so tako izločeni iz nadaljnje faze idealnega odločevalskega procesa.

#### **4. VLOGA INTERESNIH SKUPIN PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK V SLOVENIJI**

Politični odločevalci so izpostavljeni različnim vplivom interesnih skupin, ki lobirajo za doseganje svojih ciljev. Lobiranje v Sloveniji obstaja in je prisotno pri sprejemanju (pomembnih) odločitev. Glede na negativno konotacijo in negativne učinke (npr. podkupovanje in nelegalno pridobivanje dokumentov), ki jo beseda lobiranje ima, se lobisti raje predstavljajo kot svetovalci ali področni strokovnjaki.

Temeljni problem politike je ravno v tem, ali priznava in kako razrešuje konflikte interesov » ... ali uspe in kako uspe razreševati in presegati napetosti med partikularnimi (individualnimi in skupinskimi) interesi in oblikovati skupne interese.« (Schattschneider v Bibič, 1997: 115)

V parlamentarnih političnih sistemih je poglobljena pozornost interesnih skupin usmerjena v parlament, ki predstavlja igralca iz sfere države, znotraj parlamentarnih procesov odločanja pa predvsem v zakonodajni postopek. Ravno zato predstavniki interesnih skupin (lobisti) svoje delovanje usmerjajo k poslancem in delovnim telesom parlamenta. Težko pa je vpliv posameznih vrst interesnih skupin oz. lobiranja na politične in druge pomembne odločitve državnih organov opredeliti natančno. »Mnoge raziskave pa poudarjajo asimetrični vpliv, ko naj bi imele večjo težo ekonomske interesne skupine, po drugi strani pa se kaže težnja po pridobivanju vpliva javnih interesnih skupin.«<sup>10</sup> (Bibič, 1997: 124)

Raziskave o interesnih skupinah in njihovem delovanju ter vplivu pri oblikovanju javnih politik, ki so bile opravljene na Slovenskem in so za našo nalogo relevantne, so naslednje:

---

<sup>10</sup>Javne interesne skupine (public interest groups) so posebna kategorija, ki naj bi se zavzemala » ... za kolektivno dobro, katerega uresničitev ne bo selektivno in materialno v korist članom ali aktivistov organizacije.« (Berry v Bibič, 1997: 118) Zavzemajo se npr. za splošne človekove pravice, enakost spolov, reforme političnih institucij ...

- raziskava *Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji*, ki jo je s sodelovci izvedla dr. Danica Fink Hafner v okviru Centra za politološke raziskave (januar 1996–junij 1998);
- študija *Delovna telesa državnega zbora kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik* (Končno poročilo, maj 2004), katere nosilka je bila doc. dr. Alenka Krašovec in
- raziskavi, ki ju je med poslanci državnega zbora v letih 1998 in 2000 izvedel Center za politološke raziskave pod vodstvom dr. Draga Zajca.

Kropivnik<sup>11</sup> (1998: 859) na podlagi empirične študije iz leta 1997 prepoznava v Sloveniji štiri tipe interesnih skupin:

- najaktivnejši tip – interesne skupine, ki so zelo dejavne in nadpovprečno pogosto uporabljajo vse aktivnosti, razen pogajanj (prevladujejo ekonomske interesne skupine);
- pogajalski tip – interesne skupine, ki so precej dejavne v različnih pogledih in so vključene v kolektivna pogajanja (prevladujejo ekonomske interesne skupine);
- nepogajalski tip – interesne skupine, ki uporabljajo različne načine in tehnike vplivanja na odločevalce, z izjemo kolektivnih pogajanj (predvsem tiste, ki delujejo v korist javnih interesov);
- najpasivnejši tip – interesne skupine, ki redko uporabljajo aktivnosti za oblikovanje politik (struktura je zelo raznovrstna).

Ker sam pojem lobiranja/vplivanja interesnih skupin vsebinsko pomeni vplivanje na sprejemanje političnih odločitev v procesu vladanja, to posledično pomeni, da vplivanje na sprejem nekih odločitev v gospodarski družbi, privatnem podjetju, društvu in prostovoljnem združenju vsekakor ni lobiranje. Lobist Drapal je v intervjuju poudaril, da prihaja do zmotne definicije lobiranja, saj » ... lobiranje ni vplivanje na odločevalce, kadar gre za vprašanja javnih razpisov in podelitev koncesij (pridobivanje posla).«

---

<sup>11</sup>Raziskava *Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji*, 1998 (Fink Hafner et al.).

#### 4.1 Tarče vplivanja interesnih skupin

Kot poudarjajo številni avtorji (Grant, 1989; Howlett in Ramesh, 1995; Fink Hafner, 1997; Krašovec, 2002), so interesne skupine, katerih glavni cilj je uveljaviti svoje interese, pomemben igralec v procesih oblikovanja javnih politik. Pri poskusih vplivanja morajo izbrati politične odločevalce, na katere bodo z različnimi tehnikami skušale vplivati.

Velikokrat se kot glavna in odločilna kriterija za izbor njihove glavne tarče delovanja izpostavljata vloga ter formalno določene funkcije in pristojnosti posamezne vrste igralcev v procesih oblikovanja javnih politik (Ippolito in Walker, 1980; Etzioni - Halevy, 1983; Richardson, 1993 v Krašovec, 2002). Praviloma so glavne tarče interesnih skupin vlada, parlament ali uprava, glavni razlog za to pa dejstvo, » ... da imajo ti igralci potrebno vlogo ter formalno določene funkcije in pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik, ki zagotavljajo uveljavitev interesov interesnih skupin v njih.« (Ippolito in Walker, 1980: 270)

Richardson (1993) meni, da skušajo interesne skupine v procesih oblikovanja javnih politik sočasno ali skoraj sočasno vplivati na različne vrste igralcev, saj imajo tako večje možnosti za uveljavitev svojih interesov. Ni nujno, da si interesne skupine za glavno tarčo izberejo istega igralca, saj se morajo ob vsaki situaciji prilagoditi razmeram in okoliščinam.

Praviloma interesne skupine pri odločitvi, na katere igralce prvenstveno usmeriti svoje delovanje, upoštevajo poleg njihove moči še vprašanje njihove dostopnosti (Grant, 1989). Igralci, ki imajo denimo največjo vlogo v procesih oblikovanja javnih politik, niso nujno tudi najbolj dostopni za delovanje interesnih skupin, in obrnjeno. (Ippolito in Walker, 1980)

»Anketa, opravljena med interesnimi skupinami in leta 1996 izvedena pod vodstvom Fink Hafnerjeve, je razkrila, da 78,3 % anketiranih interesnih skupin stalno ali pogosto,

20,2 % pa občasno ali redko vpliva na procese oblikovanja javnih politik na njihovih področjih.« (Fink Hafner et al. v Krašovec, 2002: 193)

Tabela 4.1: Glavna tarča vplivanja interesnih skupin (%):

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>
<b>Vlada, kabinet predsednika vlade</b>	1,4	4,3	5,8
<b>Določeni vladni uradniki, vladni organi</b>	4,3	2,9	7,2
<b>Določena ministrstva</b>	52,2	11,6	63
<b>Delovna telesa, strokovni sveti pri določenih ministrstvih</b>	0,0	4,3	4,3
<b>Konkretne ministrstvom podrejene instance</b>	0,0	1,4	1,4
<b>Ministri</b>	4,3	0,0	4,3
<b>Visoki državni uradniki, državni sekretarji</b>	0,0	5,8	5,8
<b>Strokovni sodelavci, svetovalci</b>	4,3	1,4	5,8
<b>Parlament, poslanci, poslanske skupine</b>	7,2	0,0	7,2
<b>Delovna telesa v parlamentu</b>	4,3	4,3	8,6
<b>Politične stranke</b>	0,0	0,0	0,0
<b>Vodilni ljudje v Ljubljani</b>	1,4	0,0	1,4
<b>Pripravljalci konkretnega zakona</b>	2,9	0,0	2,9
<b>Odkvisno od problema, situacije</b>	2,9	1,4	4,3
<b>Odkvisno od proceduralnih pravil</b>	0,0	1,4	1,4
<b>Krovne ali druge organizacije pri interesnem organiziranju</b>	2,9	1,4	4,3
<b>Vplivne civilnodružbene organizacije</b>	1,4	4,3	5,8
<b>Znanci, prijatelji v sferi odločanja (vlada, parlament)</b>	1,4	0,0	1,4

Vir: Fink Hafner v Krašovec, 2004: 34

Vprašanje se je glasilo: »Kako začenjate reševati kakšen problem oz. ko želite vplivati na oblikovanje ali izvajanje kakega zakona/politike – na katero ustanovo oz. na katere odločevalce se praviloma obrnete najprej?«

Izsledki ankete so jasno pokazali, da so glavna tarča interesnih skupin v Sloveniji vlada in posamezna ministrstva. Druga pomembna tarča pa je parlament, znotraj njega pa posebno delovna telesa. Tu se potrjuje teorija, da se interesne skupine pri vplivanju na oblikovanje javnih politik v parlamentu raje obrnejo na delovna telesa kot na posamezne poslanke in poslance.

V nadaljevanju so anketiranci pri odgovoru na vprašanje, kako izbirajo svoje tarče, odgovarjali, da jih izbirajo po moči, ki jih tarče imajo. Vladi so pripisali zelo veliko

moči (80,9 %), sledi ji državni zbor (73,9 %), na tretje mesto so uvrščeni množični mediji (72,5 %). Zanimivo pa je, da je bila vlada, ki je bila zaznana kot najmočnejši igralec, po mnenju anketirancev tudi najmanj dostopna (36,8 %). Med lažje dostopnimi je bil zaznan DZ (36,8 %), ki je bil takoj za vlado zaznan tudi kot najmočnejši igralec.

Tabela 4.2: Moč odločevalcev (%)

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>Ne ve, ne more oceniti</b>
<b>Državni zbor</b>	0,0	7,2	15,9	31,9	42,0	2,9
<b>Državni svet</b>	33,8	30,9	19,1	8,8	2,9	4,4
<b>Vlada (predsednik vlade, ministri, državni sekretarji)</b>	0,0	5,9	11,8	19,1	61,8	1,5
<b>Predsednik republike</b>	37,7	27,5	14,5	2,9	1,4	15,9
<b>Sodišča</b>	30,4	18,8	13,0	13,0	13,0	11,6
<b>Državni skladi</b>	21,5	13,8	6,2	12,3	9,2	36,9
<b>Uradniki na državni ravni nižje od državnega sekretarja</b>	15,9	20,3	36,2	11,6	8,7	7,2
<b>Uradniki na lokalni ravni</b>	26,1	24,6	26,1	7,2	2,9	13,0
<b>Strokovnjaki, svetovalci</b>	12,9	19,4	24,2	22,6	6,5	14,5
<b>Množični mediji</b>	1,4	13,0	11,6	46,4	26,1	1,4
<b>Interesne organizacije/skupine</b>	8,8	22,1	35,3	27,9	1,5	4,4

Vir: Fink Hafner, 1996

Vprašanje se je glasilo: »Kateri od navedenih dejavnikov imajo po vašem mnenju na področjih, pomembnih za uresničevanje ciljev vaše organizacije/skupine, največ moči? Prosimo, ocenite moč vsakega posameznega dejavnika posebej (ocena 1 pomeni, da je odločevalec brez moči, 5 pa, da ima zelo veliko moč).«

Interesne skupine ali skupine pritiska in njihovi predstavniki (lobisti) » ... delujejo pogosto bolj skrito, večkrat povsem tajno; navadno tudi poslanci in visoki državni uradniki ne želijo javno izkazovati svoje naklonjenosti določeni interesni skupini.« (Žagar, 1995: 59) Omenjena naklonjenost pa se kasneje izkaže pri glasovanju, saj poslanci, ki so določeni interesni skupini naklonjeni, glasujejo za njej ugodne zakone.



## 4.2. Tehnike vplivanja

Osnovna razdelitev tehnik vplivanja je delitev na neposredne in posredne (Presthus, 1974; Grant, 1989). Za neposredne tehnike vplivanja je značilno, da skušajo interesne skupine na politične odločevalce vplivati v medsebojnih stikih.

V procesih oblikovanja javnih politik se najpogosteje uporabljajo naslednje neposredne tehnike vplivanja na politične odločevalce:

- telefonski razgovori s političnimi odločevalci,
- osebni stiki s političnimi odločevalci, do katerih lahko pride v uradnih ali zunajuradnih prostorih (na odprtjih, sprejemih, praznovanjih, prireditvah),
- pošiljanje pisem in peticij političnim odločevalcem,
- udeležba na sejah delovnih teles parlamentov,
- sodelovanje v delovnih telesih ali drugih organih, ustanovljenih pri posameznih ministrstvih (Grant, 1989).

Na primeru Slovenije so se kot najučinkovitejše izkazale tehnike, kot so osebni stiki s političnimi odločevalci na uradnih mestih (73,9 %), neformalni osebni stiki s političnimi odločevalci zunaj uradnih prostorov (50,7 %) in telefonski razgovori z vplivnimi posamezniki (49,3 %). Slovenski prostor je majhen in je tudi familiarnost velika, zato je verjetnost neformalnega srečevanja z vplivnimi ljudmi zelo velika, in ni presenetljivo, da je ta tehnika pogosto uporabljena.

Med posredne tehnike vplivanja na politične odločevalce pa sodijo tehnike vplivanja prek javnega mnenja, ki ga v veliki meri sooblikujejo množični mediji. Politični odločevalci so namreč v večji meri naklonjeni vključitvi tistih interesov interesnih skupin v javne politike, ki jih javno mnenje podpira (Grant, 1989).

Raziskava med slovenskimi interesnimi skupinami (Fink Hafner et. al) je pokazala, da anketirane interesne skupine med najpogostejše aktivnosti za vplivanje na oblikovanje javnih politik uporabljajo sodelovanje s strokovnjaki z različnih področij (70,6 %),

posredno pa vplivajo na odločanje prek množičnih medijev (63,6 %) in s sodelovanjem s skupinami s podobnimi interesi (53,6 %). Stikov s poslanci ali parlamentarnimi komisijami ne uporabljajo najpogosteje v te namene, vendar te tehnike še vedno uporablja kar 29 % anketirancev.

Posredne tehnike vplivanja na politične odločevalce praviloma pomenijo tudi instrumentalizacijo posameznih igralcev, saj interesne skupine pogosto uporabljajo javne tribune, konference, posvete, ki se jih udeležujejo novinarji, ali pa uporabijo odprta pisma, naslovljena na politične odločevalce in objavljena v množičnih medijih.

V Sloveniji je delovanje prek množičnih medijev zelo prisotno in je možnost pritiska interesnih skupin zelo prisotna na načine, kot jih definira Grant (1989):

- pritegnitev pozornosti, mobilizacija in ohranjanje članov;
- pridobivanje informacij o možnih tarčah vplivanja;
- spreminjanje vzdušja v javnosti in njeno sprejemanje delovanja interesnih skupin;
- obrambni oz. pojasnjevalni odgovori javnosti;
- pritisk na politične odločevalce in mobilizacija javnosti v podporo uveljavitvi interesov interesnih skupin;
- neposredno nagovarjanje javnosti prek množičnih medijev.

»Podatki kažejo, da so v bistvu vse tehnike vplivanja, pri katerih ne pride do osebnega stika med interesnimi skupinami in političnimi odločevalci, v večji meri neučinkovite.«  
(Krašovec, 2002: 195)

Tabela 4.3: Dejavnosti, ki jih interesne skupine uporabljajo za vplivanje (%)

	Nikoli	Redko	Včasih	Pogosto	Stalno	Ne vem, ne morem oceniti
<b>Srečanje z visokimi vladnimi uradniki (državnimi sekretarji, svetovalci)</b>	7,2	11,6	37,7	30,4	13,0	0,0
<b>Srečanja z ministri</b>	10,3	29,4	33,8	14,7	11,8	0,0
<b>Srečanja s predstavniki državnih agencij, skladov</b>	30,4	21,7	27,5	11,6	8,7	0,0
<b>Delovanje prek množičnih medijev (časopisi, radio, TV)</b>	1,4	11,6	23,2	34,8	29,0	0,0
<b>Organiziranje javnih prireditev (tribun, okroglih miz ...)</b>	7,2	24,6	33,3	21,7	13,0	0,0
<b>Stiki s poslanci ali parlamentarnimi komisijami (strokovni stiki, osebni stiki)</b>	7,2		37,7	20,3	8,7	0,0
<b>Stiki z voditelji političnih strank</b>	50,7	26,1	15,9	5,8	1,4	0,0
<b>Stiki s predstavniki lokalnih oblasti</b>	18,8	34,8	30,4	14,5	1,4	0,0
<b>Stiki s podjetji, gospodarskimi organizacijami</b>	17,6	19,1	26,5	19,1	17,6	0,0
<b>Demonstracije, protesti ali druge neposredne akcije</b>	56,5	11,6	23,2	5,8	1,4	1,4
<b>Stiki s skupinami, ki imajo nasprotno interese kot vaša organizacija</b>	31,9	30,4	23,2	7,2	1,4	5,8
<b>Sodelovanje s skupinami, s katerimi ima vaša organizacija skupne interese</b>	2,9	11,5	30,4	37,7	15,9	1,4
<b>Kolektivna pogajanja</b>	39,7	8,8	13,2	8,8	19,1	10,3
<b>Sodelovanje s strokovnjaki</b>	5,9	1,5	19,1	38,2	32,4	2,9

Vir: Fink Hafner, 1996

Vprašanje se glasilo: »Spodaj so našteje aktivnosti, ki jih nekatere organizacije/skupine izvajajo, da bi vplivale na oblikovanje ali izvajanje konkretnih politik oz. zakonov. Za vsako od njih opredelite, ali jih vaša organizacija/skupina izvaja.«

Kot smo omenili, so poskusi vplivanja interesnih skupin na procese oblikovanja javnih politik pogosto povezani z nesprejemljivim, neprimernim in nedopustnim delovanjem

ali tehnikami. Zato so na različne načine skušali opredeliti sprejemljivo, primerno in dopustno delovanje interesnih skupin pri poskusih njihovega vplivanja na procese oblikovanja javnih politik ter s tem urediti njihovo delovanje v procesih oblikovanja javnih politik (Krašovec, 2002). Če pogledamo vprašalnik, bi kot nedopustno in nesprejemljivo ravnanje lahko opredelili vabila vplivnih posameznikov na kosila, zajtrke in večerje ter izročanje daril vplivnim posameznikom, kar pa so interesne skupine označile kot v manjši meri učinkovite.

Glede pravne regulacije lobiranja pa se je del interesnih skupin v juniju 1996 » ... izrecno navdušil nad zakonskim urejanjem, del jih je podprlo predvsem morebitna pisna pravila pri posameznih političnih ustanovah, del pa jih je imelo drugačne zamisli o urejanju tega področja. Nekaj zajetih interesnih skupin je menilo, da v Sloveniji ne potrebujemo nobenih pravil ali pa o tem niso imeli izdelanega mnenja.« (Fink Hafner, 1997: 54)

#### **4.3 Vloga parlamentov v procesih oblikovanja javnih politik**

Povedano je že bilo, da je parlament v parlamentarnem političnem sistemu pogosto tarča delovanja interesnih skupin, tako tudi slovenski ni izjema. Slovenski parlament je edini državni organ, ki ga ljudstvo neposredno » ... postavlja oz. oblikuje, zaradi česar se v njem zrcalijo interesi in pogledi ljudstva kot suverena.« Ker predstavlja vez med državljani in državno oblastjo, je » ... orodje politične javnosti, s katerim ta zagotavlja demokratičen nadzor nad delovanjem drugih državnih organov.« (Grad, 2002: 119)

Mezey (v Krašovec, 2004) je parlamente glede na vlogo, ki jo imajo v procesih oblikovanja javnih politik, razvrstil v tri skupine:

1. parlamenti z vlogo v procesih oblikovanja javnih politik so zmožni zavrniti ali spremeniti vladne predloge javnih politik;
2. parlamenti z zmerno vlogo v procesih oblikovanja javnih politik so zmožni spremeniti, ne pa tudi zavrniti vladnih predlogov javnih politik;

3. parlamenti z majhno ali nikakršno vlogo v procesih oblikovanja javnih politik vladnih predlogov javnih politik niso zmožni niti spremeniti niti zavrniti.

Po Mezeyjevi razvrstitvi se torej v oblikovanju politik vsi parlamenti odzivajo na vladne predloge javnih politik, ne glede na njihovo vlogo, ker lahko predloge zavrnejo, spremenijo ali pa z njimi ne naredijo nič.

Kasneje je Norton Mezeyjevo razvrstitev dopolnil, saj je prepričan, » ... da procesi oblikovanja javnih politik nujno vsebujejo pozitivno delovanje – tj. oblikovanje in predlaganje javnih politik, medtem ko je spreminjanje ali zavračanje vladnih predlogov javnih politik opredeljeno kot negativno delovanje.« (Norton v Krašovec, 2004)

Parlamente je razvrstil (Norton, 1994):

- na parlamente, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik pomembno vlogo in lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge v zvezi z njimi, lahko pa tudi oblikujejo in sprejmejo lastne predloge;
- na parlamente, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik zmerno vlogo in lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge v zvezi z njimi, ne morejo pa oblikovati niti sprejeti lastnih predlogov;
- na parlamente, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik malo ali nič moči, saj ne morejo spremeniti ali zavrniti vladnih predlogov v zvezi z njimi, prav tako pa ne morejo oblikovati ali sprejeti lastnih predlogov.

Parlamenti se lahko skozi čas premikajo iz ene skupine v drugo, prav tako kot se lahko premikajo na kontinuumu znotraj ene skupine.

Parlament je institucija, s katero so vedno povezane stranke, vlada, javna uprava in interesne skupine (Olson in Mezey v Krašovec, 2004). Interes omenjenih vrst igralcev za povezovanje s parlamentom je v veliki meri odvisen od vloge, ki jo ima ta v procesih oblikovanja javnih politik (Norton, 1999). Če parlament v omenjenih procesih nima dovolj velike vloge, igralci ne bodo zainteresirani za sodelovanje in povezovanje z njim,

saj skušajo v procesih oblikovanja javnih politik prek njega uveljaviti svoje interese, ideje, poglede in rešitve. Po drugi strani mora imeti tudi parlament neki interes za povezovanje s preostalimi igralci. Ta se kaže v njegovi odprtosti/zaprтости (dostopnosti/nedostopnosti) za njihovo delovanje v njem (von Beyme, 1998).

Če je parlament odprt (dostopen) za delovanje preostalih vrst igralcev v njem, pomeni, da želi zaradi določenega interesa vzpostaviti povezave z njimi. Von Beyme (1998) je prepričan, da so ravno interesne skupine tiste, ki so najbolj zainteresirane za povezovanje, saj iz tega izhaja tudi njihov odnos do parlamenta, ki je do vlade zelo ustrežljiv in je v odnosu do nje ponižujoč. (von Beyme, 1998: 40) Razlika v odnosu omenjenih različnih igralcev, vlade in uprave do parlamenta je pogojena z možnostmi uveljavljanja interesov, idej, pogledov in rešitev v procesih oblikovanja javnih politik. »Vlada in uprava imata v zahodnoevropskih državah praviloma formalno zagotovljeno določeno vlogo v procesih oblikovanja javnih politik, tako da lahko lažje uveljavljata svoje interese, ideje, poglede in rešitve pri oblikovanju konkretnih javnih politik; vlada je tudi glavna predlagateljica zakonov.« (Krašovec, 2004: 30)

Interesne skupine si morajo vlogo v procesih oblikovanja javnih politik praviloma vedno znova zagotovljati. Sodelovanje s parlamentom je možno samo, če le-ta vidi neke koristi od povezovanja.

Parlament ima največ koristi od interesnih skupin, če mu te zagotovijo strokovno podporo in znanje (Grant, 1989). Dejansko so interesne skupine eden največjih virov strokovne podpore in znanja parlamenta (Norton, 1999: 12).

»Ker parlament sam ne zmore dovolj (poglobljenega) strokovnega znanja za aktivno sodelovanje v procesih oblikovanja (kakovostnih) javnih politik, je v tem pogledu močno odvisen od strokovne podpore in znanja, ki mu ga ponujajo vlada, uprava in interesne skupine. Ker mora biti parlament zaradi ravnovesja vplivov dostopen zunanji strokovni podpori in znanju, si v bistvu ne more privoščiti zaprtosti (nedostopnosti) za delovanje interesnih skupin v njem, saj bi bil v tem primeru močno odvisen od

strokovne podpore in znanja, ki bi mu ga ponujali vlada in uprava.« (Patzelt, 1997: 59 v Krašovec, 2004)

Podpora in strokovno znanje pa bi bila najverjetneje politično motivirana in enostranska. Prav tako je lahko enostransko mnenje interesnih skupin, saj prikazujejo samo argumente, ki so njim v prid. Parlamentu dejansko ostane na voljo možnost izbire pri vrsti strokovne podpore in znanja, ki ga potrebuje. Norton (1999) poudarja, da strokovna podpora in znanje, ki prihajata od interesnih skupin, parlamentu omogoča tudi nadzor nad vlado in njeno politično ter administrativno dejavnostjo. »Parlament lahko s podporo interesnih skupin še bolj legitimira svoje odločitve in delovanje, ki jih sicer legitimirajo splošne volitve.« (Grant, 1989) Interesne skupine iščejo s parlamentom povezave, ko skušajo uveljaviti svoje interese, ideje, poglede in rešitve. Po drugi strani pa parlamenti potrebujejo različne vrste podpore in vire informacij.

#### 4.3.1 Oblikovanje javnih politik v delovnih telesih parlamenta

Glavno obliko specializacije in delitve dela v parlamentih predstavljajo delovna telesa. Druge funkcije delovnih teles so: zagotavljanje neprekinjenega zakonodajnega dela in stabilnosti oblikovanja javnih politik, pridobivanje informacij, medstrankarsko usklajevanje, omogočanje pogajanj oz. pridobivanje pogajalskih koristi. (Zajc, 2000: 176, 177)

Delovna telesa so v mnogih sodobnih parlamentih prostori, kjer poteka večji del procesov oblikovanja javnih politik v parlamentu. (Olson in Mezey v Krašovec, 2004) Kar nekaj avtorjev (Polsby, 1975; Olson in Mezey, 1991; Norton, 1994; von Beyme, 1998 v Krašovec, 2002: 11) trdi, da se z naraščanjem pomembnosti delovnih teles v procesih oblikovanja javnih politik dviguje vloga parlamenta v teh procesih.

Vloga delovnih teles je odvisna:

- od stalnosti delovanja<sup>12</sup> (delovna telesa delujejo v več zakonodajnih obdobjih zapored),
- od skladnosti oblikovanja s področji posameznih ministrstev (posamezna delovna telesa delujejo na enakih področjih javnih politik kot vlada) in
- od možnosti vlaganja amandmajev ali celo zakonodajne iniciative (delovna telesa v parlamentarnem postopku skušajo sama neposredno spreminjati predloge zakonov vlade, kar jim vsekakor daje relativno veliko moč v procesih oblikovanja javnih politik).

V zadnjih letih se velikokrat opozarja na še eno značilnost delovnih teles, ki predvsem negativno vpliva na njihovo vlogo v procesih oblikovanja javnih politik. To je preobremenjenost poslancev s članstvom in delom v delovnih telesih. Vzrok za preobremenjenost je (pre)veliko število delovnih teles in njihova velikost glede na skupno število poslancev (Zajc, 2000).

Raziskava (Fink Hafner et al., 1996) je pokazala, da interesne skupine delujejo na parlament s tehniko sodelovanja in vplivanja na delovna telesa. Večina anketiranih poslancev prav tako meni, da se število stikov z interesnimi skupinami povečuje. Fink Hanerjeva (1996: 223 v Krašovec, 2002: 191) meni, da je delež interesnih organizacij, ki skušajo vplivati na procese oblikovanja javnih politik v Sloveniji, relativno majhen, se pa hitro povečuje. V anketi, opravljeni med poslanci DZ<sup>13</sup> leta 1994, je ugotovila, da so poslanci omenili le 86 interesnih skupin. Njeno mnenje, da se delež organizacij, ki skušajo vplivati na odločevalce, povečuje, je verjetno oprto na podatke iz raziskave leta 1994, ko je 71 % poslancev menilo, da se število interesnih skupin, ki skušajo vplivati nanje, povečuje, medtem ko je bil ta odstotek leta 1998 višji (73,1 %).

---

<sup>12</sup>Stalnost delovanja teh teles omogoča nenehno pridobivanje strokovne podpore in znanja z določenega področja ter navezavo stika z (nevtralnimi) ponudniki ali imetniki take podpore in znanja. Vse to omogoča kopičenje in nadgrajevanje strokovnega znanja s posameznega področja javnih politik tudi članom, ki zanj sicer niso strokovnjaki. (Olson in Mezey v Krašovec, 2004)

<sup>13</sup>Empirična raziskava interesnih skupin je bila opravljena leta 1996 pod vodstvom D. Fink Hafner in je zajela 70 najaktivnejših interesnih skupin z 11 področij javnih politik.



Poslanci so o vlogi parlamenta in njegovih delovnih teles odgovarjali v dveh anketah, ki sta bili pod vodstvom Draga Zajca izvedeni v letih 1999 in 2000. Iz njihovih odgovorov je jasno razvidno, da je vpliv delovnih teles na oblikovanje zakonov in javnih politik srednje velik, manjšina {5,7 % (1998) in 7,7 % (2000)} pa jih je menila, da je njihov vpliv zelo velik.

Tabela 4.4: Vpliv delovnih teles na oblikovanje javnih politik (%)

	<b>1998</b>	<b>2000</b>
<b>Nič</b>	2,0	0,0
<b>Malo</b>	25,0	19,2
<b>Srednje</b>	50,0	57,7
<b>Precej</b>	17,3	15,4
<b>Zelo veliko</b>	5,7	7,7

Vir: Zajc, 1999; Zajc in Lajh, 2000

Vprašanje se je glasilo: »Koliko dejanskega vpliva na oblikovanje zakonov in politik na posameznih področjih imajo delovna telesa?«

## 5. ETIČNO IN MORALNO RAVNANJE V LUČI LOBIRANJA

Kot smo že na kratko predstavili v prejšnjih poglavjih, je lobiranje in ravnanje lobistov ter lobirancev zelo povezano z etičnim ravnanjem. »Etika je veja filozofije, ki se ukvarja s proučevanjem moralnih načel in moralnega obnašanja.« (Košir, 1997: 15) Bistvo etike je v ravnanju posameznika, ki odloča o vrsti zadev, ki se tičejo drugih posameznikov in je lahko podrejen subjektivnemu odločanju. Neimenovani intervjuvani lobist pravi, da » ... je profesionalni lobist tisti, ki ima visoke etične standarde, ne izsiljuje, ne podkupuje in ne laže ter lobirancu predstavi tako pozitivne kot negativne plati predloga, za katerega lobira«.

Klasifikacija vrednot je eno temeljnih vprašanj etike in etičnosti v sodobni družbi. Zanimanje za družbene vrednote ter etične in moralne norme posebej naraste ob prelomnih zgodovinskih, političnih, ekonomskih in drugih spremembah. To hkrati pomeni izziv oz. priložnost za (pre)ureditev določenega področja. Vzpostavitev osnovnih etičnih norm pomembno prispeva k spoštovanju demokratičnih temeljev ter krepi zaupanje v demokratični sistem kot tak.

Urejanje lobiranja oz. vplivanja na odločevalce – in posledice, ki iz tega nastajajo (npr. korupcija), ali koristi – je proces, ki ga narekuje praksa, saj je v družbi prisotno in delno v različnih aktih že urejeno. Ravno zaradi mednarodnih zahtev<sup>14</sup> po preprečevanju korupcije v demokratičnem družbenem sistemu morajo države poskrbeti » ... za vsaj minimalno regulacijo, saj je vrednote za sisteme, ki so prešli tranzicijo, treba oblikovati na novo, ker gre za obsežne spremembe miselnosti in zavesti ter za pomanjkanje politične kulture.« (Žagar in Kralj, 1998: 2)

Eden od pomembnejših instrumentov za preprečevanje koruptivnih dejanj in vzpostavljanje etičnih norm je oblikovanje etičnega kodeksa. Etični kodeks se v javnem sektorju lahko sprejme za celotno javno upravo ali le za posamezno ministrstvo, javni

---

<sup>14</sup>Za preprečevanje korupcije je že leta 1996 Svet Evrope oblikoval *Akcijski program proti korupciji*. Ta program zajema oblikovanje natančne konvencije proti korupciji, vključno z izobraževanjem, izmenjavo programov ter oblikovanjem Evropskega kodeksa obnašanja za javne uslužbence.

zavod ali drug državni organ – kot interni akt. Javna uprava je pomemben del družbe in » ... zanjo ne morejo veljati posebna etična načela, zato sistem vrednot, ki prevladuje v družbi, prevladuje tudi v upravi.« (Brejc, 2002: 74)

Morala in etika vsebujeta moralne vrednote in moralno integriteto človeka kot posameznika ter kot subjekta v družbi – v odnosu do soljudi in do družbenega okolja. V praksi se termina etika in morala pogosto uporabljata celo kot sinonima; v nevezanem pogovoru radi rečemo, da je dejanje, ki je moralno pravilno, etično ravnanje. Razlika med njima pa obstaja in je vsebinske narave.

### **5.1 Etika in morala v politiki**

Temeljna sestavina politike so vrednote, ki se kažejo v političnih programih in ki polje politike razdeljujejo na različne načine. Morala je v tem smislu oblikovalka vrednot in igra pri odločanju, za kakšno vrsto politike gre, pomembno vlogo. Vendar ju ne smemo enačiti, ker je vsaka izmed njiju primarna igralka na svojem področju. Če je morala ideja, je politična odločitev konkretno dejanje, temelječe na določenih moralnih kriterijih. Carr meni, da » ... mora politično delovanje temeljiti na koordinaciji morale in moči.« (Carr v Oppenheim, 1998)

Moramo pa poudariti, da se, ko govorimo o morali v politiki, sklicujemo na družbeno in ne na individualno moralo, se pravi na moralo, ki zadeva tisto posameznikovo delovanje, ki posega na delovanje drugih posameznikov, ne pa na delovanje, ki se nanaša denimo na ukrepanje v zvezi z izpolnjevanjem lastne osebnosti, ne glede na posledice, ki bi jih utegnilo imeti uresničevanje tega ideala popolnosti za druge.

»Moralisti morajo spoznati, da držav ni mogoče soditi z merili, ki veljajo za posameznike, temveč s tistimi, ki jih določajo narava države in njeni cilji.« (Treitsche v Oppenheim, 1998: 22)

Politična znanost skuša razumeti razmerja med posamezniki v družbi ter med posamezniki in državo. V moderni politični znanosti je posameznik pred državo, zato je

sistem vrednot toliko pomembnejši. Beseda politika ima dokaj različne pomene. Tako lahko pomeni človeško dejavnost nasploh, posebno kadar pri tem mislimo na dve določili te dejavnosti: javnost in skupnost. Aristotel je zato človeka imenoval "zoon politikon" – politično bitje. Največkrat pa izražamo s to besedo dejavnost, ki jo opravljajo politiki "poklicno", v službi splošne blaginje in zato jo določajo ustrezni nameni, nagibi, izbire in odločitve za izbrane cilje. (po: Grmič, 1997: 7–8)

Spremembe v javni upravi v 70. letih so bile ključne tudi za krepitev etičnosti v javni politiki. (Douglas, 1988: 45) Sredi sedemdesetih so se začele pojavljati ideje o praktični uporabi etičnih načel. »Etični standardi omogočajo nadzor in ravnotežje pri preprečevanju samovolje državne oblasti, prav tako so ključ za zagotavljanje učinkovitega demokratičnega upravljanja.« (Washington v Kos, 1998: 263)

V zadnjih desetletjih so se pojavile vrste novih smeri proučevanja javne uprave, ki označujejo obdobje novega upravljanja javnega sektorja – "new public management". Med novjšimi pristopi je predvsem v ZDA uveljavljen t. i. kritični ali filozofski pristop, ki poudarja, da morata biti vrednoti, kot sta pravičnost in enakopravnost, v javni upravi najpomembnejši, ter da javni uslužbenci ne bi smeli samo ubogati in se podrežati ciljem izvoljenih predstavnikov. Vključevanje omenjenih etičnih sestavin v delovanje javne uprave predstavlja korenite spremembe. (Košir, 1997: 281)

Zgodovinske izkušnje kažejo, da se lahko dejanje, ki v morali velja za nedopustno, v politiki obravnava in ceni kot dopustno, skratka, da se politika podreja kodeksu pravil ali normativnemu sistemu, ki se razlikuje od kodeksa ali normativnega sistema moralnega vedenja, in je z njim delno nezdržljiv.

## **5.2 Etika v javni upravi**

Javna uprava je obsežen in družbeno pomemben sistem, » ... ki naj bi deloval v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v interesu vsakega posameznika.« (Haček, 2001: 108)

Javni uslužbenci so tako na različne načine zavezani k delu v javno dobro, pri katerem imajo tudi diskrecijske pravice.

Thomson si je zastavljal vprašanje, ali lahko govorimo o posebni vrsti etike za javno upravo. Predstavil je dve zanimivi teoriji o etiki nevtralnosti in etiki strukture, ki zanikata obstoj upravne etike. Etika nevtralnosti namreč govori o tem, da javni uslužbenci oblikujejo svoje odločitve v imenu nekoga drugega in ostajajo zato moralno nevtralni. Etika strukture pa govori o temu, da za oblikovanje, razvoj in iuresničevanje javnih politik odgovarjajo organizacije (in ne posamezniki), iz česar sledi, da » ... ne moremo in ne smemo oblikovati etičnih sodb o javnih uslužbencih, ki se nahajajo znotraj teh struktur.« (Thomson v Shafritz in Russell, 1997: 606)

Zaradi vedno večjega obsega upravnih zadev so javni uslužbenci soočeni z naraščajočo kompleksnostjo etičnih dilem. Jerovšek trdi, da (v: Haček, 2001:10) » ... v sedanjem času stopa v ospredje predvsem človeška moralna podoba javnega uslužbenca.« Od javnega uslužbenca se torej terja veliko več kot samo vestno opravljanje dela, zahteva se tudi etični pristop do dela. Vsako dejanje javnega uslužbenca je narejeno v imenu drugih, za druge in logično je, da se lahko znajdejo v situaciji, ko morajo pretehtati osebne in profesionalne vrednote nasproti trenutnemu javnemu mnenju ter zakonom.

Če primerjamo javni in zasebni sektor, bi lahko trdili, da je problem etike mogoče ostrejši v javni upravi, saj je dejavnost v javnem sektorju usmerjena k širšemu spektru ciljev in nagnjena k večjim omejitvam kot zasebni sektor. Javni uslužbenci se lahko znajdejo v protislovju, saj morajo vzpostaviti ločitev od družbe, da ne bi zapadli v zagovarjanje delnih interesov, po drugi strani pa morajo predstavljati družbo, da v očeh državljanov ne bi spodkopali legitimnosti države.

Presojanje javnih uslužbencev, temelječe na pravnih normah, ni nujno etično ravnanje, ker praviloma pravni akti določajo tisto, kar je prepovedano, in ne tisto, kar je dovoljeno. Večkrat se tudi izkaže, da norme sčasoma postanejo neživljenjske in toge, ali pa nastanejo okoliščine, ki jih zakonodaja ne predvideva oz. zaradi svoje specifičnosti

vanjo niso zajete. Kot piše Haček (2001: 109), naj bi bil ta vmesni prostor tisti, ki » ... potrebuje etično presojo.«

»Odgovornost za primerno rabo javnih sredstev in za boljše zagotavljanje storitev javnosti mora mobilizirati javne uslužbence pri opravljanju njihovega dela dlje kot zgolj od "varnega" delovanja v zaledje zakonodaje, k uspešnemu in učinkovitemu delovanju ob hkratnem spoštovanju etičnih vrednot.« (Ferfila, 2000: 89)

V javni upravi obstaja več ravni etike, kjer ima vsak svoj niz odgovornosti. Prva raven je osebna morala posameznega javnega uslužbenca. Gre za osnovni občutek o dobrem in zlu. Oblikuje se skozi posameznikovo življenje in je odvisna od vpliva staršev, religioznih prepričanj, kulturnih in socialnih izkušenj ter drugih preteklih osebnih izkušenj. Druga raven je poklicna etika. Gre za niz profesionalnih norm in pravil, ki obvezujejo javne uslužbence. Ta vodila so navadno urejena z notranjimi pravili in kodeksi. Tretja raven je organizacijska etika. Vsaka organizacija ima svojo kulturo, ki vključuje oboje – formalna in neformalna pravila etičnega obnašanja. Zakoni, uredbe, razna pravila posameznih uradov in različni predpisi so formalne organizacijske norme, ki določajo etično obnašanje javnih uslužbencev. Zadnja raven je socialna etika. Njene zahteve zavezujejo člane dane družbe, da delujejo na način, ki posameznike ščiti in omogoča napredek celotne družbe.

### **5.3 Etični kodeksi**

V vrsti možnosti regulacije lobiranja se pogosto omenjajo etični kodeksi (Brejc, Žagar, Kralj) kot skupek predpisov ravnanja, ki ga posamezniki čutijo kot zunanjo prisilo, ne pa kot notranjo nujo. »Etični kodeks predstavlja pravila, ki jih določena skupina oblikuje kot kriterij obnašanja in ravnanja. Nastanejo s procesom internalizacije, v katerem se zunanja družbena pravila pretvarjajo v lastna načela. Ti kodeksi so potrebni tam, kjer formalni družbeni regulativi in sankcije ne dosežajo zelenega učinka.« (Brejc, 2002: 77)

V etičnem kodeksu so zbrana načela – etični standardi, po katerih naj bi se vsi, ki h kodeksu pristopijo, ravnali. Običajno gre za visoke moralne norme, zapisane z namenom, da bi skupina delovala skladno z vrednotami in merili, ki veljajo znotraj skupine same, in širše, v skladu z družbeno priznanimi vzorci obnašanja. »Etični kodeks lahko potemtakem razumemo kot pripomoček članom skupine za njihovo ravnanje (usmerjevalna funkcija) in njihovim uporabnikom, ki praviloma lahko pričakujejo enako ali vsaj podobno ravnanje za vsakega posameznika oziroma "klienta" (uporabniška funkcija).« (Žagar, 2004: 22)

Ključno za dosledno spoštovanje etičnega kodeksa je, da ima potrebno podporo (konsenz). »Brez politične podpore, ki se izraža z javnimi nastopi, pisnimi izjavami političnih voditeljev, govori in dajanjem dodatnih sredstev, je vsaka iniciativa na področju etike obsojena na neuspeh.« (Kos, 1998:266)

V različnih poklicih poznamo različne vsebine kodeksov, ki so specifične delu, na katerega se kodeks nanaša. Kljub temu lahko povzamemo (po: Žagar in Kralj, 1998) nekatera sorodna načela iz različnih profesionalnih kodeksov etike:

- pravičnost in poštenost;
- strokovnost in odgovornost;
- zaupnost in prizadevnost;
- neodvisnost;
- medsebojna pomoč;
- spoštovanje človekovega dostojanstva;
- preprečevanje osebnega nadlegovanja in nasilja;
- načelo raziskovanja in
- spoštovanje kodeksa poklicne etike.

Kodeksi lahko torej vključujejo in navajajo zapis načelnih vrednot, odgovornost javnih uslužbencev in naštevajo njihove zakonske obveznosti (npr. razkritje konflikta interesov, omejitve pri dajanju javnih izjav, omejitve političnih aktivnosti itd). Seveda

pa ni dovolj taksativno naštevanje načel v etičnih kodeksih. Treba je opredeliti tudi mehanizem sankcij ob kršitvah kodeksa.

### 5.3.1 Etični kodeks lobistov

Od leta 1994 deluje posebna Sekcija za lobiranje v okviru Slovenskega društva za odnose z javnostmi. Njen temeljni namen ob ustanovitvi je bil pokazati širši slovenski javnosti, da lobiranje ni nekaj nelegalnega in da ni samo po sebi povezano z neetičnim ravnanjem. Ribičič je v intervjuju poudaril, da bi moral etični kodeks lobistov, ki bi imel splošno, pravno veljavo, izhajati iz zakona. Le po tej poti bi namreč kodeks dosegel svoj namen in bi ga morali spoštovati prav vsi lobisti v Sloveniji.

Sekcija je 13. 10. 1994 sprejela kodeks poklicnih pravil (glej prilogo C) lobistov, ki je akt, s katerim lobisti zagotavljajo najvišjo kakovost storitev, razvoj stroke, upoštevanje strokovnih meril, konkurenčnost s podobnimi mednarodnimi organizacijami in medsebojno spoštovanje. Skladno s pravili tega kodeksa temelji lobistična dejavnost na načelih poštenosti, kompetentnosti, javnosti, jasnosti, odkritosti, profesionalne molčečnosti in spoštovanju dobrih običajev. Med lobiranjem državne institucije mora lobist jasno izpostaviti naročnika in interese, ki jih zastopa. Lobist mora delovati skladno z najvišjimi profesionalnimi standardi, pošteno in kompetentno in ne sme predstavljati konfliktnih interesov brez dovoljenja stranke; upoštevati mora profesionalno molčečnost in zaupnost podatkov. Poseben poudarek je namenjen zaposlovanju uradnikov, ki delajo (ali so delali pred manj kot enim letom) za državne institucije.

Drugi del kodeksa pa je namenjen pravilom lobistovega vedenja, po katerih mora lobist v komunikaciji (med lobiranjem) vselej navesti delodajalca oz. naročnika in pridobiti informacije na pošten način. Kodeks prepoveduje podkupovanje, dajanje daril ali denarja, obljube materialnih interesov. Političnim strankam je dovoljeno dajati prispevke v skladu z veljavno zakonodajo.



Slabost kodeksa je, da zavezuje samo poklicne lobiste in ne vseh, ki skušajo vplivati na oblikovanje politik.

Sekcija za lobiranje meni, da so številne afere, ki so se pojavile na račun lobistov, prinesle pozitivne nasledke. Javnosti postaja jasno, da lahko edino profesionalni lobisti, ki jih zavezuje etični kodeks, nudijo pravo pomoč v primerih, ko je treba vplivati na zakonodajne postopke. Prav tako pa so afere pripeljale do spoznanja, da podkupovanje ni prava pot za doseganje ciljev. (Drapal, 2006)

### 5.3.2 Etični kodeks poslancev in poslank

Kot smo videli, so pogoste tarče lobistov parlamenti, ki so v nekaterih evropskih in drugih državah sprejeli kodekse etike za člane parlamenta. Imenujejo jih kodeksi obnašanja (Code of conduct, Verhaltensregeln).

»Vsebinsko se ti kodeksi precej razlikujejo. Nekateri vsebujejo le t. i. pravila obnašanja poslancev v ožjem smislu – gre za pravila lepega vedenja na sejah odborov in na plenumu, drugi vsebujejo načela, po katerih se morajo poslanci ravnati pri politični dejavnosti, spet tretji pa se osredinjajo na povsem druga vprašanja – predvsem tista, povezana z omejitvami in obveznostmi poslancev glede njihovih finančnih interesov.« (Kralj in Žagar, 1998)

Večina kodeksov omenjene vsebine kombinira. Njihov skupen namen je v dvigovanju ugleda parlamentov in same poslanske funkcije ter v krepitvi zaupanja javnosti v delo parlamenta. Poseben pomen etičnih kodeksov je vezan na možnosti neetičnega vedenja poslancev (t. i. negativni vplivi lobiranja) in na urejanje ravno lobiranja. Poslovniki včasih ni dovolj in je treba sprejemati posebne kodekse.

Zgleden primer kodeksa ravnanja pri procesu lobiranja je kodeks ravnanja Evropskega parlamenta<sup>15</sup>, nastal zaradi številnih stikov z lobističnimi skupinami in posamezniki.

---

<sup>15</sup>Glej prilogo A.

Kodeks obnašanja je priložen Poslovniku EP {Rules of procedures of the EP, Annex IX Provisions governing the application of Rule 9(2)}. Lobisti so vpisani v register in morajo kodeks spoštovati. Kvestorji so zadolženi za izdajo poimenskih izkaznic, ki veljajo največ eno leto vsem, ki želijo pogosto vstopati v prostore EP, da bi posredovali informacije evroposlancem, v svojem imenu ali v imenu tretjih oseb.

Pravila, vsebovana v kodeksu EP, se nanašajo na naslednje:

- vzdržati se morajo dejanj, ki vodijo v nepošteno pridobivanje informacij;
- članom parlamenta in osebju morajo obrazložiti interese, ki jih predstavljajo;
- prepovedano je, da bi tretjim osebam posredovali kopije parlamentarnega gradiva z namenom pridobivanja koristi;
- upoštevati morajo parlamentarna določila glede pravic in dolžnosti nekdanjih članov parlamenta itd.

Prizadevanja za oblikovanje etičnega kodeksa za poslance Državnega zbora Republike Slovenije segajo v leto 1993, ko so poslanci ob obravnavi predloga Zakona o parlamentarni preiskavi z osnutkom zakona sami podali predlog za oblikovanje etičnih pravil. (Kralj in Žagar, 1999: 112).

Do naslednjega konkretnega koraka glede poslanske etike je prišlo šele leta 1998, » ... ko so strokovne službe v DZ pripravile mednarodni pregled etičnih kodeksov in ugotovile, da jih imajo za poslance evropske in neevropske države in da bi ga potrebovala tudi Slovenija oz. slovenski parlament.« (Žagar, 2004: 185)

Osnutek etičnega kodeksa poslancev Državnega zbora Republike Slovenije, sestavljen iz splošnega dela, načel in sankcij, je bil oblikovan leta 1999. V splošnem delu je poudarjen njegov namen, in sicer da določa dolžnosti, prepovedi in omejitve, ki jih upoštevajo poslanci pri opravljanju funkcije, in da so ga dolžni upoštevati vsi poslanci. V drugem delu so vsebovana naslednja načela, ki naj bi jih poslanci upoštevali: lojalnost, pravičnost in poštenost, strokovnost in odgovornost, zaupnost in prizadevnost, neodvisnost, načelo varčnosti in učinkovitosti, načelo finančne strpnosti in prejemanja

daril, spoštovanje človekovega dostojanstva, načelo lepega vedenja, preprečevanje osebnega nadlegovanja in nasilja, spoštovanje kodeksa etike poslancev. Tretji del se nanaša na sankcije za morebitne kršitelje kodeksa. Kodeks kot sankcijo predvideva, da se njegova kršitev javno objavi.

Pobuda, da bi se pripravil kodeks za poslance, se je ponovila tudi v mandatnem obdobju 2004–2008. Mandatno-volilna komisija DZ je na svoji 15. seji 25. januarja 2006 obravnavala osnutek Priporočil etičnega ravnanja poslancev Državnega zbora Republike Slovenije in ga dokončno zavrnila. V načelni razpravi so bila izražena različna mnenja, tako v zvezi s predlogom, da se Priporočila etičnega ravnanja poslancev sprejmejo, kot s predlogom, da je predlagatelj Mandatno-volilna komisija. Osnutek dokumenta predvideva, da ga sprejme DZ z dvotretjinsko večino, vendar je bilo iz razprave na MVK jasno, da je nadaljnja obravnava osnutka dokumenta brezpredmetna, saj dvotretjinske večine za sprejem Priporočil etičnega ravnanja poslancev ne bo mogoče zagotoviti.<sup>16</sup>

Na tej podlagi je bil nato, z večino opredeljenih glasov (10 ZA, 7 PROTI), sprejet sklep, da se nadaljnja obravnava prekine.

S tem sklepom je postalo jasno, da poslanke in poslanci DZ do nadaljnjega etičnega kodeksa ne bodo imeli, čeprav » ... bi lahko sprejem ter spoštovanje kodeksa etike pripomogel k večjemu ugledu DZ in tudi poslanske funkcije ter okrepil zaupanje javnosti v delo parlamenta.« (Zajc, 2004) Ribičič v intervjuju zagotavlja, da bi bil, ob odsotnosti zakona, ki bi urejal lobiranje, kodeks zadosten in nujno potreben, čeprav ne obstaja politična volja za njegovo sprejetje in je kodeks brez široke politične podpore samo mrtva črka na papirju.

---

<sup>16</sup>Povzeto po magnetogramu 15. seji Mandatno-volilne komisije DZ, z dne 15. 1. 2006.

### 5.3.3 Etični kodeks Vlade Republike Slovenije

Ker empirična raziskava iz leta 1996 (Fink Hafner et al.) razkriva, da je vlada najpogostejša tarča lobistov in interesnih skupin, se nam zdi smiselno na kratko predstaviti *Etični kodeks Vlade*, ki zavezuje predsednika vlade in ministre, da bodo delovali v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja, dostojanstva, svobode, pravičnosti itd. Svoje delo morajo opravljati učinkovito in pošteno ter gospodarno ravnati z javnimi sredstvi, ki so jim na voljo. S sredstvi morajo upravljati na način, da bo dosežen najboljši učinek.

Podpisniki kodeksa so se zavezali, da bodo pri svojem delu sprejemali samo odločitve, ki niso škodljive in neizvedljive za Republiko Slovenijo. Zanimiv je del, ki govori o zaupnosti informacij in zaobljubi, da bodo vse informacije, povezane s funkcijo, uporabljene le v službene namene.

Za potrebe te naloge je najpomembnejši del, ki govori o zavračanju daril, uslug in privilegijev zase, za družinske člane in sorodnike in o izogibanju konfliktu interesov zaradi svoje funkcije. Odklanjati morajo, da bi za plačilo sodelovali na konferencah in posvetih, katerih tema se veže na njihovo delovno področje. S svojim ravnanjem morajo pomagati preprečevati in odkrivati nepravilnosti, vključno s korupcijo in klientelizmom.

Ministrovo ravnanje mora biti javno, zato mora javnosti posredovati vse informacije javnega značaja (višina dohodkov in premoženjsko stanje, podatki o vseh dogodkih in stroških v zvezi s funkcijo) in nedvoumno pojasniti stališča o vprašanih iz delovnega področja ter razloge za posamezne odločitve.

Zanimivo je, da vladni etični kodeks ne vsebuje sankcij, podpisniki kodeksa pa se zavedajo, da bodo predsedniku vlade ponudili odstop, če bi predsednik vlade in predsedniki koalicijskih strank presodili, da bi bil zaradi nespoštovanja ustavne prisege, etičnega kodeksa ali zaradi nedoseganja pričakovanih delovnih dosežkov oškodovan ugled vlade ali institucije, ki jo podpisnik vodi.

#### 5.3.4 Etični kodeks javnih uslužbencev

Procesi oblikovanja javnih politik so kompleksni, ker so vanje vključeni številni igralci, med katere spadajo tudi javni uslužbenci. Javna uprava se lahko v procesih oblikovanja javnih politik izpostavlja kot tarča interesnih skupin. »Z namenom vplivanja na procese oblikovanja javnih politik ponujajo interesne skupine upravi svojo strokovno znanje in podporo.« (Krašovec, 2002: 177) »Če se opremo na podatke ankete, opravljene med poslanci DZ leta 1994, lahko rečemo, da ima uprava v procesih oblikovanja javnih politik pomembno vlogo. Upravo je kot najmočnejšo interesno skupino zaznalo največ (47 %) anketiranih poslancev.« (Fink Hafner, 1996) Eden pomembnih dejavnikov moči uprave pa je ravno njena politična nevtralnost, čeprav je popolna apolitičnost težko dosegljiva.

»Javne uslužbence zavezuje kodeks, ki daje napotke, kako naj ravnajo, da bo njihovo ravnanje etično tako do njih samih, do drugih kot tudi do organizacijske enote, v kateri so zaposleni.« (Haček, 2001: 109)

Slovenska javna uprava je dobila svoj kodeks 18. januarja leta 2001. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur. l. RS, št. 8/2001) je sprejela Vlada Republike Slovenije po priporočilu Sveta Evrope. Ob tem je sprejela tudi sklepe, v katerih je sindikatom in stanovskim organizacijam zaposlenih v javni upravi priporočila, naj kodeks upoštevajo pri pripravi svojih kodeksov. Vlada je ministrstvom in vladnim službam s sklepom naložila, naj kodeks upoštevajo v postopkih zaposlovanja in pri pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in delovnopravne zakonodaje. Vlada se je tudi zavezala, da bo kodeks smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje.

Prvi člen določa, da se kodeks uporablja za vse javne uslužbence, ki so po definiciji osebe, zaposlene pri državnih upravah, samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki opravljajo pretežno upravne naloge. Kodeks je sestavni del načel opravljanja javnih nalog od trenutka, ko javni uslužbenec potrdi, da je bil z njim seznanjen. Določa načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci; obenem pa predstavlja tudi

pripomoček za uresničevanje določenih (etičnih) standardov. Namenjen je tudi seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima državljan pravico pričakovati od javnih uslužbencev. Ti morajo namreč delovati nevtralnno in nepristransko.

Namen kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog in načel, ki jih je treba upoštevati. Ta so zakonitost, politična nevtralnost, nepristranskost, lojalnost do delodajalca, strokovnost, vestnost, učinkovitost, spoštljivost v odnosu do drugih, upoštevanje pravic in interesov drugih, odgovornost do javnosti in nadrejenih, zaupnost pri uporabi in obravnavi dokumentov, upoštevanje javnega interesa, prepoved izkoriščanja svojega položaja v zasebni interes itn.

V nadaljevanju je določeno, da je kodeks pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh načel, kar deluje precej neodločno in neobvezujoče.

Za to nalogo je pomembno poglavje, ki govori o nasprotju interesov in darilih, ko se javni uslužbenec znajde v situaciji, ko meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično in delovanje v nasprotju z zakonodajo.

Kodeks v drugem odstavku 13. členu določa:

*Zasebni interes javnega uslužbenca vključuje vsakršno korist zanj, za njegovo družino, bližnje sorodnike, prijatelje in osebe javnega ali zasebnega prava, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike. Zasebni interes vključuje tudi vsakršno obveznost, bodisi finančno ali drugo, ki se nanaša na javnega uslužbenca.*

Ravno v tem členu je opazna pomanjkljivost kodeksa, da ne določa, kaj je nezakonito, nepravilno oz. neetično delovanje. Nekoliko bolje je definirano, kaj pomeni nasprotje interesov, ki nastane v okoliščinah, pri katerih ima javni uslužbenec zasebni interes, ki vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog.

V nadaljevanju 18. člen, ki govori o darilih, določa:

*Javni uslužbenec ne sme zahtevati ali sprejemati daril, uslug, gostoljubnosti ali druge koristi zase ali za svojo družino, bližnje sorodnike, prijatelje, osebe javnega ali*

*zasebnega prava, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike, ki bi lahko vplivali ali ustvarjali videz, da vplivajo na nepristranskost, s katero opravlja javne naloge, oz. ustvarjajo ali bi lahko ustvarjali videz, da so nagrada v zvezi z opravljanjem javnih nalog. To ne vključuje običajne gostoljubnosti ali daril majhne vrednosti.*

Glede daril torej določa, da javni uslužbenec ne sme zahtevati ali sprejemati daril, uslug, gostoljubnosti ali druge koristi zase ali za svojo družino, bližnje sorodnike, prijatelje, osebe javnega ali zasebnega prava. Žal pa je pomanjkljiva definicija tega, kar naj bi pomenilo "običajno gostoljubnost ali darila majhne vrednosti", saj je sodba o tem prepuščena samemu uslužbencu.

V kodeks so vključeni še člani o zlorabi javnega položaja javnih uslužbencev, prepovedi njihove zlorabe javnih informacij, o upravljanju z javnimi sredstvi, preverjanju poštenosti kandidata ali zaposlenega v javni upravi, ne določa pa, kakšni so postopki za preverjanje ter člani o odgovornosti nadrejenega, o prenehanju zaposlitve in razmerju z nekdanjimi javnimi uslužbenci. Ukvarja se tudi s kršitvami in sankcijami – uvedba disciplinskega postopka.

Kodeks sam po sebi seveda lahko samo postavi smernice delovanja javnih uslužbencev in ne more zagotoviti etičnega obnašanja. V nekaterih členih je nedorečen, kar lahko uslužbenca zmede, ko se znajde v konkretni situaciji. Verjetno bi bilo treba sprejeti takšen kodeks, ki bi po eni strani varoval javne uslužbence pred neetičnimi pritiski, po drugi pa sankcioniral neetično ravnanje.

Zanimiva je ugotovitev Katarine Žagar (2004: 225), da je Vlada RS v kodeks ravnanja javnih uslužbencev skoraj v celoti vključila priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope vladam držav članic SE, ki je maja 2000 sprejel *Vzorčni kodeks ravnanja za javne uslužbence*. Osnovni razlog za oblikovanje priporočila je bil boj proti korupciji, ozaveščanje javnosti in spodbujanje etičnih vrednot kot sredstev za preprečevanje korupcije.

V uvodnem besedilu Odbor ministrov SE opisuje pomen javne uprave v sodobnih demokratičnih družbah in zaposlene v njej. Javni uslužbenci imajo posebne dolžnosti, hkrati pa bi morali imeti tudi potrebne kvalifikacije in ustrezno pravno in materialno okolje, da bi lahko učinkovito opravljali svoje naloge. Velik pomen je dan dostopu do informacij, odprtosti in javnosti delovanja javne uprave. Ena glavnih pripomb slovenskih lobistov, ki so kot strokovnjaki, ki imajo praktične izkušnje z lobiranjem, sodelovali pri obravnavanju predloga zakona o lobiranju, je bilo ravno pomanjkanje informacij, ki se ne bi smele omejiti samo na informacije, dostopne novinarjem, ampak so želeli imeti dostop tudi do drugačnih vrst informacij.

Primerjava besedil Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev in Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope<sup>17</sup>, ki jo je opravila Žagarjeva, kaže, da je Vlada RS v kodeks praktično v celoti vključila tekst vzorčnega kodeksa.

Odstopanja so minimalna in jih najdemo (Žagar, 1998: 5–6):

- v členu, kjer vzorčni kodeks izrecno navaja, da kodeks ne velja za javno izvoljene predstavnike, člane vlade, nosilce sodne funkcije. V *Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev* tega določila ni, v sklepih, ki jih je vlada sprejela ob kodeksu, pa je zapisana obveza, » ... da se je Vlada RS zavezala, da bo kodeks smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje.« (Sklepi Vlade RS, Uradni list RS, št.8/2001, stran 735);
- v 3. členu, kjer je opredeljen namen kodeksa, je v priporočilih Odbora ministrov poudarjeno, da je » ... namen tega kodeksa opredeliti standarde poštenosti in ravnanja, ki jih morajo upoštevati javni uslužbenci.« V vladnem tekstu kodeksa pa je kot namen kodeksa opredelitev, da se s kodeksom želi » ... opredeliti načela opravljanja javnih nalog.«;

---

<sup>17</sup>Recommendation No.R (2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials. Priporočilo Odbora ministrov z vzorčnim kodeksom ravnanja je odbor sprejel na 16. seji 11. maja 2000. (<http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r10.htm>, 15. 4. 2006).



- v 5. členu je v drugem odstavku v slovenskem kodeksu izpuščeno, da se od javnega uslužbenca pričakuje, da bo naloge opravljal "pošteno", ostalo pa je naštet tako, kot je v vzorčnem kodeksu;
- v petem odstavku 12. člena izvorni tekst vzorčnega kodeksa pravi, da mora javna uprava javnemu uslužbencu zagotoviti varstvo pred šikaniranjem ipd., v vladnem kodeksu pa ni izrecno navedenega subjekta, temveč se uporablja pasivna brezosebna oblika "zagotoviti se mora";
- v drugem odstavku 24. člena vladni kodeks določa, naj javni uslužbenec, ki je odgovoren za kadrovanje, če ne ve, kako naj ravna ob ugotovitvah preverjanja poštenosti kandidata, zahteva predstojnikovo odločitev, vzorčni kodeks pa le napeljuje na obveznost, da poišče ustrezen nasvet;
- v 28. členu vzorčni kodeks predvideva, da bo javna uprava stalno spremljala izvajanje kodeksa (pregledovala določbe kodeksa), medtem ko v vladnem kodeksu takšne določbe ni.

Razlike v določbah kodeksov so v bistvu zanemarljive. Velja pa omeniti del teksta priporočila Odbora ministrov SE, ki govori o tem, kaj se nacionalnim vladam priporoča glede sprejetja kodeksa. Ta del priporočila se glasi:

*»Priporočamo vladam držav članic, naj v skladu z notranjim pravom in načeli javne uprave spodbujajo sprejetje nacionalnih kodeksov ravnanja za javne uradnike na podlagi Vzorčnega kodeksa ravnanja za javne uslužbence, ki je priložen temu priporočilu.«*

Ravno ta del priporočila najdemo pri vladnem kodeksu, in sicer izhajajo iz drugega sklepa h kodeksu, s katerim » ... Vlada RS priporoča sindikatom in stanovskim organizacijam zaposlenih v javni upravi, da kodeks pri pripravi svojih kodeksov upoštevajo,« in pa iz tretjega sklepa, s katerim vlada nalaga ministrstvu in vladnim službam, » ... da kodeks upoštevajo v postopkih zaposlovanja in pri pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in delovnopravne zakonodaje.«

#### 5.3.4.1 Kodeks javnih uslužbencev za zaposlene v DZ

Že pred t. i. vladnim etičnim kodeksom, sprejetem po vzoru kodeksa Sveta Evrope, in etičnem kodeksu javnih uslužbencev je bil v slovenskem parlamentu oblikovan osnutek etičnega kodeksa za uslužbence parlamenta. Kodeks sicer ni bil sprejet, kljub temu pa že sama ideja in osnutek kodeksa kažeta na zavedanje vodstva državnega zbora o pomenu in vlogi etičnih načel tudi v parlamentu in njegovih strokovnih službah.

Do oblikovanja osnutka kodeksa za zaposlene v DZ je prišlo v letu 1999, ko so potekale razprave o etičnem kodeksu poslank in poslancev. (glej: Žagar, 1999) Sestavljajo ga štirje deli: splošni del, etična načela, sankcije in končne določbe.

V splošnem delu kodeksa je zapisano, da določa pravila ravnanja, ki jih delavci upoštevajo pri opravljanju svojega dela. *»Kodeks so dolžni upoštevati vsi zaposleni ne glede na trajanje delovnega razmerja.«* Delavci se morajo z njim seznaniti, za kar je zadolžen generalni sekretar Državnega zbora. V njegovem imenu Oddelek za kadrovske zadeve vsakemu, ki se zaposli na novo ali za določen čas, predloži besedilo kodeksa. Kodeks velja doma in v tujini, tudi med službenimi obiski, seminarji ipd.

Kodeks določa naslednja načela: dostojnost in primernost, pravičnost in poštenost, strokovnost, učinkovitost in inovativnost, zaupnost in odgovornost, neodvisnost, medsebojno pomoč, spoštovanje človekovega dostojanstva, preprečevanje osebnega nadlegovanja in nasilja, varovanje ugleda. Uvodoma kodeks pravi, da morajo zaposleni v Državnem zboru spoštovati in vzdrževati standarde strokovne sposobnosti, morale in dostojanstva, zato so načela dolžni upoštevati.

Do sprejetja kodeksa za zaposlene v Državnem zboru žal še ni prišlo. *»Gre za očitno prepletanje različnih ravni upravljanja, ki terjajo širši konsenz. In ne nazadnje, tuje izkušnje kažejo, da je pri implementaciji etičnih standardov politična podpora izredno pomembna.«* (Žagar, 2004: 228)

## **6. NORMATIVNO UREJANJE LOBIRANJA V RAZLIČNIH PRAVNIH AKTIH**

Čeprav lobiranje v Republiki Sloveniji ni celovito urejeno v posameznem zakonu, pa so delno nekatera njegova vprašanja že urejena. Pri tem je treba ugotoviti, da že pravni sistem sam institucionalizira nekatere mehanizme, ki vsaj po ciljni usmerjenosti, če že ne tudi po obliki, pomenijo lobiranje in prav tako nekatera državna telesa (npr. Državni svet RS), ki imajo institucionalne in normativno urejene mehanizme in organe, katerih funkcija je vplivati na sprejem želene odločitve državnih organov.

V Sloveniji del zakonodaje z vsebinskega vidika ureja problematiko lobiranja, čeprav se nanj neposredno ne nanaša. Pomembnih je predvsem nekaj ustavnih določb, ki se posredno nanašajo na lobiranje in so jih izpostavili pisci študije ob zakonu o lobiranju, in sicer 39., 42., 44. in 45. člen, nekaj določb Poslovnika DZ (32., 41., 46., 51., 145. člen) in določba Poslovnika DS (80. člen). Pomembne določbe s tega področja vsebujejo še Zakon o poslancih, Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Zakon o državnem svetu, pa tudi Kazenski zakonik, posebno poglavje pa gre nameniti določbam Zakona o političnih strankah (členi 21 do 26) ter Zakona o volilni kampanji (del o financiranju volilne kampanje, členi 17 do 20).

### **6.1 Ustavne določbe, ki zajemajo različne oblike lobiranja**

Za potrebe te naloge je najpomembnejših nekaj (39., 42., 44., in 45. člen) ustavnih členov, ki spadajo v širše poglavje človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>18</sup>. Po vsebini bi lahko trdili, da se posredno nanašajo tudi na lobiranje. Pravice iz tega poglavja so uresničljive neposredno na podlagi Ustave, če je to nujno pa je zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine z zakonom mogoče predpisati načine njihovega uresničevanja. Za človekove pravice ustavnega ranga je treba šteti tudi vse

---

<sup>18</sup>V ocenjevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin s strani zakonodajalca se vključuje še Ustavno sodišče. »S svojimi odločbami dejansko sodeluje pri opredeljevanju človekovih pravic, ko konkretizira in pravna pravila spreminja v ustavnem besedilu zgolj načelno določene pravice.« (Igličar, 1996: 96)

druge človekove pravice, urejene v drugih pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji (v Sloveniji ratificirane in objavljene pogodbe). »Pri razlagi teh ustavnih določb je pomembno, da postavljajo pred vse državne organe naslednjo zahtevo: določbe Ustave o človekovih pravicah morajo upoštevati pri razlagi predpisov, ki jih uporabljajo pri svojem delu.« (Groznik, 2003: 63)

V 39. členu Ustave (svoboda izražanja) je zapisano:

*Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.*

*Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.*

Svoboda izražanja je že sama zase pomembna ustavna vrednota » ... in cilj, ki je obenem in predvsem tudi temelj in nepogrešljiv pogoj skoraj vsake druge oblike svobode.« (Šturm, 2002: 417) Prav zaradi tega svoboda izražanja zaseda osrednje mesto v ustavni hierarhiji vrednot in je ena tistih ustavnih materij, ki mora odločanje o njeni vsebini in pomenu prepustiti ustavnemu sodstvu, saj ne spada v domeno večinske politične oblasti.

Če želimo govoriti o učinkovitem delovanju demokracije, je treba pustiti dovolj odprtega prostora za kroženje informacij in mnenj, ki se tičejo javnih zadev. »Svoboda izražanja je zagotovljena vsakemu, tako fizičnim kot pravnim osebam, saj lahko vsakdo svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.« (Šturm, 2002: 422)

Prvi odstavek zagotavlja svobodo komunikacije, ki je (po sami definiciji) osnova za lobiranje. Drugi odstavek pa govori o svobodi do informiranja iz javne sfere, ki je ravno polje delovanja lobistov. Svoboda izražanja je ena temeljnih ustavnih vrednot, ki lahko predstavlja vez med svobodo izražanja in demokratično vladavino. Da bi govorili o pravi demokraciji, moramo pustiti veliko odprtega prostora za kroženje informacij in mnenj, ki se tičejo javnih zadev, med katere spada tudi kritika vlad. Brez pomena bi bile svobodne in demokratične volitve, zapoved splošne in enake volilne pravice, načelo

enake volilne pravice in načelo parlamentarne demokracije in drugi temelji svobodne družbe, če bi po zmagi na volitvah nasprotnikom preprosto lahko "zavezali usta".

Če v Sloveniji svoboda izražanja mnenj ne bi bila uveljavljena na ustavni ravni, bi bilo brez pomena govoriti o lobiranju, ki je lahko razumljeno kot realizacija te določbe. Lobisti, ki so v stiku z lobiranci, dejansko izmenjujejo informacije in prepričujejo politične odločevalce za interese svojega naročnika.

42. člen Ustave govori o pravici do zbiranja in združevanja:

*Zagotovljena je pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj.*

*Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi.*

*Zakonske omejitve teh pravic so dopustne, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni.*

*Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank.*

V tej določbi je mogoče prepoznati pravico do interesnega združevanja, saj izhaja » ... iz načela demokracije in ustavne kategorije svobodne demokratične družbe." (Šturm, 2002: 461) Najtesneje je povezana s svobodo izražanja, svobodo delovanja in pravico do svobodnega združevanja. Interesne organizacije se združujejo in akumulirajo svoja mnenja, da bi vplivali na politične vrhove. Splošna svoboda združevanja pomeni samoorganiziranost na različnih področjih. Že omenjene potencialne interesne skupine (delodajalci, sindikati, gospodarska združenja ...) s to ustavno določbo močno vplivajo na odločevalce.

Tudi v pravici zbiranja in zborovanja, » ... ki ji pravimo pravica do demonstracije,« (Šturm, 2002: 461) lahko prepoznamo t. i. zunanje lobiranje in možnost, da se ob zbiranjih in zborovanjih srečujejo ljudje, kjer izmenjujejo mnenja, ideje. Uresničuje se z manj formalno obliko povezovanja ljudi kot združevanje. Ustavno zagotovilo, da se lahko vsakdo zaradi izražanja in uresničevanja svojih ciljev in interesov prostovoljno povezuje s podobno mislečimi v združenje, pomeni, da ima vsak možnost sam izbrati, ali se bo povezal v neko združenje ali ne in kako dolgo bo ostal njegov član. Združenje je v primerjavi z zborovanjem bolj zlasti notranje organizirano; člani se dogovorijo za

pravila delovanja in njegov namen. Pravica do svobodnega združevanja ni omejena samo na organizirane oblike združevanja. Uresničuje se lahko v organiziranih ali neorganiziranih oblikah združevanja.

44. člen Ustave govori o sodelovanju pri upravljanju javnih zadev:

*Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.*

Upravljanje javnih zadev je zelo širok pojem, ki se pogosto preprosto enači s (so)odločanjem o javnih zadevah na državni ali lokalni ravni. Upravljanje je po Šturmu proces, ki določen sistem pripelje do uresničevanja njegovih ciljev; besedno zvezo *javne zadeve* pa razlaga z zvezo *javne koristi*, ki so zadeve takrat in toliko, kolikor jih je treba normativno urejati in opravljati zaradi javne koristi, ki praviloma neposredno ali posredno izvira iz Ustave RS. Iz posameznikovega vidika so najpomembnejše javne zadeve tiste, ki sodijo v okvir javnih služb (zdravstvene storitve, socialnovarstvene storitve, izobraževanje, varstvo okolja ...).

Ko govorimo o upravljanju javnih zadev (ki je za lobiranje temeljnega pomena), se moramo osrediniti na pojma *upravljanje*, ki je nekakšen način vodenja in usmerjanja, in *javne zadeve*, ki pa se nanašajo na javno politiko, ki je » ... oblikovana in sprejeta z namenom razrešitve določenega javnega (družbenega) problema<sup>19</sup>.« (Krašovec 2002: 6)

Po tem členu je zagotovljena pravica, da državljani sodelujejo pri upravljanju javnih zadev v skladu z zakonom, kar predstavlja zelo razširjen način, kako lahko interesne skupine (kot skupine, kjer se združujejo državljani) sodelujejo pri javnih zadevah. Pri lobiranju gre predvsem za sodelovanje med izvoljenimi predstavniki in civilno družbo.

---

<sup>19</sup>»Oblikovanje javne politike je proces, v katerem ponavadi (so)deluje večje število igralcev (posameznikov, skupin, organizacij, institucij), ki sprejemajo večje število odločitev. Da politiki lahko pridobi pridevnik javna, je v tem procesu nujno sodelovanje političnih igralcev (vlada in parlament).« (Krašovec, 2002: 6)

45. člen ustave govori o pravici do peticije:

*Vsak državljan ima pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena.*

Peticija oz. podpisovanje peticije se včasih razlaga tudi kot ena od oblik osebnega izjavljanja. »Peticija je vsaka zahteva oz. pobuda enega ali več državljanov, za katero ti ocenjujejo, da je splošnega pomena, zaradi česar jo naslavljajo praviloma na državne organe (zlasti DZ, vlada, predsednik republike, župani).« (Šturm, 2002: 493)

Določba tega člena Ustave je za lobiranje pomembna v smislu predstavljanja določenih tem, pomembnih za državljane, in zaradi zahteve, da se državni organ (zlasti DZ, Vlada in predsednik republike, na lokalni ravni predstavniški organi lokalnih skupnosti in župani občin), na katerega je naslovljena, opredeli in svojo opredelitev sporoči vlagatelju.

## **6.2 Ureditev lobiranja na zakonski ravni**

Na zakonski ravni se z nekaterimi vprašanji, pogosto povezanimi z lobiranjem, ukvarja nekaj zakonov, ki so omenjeni v Predlogu zakona o lobiranju in katerih določbe in pomen bomo na kratko opisali. Usmerili se bomo le na tiste, ki se najbolj približajo urejanju lobiranja.

- *Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo* (Uradni list RS, št. 49/92 in 20/06) ureja opravljanje pridobitne dejavnosti v zasebne namene za tiste osebe, ki zasedajo določene javne, pretežno pa politične funkcije. Z zakonom je zagotovljen nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev<sup>20</sup> in nad okviri opravljanja pridobitne dejavnosti. Ureja omejitve glede opravljanja pridobitne dejavnosti v zasebne namene za osebe, ki zasedajo predstavniške in izvršilne funkcije v državnih organih, organih lokalne skupnosti, ter nadzorstvo nad njihovim

---

<sup>20</sup>Po tem zakonu so funkcionarji poslanci, člani DS, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki US, sodniki, državni tožilci, guverner Banke Slovenije, varuh človekovih pravic, funkcionarji v službah DZ, vlade, ustavnega, računskega in vrhovnega sodišča, pri varuhu človekovih pravic in funkcionarji samoupravnih lokalnih skupnosti.

premoženjem. Zakon širi prepovedi na funkcionarjevega zakonca oz. osebo, s katero živi v zunajzakonski skupnosti, kakor tudi na otroke, posvojence, starše, vnuke, brate in sestre, ki živijo z njim v gospodinjstvu. Ščiti torej objektivnost in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije za pridobitne dejavnosti v zasebne namene. Zasebni interesi so lahko v navzkrižju z javnim interesom. Pomembna je tudi delitev na funkcionarje, ki funkcijo opravljajo poklicno, in tistimi, ki jo opravljajo nepoklicno.

- *Zakon o poslancih* (Uradni list RS št. 48/92, 123/04 in 90/05) se nanaša na zaščito objektivnosti in nedotakljivosti javne funkcije, ki jo opravljajo poslanci. 9. člen zakona določa, da poslancu preneha mandat, če v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca. Kasneje zakon določa, da poslanec ne sme biti hkrati član DS ali opravljati delo v državnih organih. Poslanec tudi ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti. Zakon torej omejuje oz. prepoveduje kumuliranje več poslančevih funkcij na eni ter predsednika, podpredsednika vlade, ministra na drugi strani, saj je tudi zunaj opravljanja pridobitne dejavnosti treba zagotoviti objektivno in nepristransko opravljanje poslančeve javne funkcije.
- *Zakon o Državnem svetu* (Uradni list RS št. 44/92 in 76/05) institucionalizira okvir sodelovanja interesnih skupin. Že po Ustavi je določena nezdružljivost funkcije člana Državnega sveta z drugimi funkcijami. Zakon o DS to ustavno določbo konkretizira in je primerljiv z Zakonom o poslancih, ker prepoveduje opravljanje več funkcij hkrati, saj bi šlo za nelegitimne oblike uveljavljanja partikularnih interesov in bi tako bila oslABLJENA objektivnost opravljanja javne funkcije. Specifičen položaj in struktura DS narekujeta ustrezen volilni sistem, ki je drugačen od volilnega sistema za DZ. Člani DS so predstavniki nosilcev določenih interesov in se volijo na podlagi posebne volilne pravice, ki pripada nosilcem teh interesov. Ti interesi se oblikujejo v ustreznih interesnih organizacijah oz. lokalnih skupnostih.
- *Kazenski zakonik* (Uradni list RS št. 63/94, 23/99 in 40/04) je za to nalogo pomemben, ker sankcionira nekatere nelegitimne in nelegalne oblike lobiranja. Za



področje lobiranja so zanimiva predvsem tista kazniva dejanja, ki jih storijo uradne osebe, poleg njih pa tudi druge osebe. Je pa kazenski zakonik na več mestih usmerjen na sankcije za dejanja, ki jih storijo uradne osebe, vendar bi težko določili posamezne določbe, ki se dotikajo lobiranja. Pomembna je določba 261. člena, ki sankcionira lobirano uradno osebo (npr. uradnik iz izvršilne veje oblasti), če dovoli, da lobisti uporabijo katero od nelegitimnih oblik lobiranja. Posebej velja omeniti sankcije ob kaznivem dejanju dajanja ali jemanja podkupnine. Opredeljeno je tudi dejanje nezakonitega posredovanja, ko gre za primer podkupovanja in storilec ne da podkupnine, pač pa skuša doseči isto kot pri podkupovanju s svojim položajem oz. vplivom. Storilec se mora zavedati izkoriščanja uradnega položaja ali družbenega položaja in vpliva.

- *Zakon o političnih strankah* (Uradni list RS št. 62/94, 70/00, 51/02) in *Zakon o volilni kampanji* (Uradni list RS št. 62/94 in 17/97) sta za potrebe te naloge pomembna v delih, ki se nanašajo na financiranje političnih strank in volilne kampanje. Gre za pomembno področje pravnega urejanja, ki neposredno zadeva obravnavano problematiko lobiranja in delovanja interesnih skupin. Ravno s tema dvema zakonoma se regulira vplivanje na politične strukture in financiranje strank, ki spada med najbolj sporne dele njihovega delovanja. Povod za povečanje in interes urejanja tega vprašanja so predvsem številne (korupcijske) afere, povečevanje javnih sredstev za delovanje strank, velikanski stroški volilnih kampanj in nezaupanje v delo političnih strank. Zakon o političnih strankah na samem začetku opredeljuje javnost delovanja stranke in jo zavezuje k transparentnosti finančnega in materialnega poslovanja<sup>21</sup>. Pomemben je tudi javni nadzor nad delovanjem stranke, ki mora Državnemu zboru do 31. 3. tekočega leta predložiti letno poročilo o poslovanju za preteklo leto, katerega vsebina so vsi prihodki in odhodki stranke ter zlasti viri in prihodki. Zakon o volilni kampanji prav tako govori o financiranju političnih strank in njihovih kampanj, kamor se štejejo vsa politična propagandna

---

<sup>21</sup>Stranka lahko pridobiva sredstva iz članarin, prispevkov zasebnikov - pravnih in fizičnih oseb, prihodkov od premoženja, daril, volil, proračuna in dobička iz dohodka podjetja, katerega lastnik je. Prepovedano pa je pridobivanje sredstev iz prispevkov tujih zasebnikov, fizičnih in pravnih oseb, iz prihodkov iz premoženja stranke iz tujine, volil in daril iz tujine oz. vsakršno pridobivanje sredstev ali opravljanje storitev za stranko iz tujine.

sporočila, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev. Javni nadzor nad finančnim poslovanjem političnih strank je torej urejen v teh dveh zakonih, tako da se preprečuje, da bi finančna pomoč stranki dajala neupravičeno prednost pri njeni uveljavitvi v političnem življenju države. Državno financiranje strank uvaja neko finančno enakopravnost strank in pomaga financirati osnovne funkcije ter na neki način regulira financiranje strank s strani bogatih donatorjev, ki bi lahko imeli tako večji vpliv pri sprejemanju odločitev v državi.

### **6.3 Nekatere določbe Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije, ki se nanašajo na lobiranje**

Državni zbor lahko za pridobivanje informacij o posameznih interesih opravi tudi javno predstavitev mnenj » ... in prav takšne predstavitve so zelo primerne priložnosti, da lobisti legalno vplivajo na člane zakonodajnega organa.« (Igličar, 1996: 37) V parlamentarnem pravu je to sploh najbolj dorečena oblika eksplicitno dopustnega lobiranja, ko imajo predstavniki organiziranih interesov pravico vstopa v parlamentarno zgradbo, do razpravljanja, prepričevanja in dajanja predlogov.

Izjemno pomembna je prav tako ljudska iniciativa, ki določenemu številu volivcev omogoča, da predlagajo v sprejem določene odločitve (npr. zakona), ki izraža njihov interes. Na lokalni ravni lahko zahtevajo volivci ne le izdajo, ampak tudi razveljavitev akta.

Posebno poglavje v Poslovniku (Uradni list RS št. 35/02 in 60/04) je namenjeno interesom lokalnih skupnosti, saj v primeru, da se posega v pravice lokalnih skupnosti ali se jim nalagajo določene pristojnosti države, predsednik DZ pozove lokalne skupnosti, naj o tem podajo svoje mnenje (soglasje ali nesoglasje). Matično delovno telo se mora (po 145. členu) do mnenja lokalnih skupnosti opredeliti<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>V matičnih delovnih telesih imajo pomembno vlogo in neposreden vpliv poslanke in poslanci, ki hkrati opravljajo tudi funkcije županov in župani. V takih primerih imajo dejansko vlogo interesnih skupin.

Pomembne so predvsem določbe, ki zainteresiranim družbenim subjektom in organizacijam, državljanom in interesnim skupinam omogočajo sodelovati v zakonodajnem postopku.

### 6.3.1 Delovna telesa državnega zbora

»Delovna telesa so neke vrste pomanjšan parlament oz. majhen prostor, v katerem se srečujejo predstavniki vseh poslanskih skupin.« (Krašovec, 2004: 20)

Glavno obliko specializacije in delitve dela v DZ predstavljajo delovna telesa. Njihovo sestavo in funkcije v njih določijo po številu poslancev v posameznih poslanskih skupinah, vsaki poslanski skupini pa je praviloma zagotovljeno vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu. Poslanci se za članstvo v posameznih delovnih telesih ponavadi odločajo iz poklicne specializacije ali posebnega (osebnega) interesa. Razlog za članstvo posameznih poslancev v delovnih telesih je lahko tudi potreba njihovih strank po sodelovanju v izbranih in za stranke (v različnih pogledih) pomembnih delovnih telesih ali, kot v angleškem primeru, » ... potreba po zapolnitvi praznih sedežev v njih.« (Norton, 1994: 25)

Poslovnik DZ v 32. členu navaja, da se v DZ ustanovijo delovna telesa za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev politike na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov DZ. Delovna telesa DZ spremljajo stanje na posameznih področjih, zato morajo tudi poznati vse interese določenih skupin, pri čemer prihajajo v stik tudi z lobisti, ki te skupine predstavljajo.

Interesne skupine imajo tako možnost sodelovati na razpravah v matičnih in zainteresiranih delovnih telesih.<sup>23</sup> Matično delovno telo pripravi in pošlje predsedniku Državnega zbora poročilo o obravnavi posamezne zadeve. Poročilo vsebuje kratko

---

<sup>23</sup>Poslovnik DZ v svojem 41. členu definira: »Delovno telo, v katerega delovno področje sodijo zadeve, ki so predložene državnemu zboru, obravnava te zadeve kot matično delovno telo. Druga delovna telesa lahko obravnavajo te zadeve kot zainteresirana delovna telesa.«

vsebino razprave in sprejeta stališča, mnenje zakonodajno-pravne službe, stališča vlade in predsednika republike in stališča o predlogih, ki so bili dani v razpravi, ter predloge sklepov, ki naj jih sprejme DZ.

Ravno iz tega izhaja pomembnost delovnih teles pri oblikovanju dnevnega reda sej Državnega zbora, ki ga pripravi predsednik DZ po posvetovanju na kolegiju predsednika.<sup>24</sup>

Parlamentarni poslovnik institucionalizira sodelovanje interesnih skupin, saj so » ... znani primeri, da delovno telo vabi na svoje seje predstavnike institucij in zainteresirane javnosti, da povedo svoja mnenja in stališča o zakonskem predlogu, seveda brez glasovanja. Takšna mnenja in stališča pa pogosto močno vplivajo na glasovanje poslancev na delovnem telesu in na sejah zakonodajnega organa.« (Igličar, 1996: 37) Delovno telo parlamenta lahko določene strokovnjake zaprosi tudi za pisna mnenja o nekem vprašanju.

Delovno telo lahko za pridobivanje informacij » ... opravi javne predstavitve mnenj, na katere povabi strokovnjake in druge osebe, ki bi lahko dali koristne informacije. Sklic javne predstavitve mnenj se objavi v množičnih medijih.« (Krašovec, 2004: 23) Gre torej za zelo primerno priložnost, da lobisti legalno vplivajo na oblikovalce javnih politik.

Tudi 51. člen Poslovnika se nanaša na vabljene predlagatelje, predstavnike vlade in predstavnike zakonodajno-pravne službe, ki lahko sodelujejo v razpravi. Na sejo delovnega telesa se lahko k posamezni obravnavi točk povabijo predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino vprašanj, strokovnjake in zainteresirano javnost, ki lahko na seji predstavijo in obrazložijo mnenja in stališča o obravnavani

---

<sup>24</sup>Kolegij predsednika DZ je posvetovalno telo s pristojnostjo odločanja. Sestavljajo ga predsednik in trije podpredsedniki, vodje poslanskih skupin ter poslanca narodnih skupnosti. Sodelujejo tudi generalni sekretar DZ, vodja zakonodajno-pravne službe DZ, lahko pa tudi predsedniki delovnih teles, predstavniki vlade, strokovni delavci DZ in drugi udeleženci. »Zato lahko rečemo, da imajo delovna telesa možnost sooblikovanja dnevnega reda sej DZ.« (Krašovec, 2004: 21)

temi. Vsi naštetih nimajo pravice glasovanja, jim je pa z vabilom dana možnost sodelovanja.

Raziskava Krašovčeve iz leta 2004 je med anketiranimi člani delovnih teles DZ in predstavniki interesnih skupin pokazala, da je kar 82,9 % anketirancev menilo, da imajo delovna telesa v zakonodajnem postopku formalno dovolj veliko vlogo in da predstavljajo osrednje mesto srečevanja interesnih skupin s poslanci. »Zanimivo je, da deleža anketirancev, ki menijo, da imajo delovna telesa v zakonodajnem postopku formalno dovolj veliko vlogo in da imajo v njem tudi dejansko dovolj veliko vlogo (75,6 %), nista enaka.« (Krašovec, 2004: 43)

»Po drugi strani pa je poslovnik iz leta 2002 racionaliziral delo in skrajšal zakonodajni postopek, s tem pa verjetno tudi omejil čas oz. možnosti za poskuse vplivanja interesnih skupin na procese oblikovanja javnih politik v državnem zboru.« (Krašovec, 2004: 23)

#### **6.4 Državni svet Republike Slovenije**

Slovenska pravna ureditev ima to posebnost, da institucionalizira sodelovanje interesnih skupin pri sprejemanju odločitev v Državnem svetu. Ustava Republike Slovenije ga v IV. poglavju Državna ureditev umešča v sistemu organov državne oblasti na drugo mesto. Z Ustavo so okvirno opredeljene sestava (96. člen), pristojnosti (97. člen), volitve (98. člen), odločanje (99. člen), nezdržljivost funkcije in imuniteta (100. člen) ter poslovnik Državnega sveta (101. člen).

Državni svet ima 40 članov, ki so nosilci socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavljajo ga štirje predstavniki delodajalcev, štirje delojemalcev, štirje kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset lokalnih interesov. (Povzeto po poslovniku DS) »Število teh predstavnikov ni vezano na številčno moč določene skupnosti, temveč gre predvsem za to, da so vse skupnosti zastopane. Število je pri tem manj pomembno in zato izključeno.« (Lukšič, 1996: 13)

DS ima zakonodajno iniciativo (predlaga DZ sprejem zakonov), svetovalno funkcijo (Državnemu zboru posreduje interese vseh interesnih skupin, ki so zastopane v DS) in možnost, da z odločilnim vetom ovira zakonodajni postopek. Poleg tega ima iniciativo na področju sodne oblasti, s tem ko lahko zahteva uvedbo parlamentarne preiskave o zadevah javnega pomena. Vsak državni svetnik lahko v pisni obliki dá pobudo za razpis zakonodajnega referendumu. DS ima prav tako pravico, da lahko vloži ustavnemu sodišču zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov ter vloži predlog za sprejem obvezne razlage zakona. »S temi funkcijami igra DS pomembno nadzorno vlogo v političnem sistemu RS in predstavlja korektiv strankarski demokraciji in strankarskemu sistemu, ki je utelešen v DZ.« (Lukšič, 1996: 15)

Sestava Državnega sveta je naslonjena na realno obstoječe socialne sloje in skupine in ne na model abstraktnega državljana, ki ga prek političnih strank predstavljajo poslanci z reprezentativnim mandatom. Državni svet lahko do neke mere razbremeni Državni zbor pritiska organiziranih interesov civilne družbe, vendar je glavna lobiranja še vedno usmerjena v Državni zbor in potem še dodatno v Državni svet. (Igličar, 1996: 40)

»V Sloveniji so najpomembnejše interesne skupine z enim delom svojega legalnega delovanja privedene v DS. Po tej poti jim je priznana pomembna vloga pri oblikovanju politik in zakonodaje.« (Pacek, 1996: 365)

#### 6.4.1 Poslovnik Državnega sveta Republike Slovenije

Poslovnik DS (Uradni list RS št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05) ima za proučevanje vpliva interesnih skupin na njegovo delo najpomembnejšo določbo v 80. členu, ki se glasi:

*Predsednik komisije povabi na sejo komisije predlagatelje gradiv in državne svetnike, katerih predlogi in pobude so bili uvrščeni na dnevni red seje komisije, lahko pa tudi predstavnike vlade, predstavnike komisij Državnega zbora ter znanstvene, strokovne in javne delavce, da bi dali svoje mnenje o zadevah, ki se obravnavajo na seji komisije.*

S to določbo predsednik DS povabi na sejo komisije predlagatelje gradiv in državne svetnike, katerih predlogi in pobude so bili uvrščeni na dnevni red seje komisije, lahko pa tudi predstavnike vlade, delovnih teles DZ, strokovnjake in javne delavce. Tako lahko govorimo o možnosti posrednega (prek DS) sodelovanja in vplivanja določenega dela civilne družbe na zakonodajno vejo oblasti.

»Državni svet je ustanovil komisije, ki morajo obravnavati zadeve iz svojega delovnega področja in pripraviti poročilo s predlogi sklepov za odločanje na seji DS, kot temeljno metodo svojega dela. Komisije DS po obravnavi zakonskih predlogov oblikujejo mnenja, ki jih lahko posredujejo neposredno delovnim telesom DZ.« (Vončina, 1996: 341)

»Neupoštevanje opozoril DS iz prestižnih razlogov se je Državnemu zboru že nekajkrat maščevalo. Ali tako, da zaradi veta Državnega sveta zakon na ponovnem odločanju ni bil sprejet, ali tako, da je DS sprožil po sprejemu zakona ustavni spor in uspel. Upoštevati velja, da šteje teorija DS za samostojen državni organ, ki ga lahko primerjamo z drugim domom v sistemu nepopolne dvodomnosti.« (Grad v Ribičič, 1996: 38)

## 7. PREDLOG ZAKONA O LOBIRANJU

Lobiranje je sestavni del moderne družbe, kjer je upadajoči trend volilne udeležbe in šibke aktivne državljske kulture ter interesa za politično udejstvovanje vedno bolj zaskrbljujoč. »Med stalnimi področji, ki spremljajo razvoj sodobnih družbenih ureditev, se pojavlja tudi vprašanje demokratične ureditve v spreminjajočih se družbenih razmerah, kjer je standard civilno aktivnega državljana le še ideal preteklosti.« (Pičman Štefančič, 2006: 103) Moderna demokracija zagotavlja civilni družbi aktivno vlogo v politični sferi, da bi bila participacija širše javnosti sploh mogoča. V razmerah participativne demokracije je lobiranje dejstvo in pomemben del političnega odločanja.

Noben demokratični sistem ne more lobiranja prepovedati ali preprečiti, » ... lahko pa določi njegove meje delovanja in dopustnosti, pravila obnašanja in uredi sankcije za kršitelje.« (Ribičič, 2000)

Zaradi naraščajočega vpliva interesnih skupin na parlamentarno odločanje in odkritega podkupovanja so se tako med poslanci kot med lobisti pojavile zahteve, da se lobiranje zakonsko uredi. »Praksa je pokazala, da lobistični procesi že potekajo in jih je treba nekako urediti.« (Drapal, 2006) Zakon naj bi omogočil dostop interesnih skupin do zakonodajnih in izvršilnih organov oblasti, urejal dopuščene tehnike in sankcioniral kršitve. Med ukrepi, » ... ki jih je do sedaj ponudila politika, pa je najbolj izpostavljen zakon, zajeti pa so tudi drugi akti in ukrepi, ki imajo naravo splošnih aktov.« (Intervju, neimenovani lobist, 2006)

Drapal (2006) je v intervjuju sicer trdil, da bi bilo za preprečevanje korupcije dovolj, če bi dosledno upoštevali že obstoječe zakone, ki dovolj dobro omejujejo možnosti izražanja koruptivnih interesov odločevalcev, tako npr. *Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo* preprečuje praktično edino nadzorljivo točko korupcije – in to je, da bi lobist podkupil odločevalca. »Nov zakon lahko tega dopolni samo glede poročanja lobistov, zaradi česar bi bilo delovanje obeh, tako odločevalcev kot lobistov, še bolj transparentno, kot je že na podlagi obstoječe zakonodaje.« Poudaril je, da je zelo težko pripraviti zakon, ki bi popolnoma uredil vse



faze procesa oblikovanja, sprejemanja in celo uresničevanja političnih odločitev in bi vključeval še subjekte, ki so vključeni v ta proces. Ker so določene oblike sodelovanja pri procesih odločanja institucionalizirane, je normativno urejanje lobiranja v celoti toliko težje.

Sekcija za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi, kjer so lobiranju namenili precej pozornosti, je podpirala sprejem zakona, ker so vse » ... demokratične države izkusile, da je lobiranje nujen pogoj delovanja demokracije, zato je pomembno, da se ta dejavnost odvija v okviru jasnih pravil tako za lobiste kot za lobirance.« (Drapal v Lovec, 2004) Takrat so menili, da je razvoj lobiranja za vstop Slovenije v EU med njenim pridruževanjem in urejanjem vprašanj v zvezi z demokratičnimi institucijami in sankcioniranjem klientelizma, podkupovanja in korupcije izredno pomemben. »Bolj ko bo slovensko lobiranje razvito, lažje se bomo znali sami postaviti za svoje interese.« (Drapal v Lovec, 2004)

Ravno Evropska unija je v Pogodbi o Ustavi za Evropo<sup>25</sup> tako terminološko kot tudi konceptualno sprejela participacijo oz. sodelovanje interesnih skupin in državljanov kot temelj svojega demokratičnega delovanja. Civilni družbi je v tem kontekstu zagotovljeno posebno in trajno mesto političnega igralca, ki znatno presega zgolj občasno udeležbo javnosti v času volitev. EU s svojimi ustavnopravnimi načeli lahko potemtakem resnično zaživi, ko bodo državljani in institucije EU resnično gojili trajen in vsestranski vzajemni dialog. Drapal je torej napovedal to, kar je bilo kasneje zapisano v PUE in k čemur teži tudi Predlog zakona o lobiranju.

Predlagani zakon o lobiranju naj bi z ureditvijo procesa lobiranja ter določanja pravic in dolžnosti lobistov in lobirancev legaliziral tiste vplive civilne družbe na splošne državne odločitve, ki jih javnost ne nadzira in ki jih ne predstavljajo politične stranke. Iglčar je v intervjuju poudaril, da so se pisci predloga zakona nalašč lotili definicije lobiranja v najožjem smislu, ker so se zavedali drugih obstoječih institucionaliziranih oblik participacije civilne družbe in interesnih skupin. Strokovnjaki so se zavedali, da bo del

---

<sup>25</sup>Pogodba o Ustavi za Evropo (PUE), Uradni list EU C z dne 16. 12. 2004. DZ je PUE ratificiral na svoji 6. izredni seji 1. 2. 2005.

področja vedno ostal nereguliran, saj » ... bi težko pravno urejali vse, kar spada v sfero (čiste) zasebnosti, kot so to npr. sorodstvene vezi.« (Igličar, 2006)

Da je sprejem zakona o lobiranju nujen, izpostavlja tudi Ribičič (2000: 205): »Seveda je del materije, ki zadeva lobiranje, mogoče urediti z drugimi akti, na primer s kodeksi poslanske, ministrske in poklicne etike, toda poglobitne pravice in meje delovanja lobiranja mora urediti zakon.«

Za pravne akte, podrobneje predstavljene v prejšnjem poglavju, lahko ugotovimo, da večina ureja pravila obnašanja lobirancev in samo en podzakonski akt (kodeks lobistov) lobistov, ki so člani Sekcije za lobiranje. Predlog zakona o lobiranju se osredinja predvsem na lobiste, saj so pravila njihovega obnašanja nedorečena, zaradi česar je to področje kljub potencialnemu sprejetju zakona še vedno nagnjeno k možnim zlorabam. Drapal je opozoril, da se člani Sekcije držijo kodeksa lobistov, vendar se ga verjetno kar nekaj lobistov, ki niso člani sekcije, ne drži. Prav tako je Ribičič (2006) v intervjuju zatrdil, da je bilo ob pogovorih z lobisti pri pisanju zakona jasno izpostavljeno dejstvo, da je le manjše število lobistov registriranih, zato bi bile vse predpisane obveznosti obvezujoče samo za slednje.

Profesionalno lobiranje bo ob zakonskih in etičnih normah (kodeks) uveljavilo ustrezne standarde in običaje ter s tem povezane medsebojne avtonomne kontrole samih lobistov in njihovih združenj. Interesne organizacije bodo lahko najele poklicne lobiste ali jih zaposlile pri sebi. Vplivanje vseh organizacij – ne le političnih strank – na politično odločanje postane tako normativna sestavina demokratičnih političnih procesov in politične kulture. (Fink Hafner, 1995)

Pri normiranju lobiranja je torej ključna opredelitev predmeta pravnega urejanja, kdo so lobisti in kdo lobiranci, kakšne so njihove pravice in dolžnosti, prepovedi ter sankcije za kršitve. Treba je tudi računati na dejstvo, da lahko zakon uredi veliko vprašanj, vendar ne vseh, ker so nekatera vezana na poklicne kodekse in razne poslovniške.

## 7.1 Javnapolitični igralci, povezani s predlogom zakona o lobiranju skozi celotno obdobje

Kot smo že zapisali v četrtem poglavju, javne politike praviloma oblikujejo različni igralci, ki vplivajo drug na druge in skušajo pri oblikovanju politik uveljaviti svoje interese. Ob pripravi Predloga zakona o lobiranju in nadaljnjega zakonodajnega postopka v DZ se je pojavilo dvoje vrst javnapolitičnih igralcev, ki jih bomo razvrstili na igralce iz sfere države in igralce iz sfere civilne družbe. Po Howlettovi in Remeshevi klasifikaciji je smiselno upoštevati tudi nadnacionalnega igralca, ki ga v našem primeru predstavlja Evropska unija<sup>26</sup>.

Iz analize formalnih aktov, magnetogramov DZ, pravnih aktov in intervjujev lahko ugotovimo, da so bili igralci parlament {delovna telesa (predvsem KVIAZ), poslanke in poslanci, poslanske skupine parlamentarnih političnih strank} in predstavniki civilne družbe. Ključno vlogo pri oblikovanju predloga zakona o lobiranju so imeli igralci iz sfere države. Javnapolitični igralci iz sfere družbe, ki so sodelovali pri razpravi o lobiranju, so bili predvsem lobisti, združeni v Sekciji za lobiranje pri slovenskem društvu za odnose z javnostmi, in posamezni lobisti, ki so se po besedah lobista Drapala redno srečevali. Pomembno vlogo so odigrali tudi množični mediji, ki so poročali o njihovem delu in javnosti predstavili pojem lobiranje in poklic lobista.

Ideja o pripravi zakona izhaja ravno iz poslanskih vrst in se je prvič pojavila na sejah Komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve že leta 1996. Pri oblikovanju tega predloga so sodelovali tako poslanci kot parlamentarne politične stranke. Že takrat so se v večjih poslanskih skupinah spraševali, » ... kako je dopustno komunicirati z zainteresirano javnostjo, s posameznimi skupinami in podjetji in kje je meja, ki je poslanec pri sodelovanju z interesnimi skupinami ne sme preseči.«<sup>27</sup> Čeprav takrat na

---

<sup>26</sup>V uvodu smo že opredelili pomembno vlogo EU iz predpistopnega obdobja, ko so igralci iz EU od Slovenije zahtevali, da spodbuja demokratizacijo državnih institucij in se odpre sodelovanju med interesnimi skupinami in državnimi institucijami. Evropske institucije namreč zelo spodbujajo sodelovanju institucij z interesnimi skupinami, ker same niso dovolj usposobljene, da bi sledile vsem interesom v Evropski uniji.

<sup>27</sup>Anderlič, Anton (predsednik komisije): magnetogram KVIAZ (21. 2. 1996).

tem področju ni vladala pravna praznina<sup>28</sup>, so se po poslančevih besedah pojavljale razne » ... naj si bo profesionalne skupine, ki se ukvarjajo z lobiranjem in s tem služijo, po drugi strani pa kup zainteresiranih posameznikov, ki skušajo v imenu nekoga početi neke stvari, in to za korektno delo poslancev ni dovolj normirano.«

Na isti seji se je oglasil predstavnik opozicije dr. Jože Pučnik (SDS), ki sicer sami pobudi, da se sproži razprava o normativni ureditvi lobiranja, ni nasprotoval, ampak se je spraševal, » ... ali to področje spada med prioritete naloge, glede na to, da je treba rešiti še veliko sistemskih problemov.« Že na samem začetku torej se zakon o lobiranju ni ocenjeval kot pomemben.

Pri oblikovanju dnevnega reda se je prvotni predlagatelj (KVIAZ) na isti seji odločil, da se odpoveduje » ... ambiciji, da bi bil zakon sprejet v istem mandatu, ker vemo, da je dnevni red zelo nasičen.« Vendar je hkrati dodal, da bi se bilo treba začeti s tem vprašanjem ukvarjati na neki ekspertni ravni, ker je ocenil, da je v Sloveniji vse več profesionalnih lobistov, ki od lobiranja živijo. Predlagal je, da strokovne službe DZ na osnovi vsega povedanega pripravijo določene razmisleke, predloge, vključno z oblikovanjem predloga zakona. Dodal je še, da ni nobene potrebe, da bi kakorkoli intenzivno in hitro » ... reševali te stvari, saj bodo strokovne ugotovitve dobrodošle pri pripravah in spremembah dopolnitev drugih zakonov, ki urejajo posamezne segmente teh vprašanj, kot je npr. Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.«

Tudi Jože Lenič (LDS), ki je bil na sejo posebej povabljen, » ... ker se bo znotraj LDS ukvarjal s tem vprašanjem,« je v uvodu ocenil, da je normativna ureditev lobiranja v Sloveniji zelo aktualna, ker » ... imamo že profesionalne lobiste in bi tak zakon zaščitil nas funkcionarje, saj ste se verjetno že večkrat vprašali, ali je kakšna zadeva dejansko v okviru nekih norm in ali je kakšna zadeva že presegla te meje.«

---

<sup>28</sup>Večina omenjenih zakonov je bilo sprejetih že takrat, poleg tega pa še Ustava kot najvišji pravni akt in kodeks lobistov.

Ker predstavljajo delovna telesa parlamenta glavno obliko specializacije in delitve dela, se je tudi v našem primeru izkazalo, da je predlog za oblikovanje zakona o lobiranju nastal ravno na enem izmed delovnih teles.

## **7.2 Zgodovina sprejemanja Predloga zakona o lobiranju**

Urejanje lobiranja z zakonom » ... je omejeno s pravicami in svoboščinami, kot so svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, svoboda tiska, javnega obveščanja in izražanja, pravica širjenja vesti itd.« (Ribičič, 2000: 206) V ospredju » ... tega sklopa političnih odnosov okrog zakonodajnega odločanja so vprašanja registracije lobistov, njihove navzočnosti v parlamentu, možnosti sodelovanja, stikov s poslanci in poročanja o delovanju interesnih skupin in lobistov. Temeljna pravila tega ravnanja naj bi institucionaliziral zakon, številna druga pa bodo še nadalje živela v podobi običajev, tradicije, morale in poklicne etike.« (Igličar, 1996: 41–42)

»Tako kot vsaka pravna regulativa, tudi ta predlog teži k racionalizaciji, preglednosti in predvidljivosti tega področja političnega delovanja, ki hkrati pomeni tudi širitev demokracije ter način dopolnjevanja pretoka informacij med civilno družbo in politično državo.« (Groznik, 2003: 124)

Delovno gradivo za celostni zakon je že leta 1997 pripravila skupina strokovnjakov, ki jih je imenovala parlamentarna komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, na pobudo poslanske skupine Liberalne demokracije, ki je želela, » ... da bi bil pristop pri izdelavi tega zakona na neki način nadstrankarski mavrični koncept,«<sup>29</sup> saj so se v poslanski skupini večkrat pogovarjali o urejanju odnosov s skupinami, katerih pritisk je iz dneva v dan močnejši. Pred KVIAZ so s to pobudo prišli z namenom, da jo komisija prevzame, s čimer bi bil že v fazi njene strokovne proučitve in kasnejše priprave zakona zagotovljen nadstrankarski pristop.

---

<sup>29</sup>Anderlič, Anton (predsednik komisije): magnetogram KVIAZ (21. 2. 1996).

Komisija (KVIAZ) je v mandatnem obdobju (1992–1996) na svoji 171. seji 21. 2. 1996 sprejela sklep, naj se v okviru DZ začne postopek za pripravo zakona o lobiranju. V sklepu so zapisali, » ... naj strokovne službe s strokovnjaki na podlagi sprejetih izhodišč pripravijo projekt celovite ureditve vprašanj, povezanih s položajem, pravicami in obveznostmi (statusom) poslancev in drugih funkcionarjev v javnem sektorju, in na tej podlagi tudi konkreten predlog zakona o lobiranju, ki bo v kontekstu druge zakonodaje, ki ureja podobna vprašanja, primerljiv tudi z mednarodnimi rešitvami.«<sup>30</sup> Aktivnosti naj bi bile časovno vodene tako, da bi omogočale, če bi bili za to pogoji, sprejem zakona o lobiranju še v tistem mandatu državnega zbora.

Iz tega sklepa lahko povzamemo, da je pobuda za začetek normativnega urejanja lobiranja v Sloveniji prišla iz zakonodajne veje oblasti, kar je svojevrstna posebnost, saj je v večini primerov predlagateljica zakonov Vlada RS<sup>31</sup>. Tudi oba intervjuvana lobista sta potrdilo tezo, da so se predlagatelji zakona nanje obrnili šele, ko je skupina ekspertov že pripravila predlog zakona in so se nanje obrnili bolj zato, ker so lobisti spadali med zainteresirano javnost in ker so imeli že konkretne izkušnje s tem, kako poteka lobiranje v Sloveniji, v praksi. Iz magnetogramov sej komisij in odborov DZ je bilo razvidno, da poslanci sami niso poznali natančne definicije lobiranja in so se za komentarje o Predlogu zakona o lobiranju raje obrnili na strokovnjake (lobiste), ki definicijo niso le podali, ampak so imeli celo konkretne pripombe na rešitve v predlogu zakona, ki pa v praksi niso bile uresničljive.

KVIAZ je nato 18. 3. 1998 pripravil informacijo o pobudi za začetek postopka za sprejem zakona o lobiranju, v kateri DZ predlaga, da v skladu z drugim odstavkom 147. člena Poslovnika DZ obravnavo Predloga zakona o lobiranju uvrsti na dnevni red sej DZ. Najprej pa so se morale poslanske skupine dogovoriti, kdo bo(do) predlagatelj(i) zakona.

---

<sup>30</sup>Pobuda za začetek postopka za sprejem zakona o lobiranju, delovno gradivo, KVIAZ, 18. 3. 1998.

<sup>31</sup>Vlada je večinska predlagateljica zakonov v postopku v DZ, saj je v mandatnem obdobju 1992–1996 od 642 vloženih zakonov sama predlagala 401, v mandatnem obdobju 1996–2000 jih je od 828 predlogov sama vložila 586 in v obdobju 2000–2004 od vloženih 877 sama vložila 688 zakonov.

Na 37. seji KVIAZ 2. 4. 1998 so na podlagi 147. člena Poslovnika DZ poslanci razpravljali o uvrstitvi Predloga zakona o lobiranju na dnevni red sej DZ in se želeli seznaniti s predlagatelji zakona. Na seji še vedno ni bilo dogovora o tem, kdo in iz katerih poslanskih skupin bodo podpisniki zakona. Ker pa ni bilo predlagateljev, zakon ni mogel biti uvrščen na dnevni red sej DZ, zato so sklenili celotno razpravo prenesti na eno izmed naslednjih sej komisije.

Ponovno je KVIAZ uvrstil točko zakona o lobiranju na 39. sejo 23. 4. 1998, ker je na 38. seji zmanjkalo časa za obravnavo te točke in je bila premeščena na naslednjo sejo. Čeprav je bil sprejet sklep, da se bodo člani komisije v okviru svojih poslanskih skupin dogovorili o skupini poslancev, ki bo zakon predlagala, se to ni zgodilo. Anton Anderlič (LDS) je zaradi nezainteresiranosti do dogovora predlagal, da so podpisniki kar vsi poslanci člani komisije, kar pa je bilo za druge nesprejemljivo, saj so se tako Maksimilijan Lavrinc (LDS) kot Miran Potrč (ZLSD) in Franc Potočnik (SLS) zavzeli za to, da vsaka poslanska skupina predlaga svojega "podpisnika".

Potrč je poudaril, da » ... njegovi poslanski skupini ni v interesu, da mora biti čim več podpisanih, ampak morajo to biti tisti poslanci, ki so se pripravljani s temi vprašanji ukvarjati in dati svoje ime pod predlagane rešitve.«<sup>32</sup> Potrč je nadaljeval, da ga ne moti, » ... če želi PS SDS predlagati dva podpisnika,« vendar se je treba držati dogovora na KVIAZ, da » ... ni nujno, da so to člani te komisije.« Zanimivo je, da se samo v tem delu magnetogramov omenja (takratno) največja opozicijska stranka, ki na koncu ni predlagala nobenega podpisnika.

Na tej seji so bili na predlog posameznih poslanskih skupin (s svojimi predlogi so se oglasile le tri) predlagani trije podpisniki: dr. Ciril Ribičič, Leon Gostiša in Rudolf Moge, ki naj bi delovno zasnovo zakona najprej proučili, nato pa predlog zakona vložili v postopek.

Generalno sekretarko so pri ustrezni pripravi besedila zakona prosili za pomoč. V nadaljevanju se je predsednik KVIAZ Lavrinc predlagal sklep, da se na podlagi 147.

---

<sup>32</sup>Magnetogram 39. seje KVIAZ, ki je potekala 23. 4. 1998.

člena Poslovnika DZ uvrsti ZLob na dnevni red ene izmed naslednjih sej DZ, vendar je bil predlog umaknjen, ker so se člani strinjali, da morajo imeti predlagatelji zakona čas, da se dobijo in predlog proučijo.

### 7.2.1 Prvi Predlog zakona o lobiranju

Predlog zakona je bil po rednem postopku poslan v proceduro 14. 7. 1999, predlagatelji pa so bili Leon Gostiša (SLS), Jože Lenič (LDS), Rudolf Moge (LDS) in dr. Ciril Ribičič (ZLSD). KVIAZ je prevzel iniciativo za pripravo zakona, da bi tako zagotovili nadstrankarski pristop k urejanju problematike, ki je za demokracijo v Sloveniji tako pomembna.

Zakon je bil dodeljen:

- Odboru za notranjo politiko in pravosodje (matično delovno telo),
- Odboru za finance in monetarno politiko,
- Sekretariatu za zakonodajo in pravne zadeve ter
- Vladi Republike Slovenije,
- Komisiji po zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo in
- Komisiji za lokalno samoupravo.

Generalna sekretarka Jožica Velišček<sup>33</sup> je v intervjuju posebej poudarila, da ji je v vsej njeni karieri ravno ta zakon ostal živo v spominu, ker si je skupina poslancev » ... na poseben način zamislila podpis predloga zakona, ker so želeli, da bi vsi poslanci bili enakopravno obravnavani, zato nihče ni bil izpostavljen kot njegov nosilec.« Ribičič se je prav tako v intervjuju spomnil zanimivega načina podpisa zakona in dejal, » ... da so se takratni podpisniki resnično zagreli za ta zakon, čeprav je nekaj časa trajalo, da so se poslanci med sabo uskladili, kako se urejanja lobiranja lotiti.«

---

<sup>33</sup>Jožica Velišček je opravljala funkcijo generalne sekretarke DZ v dveh mandatnih obdobjih (1996–2000 in 2000–2004).



Slika 7.1: Prva stran Predloga zakona o lobiranju

SKUPINA POSLANCEV

L  
e  
o  
n  
  
G  
o  
s  
t  
i  
š  
a

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejeto:	14-07-1999
Številka:	000-02/98-5/2
Povezava:	
EPA:	888-11
Kratica:	1

Jože Lenič Rudolf Moge

dr.  
C  
i  
r  
i  
l  
  
R  
i  
b  
i  
č  
i  
č

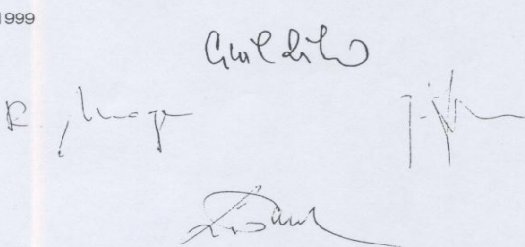
Gospod  
Janez P O D O B N I K, dr. med.,  
predsednik Državnega zbora

Na podlagi prvega odstavka 174. člena Poslovnika Državnega zbora predlagamo v zakonodajni postopek Državnemu zboru Republike Slovenije **PREDLOG ZAKONA O LOBIRANJU**.

V skladu s 175. členom poslovnika Državnega zbora vsebuje predlog vse potrebne elemente: naslov zakona, uvod z oceno stanja, razloge za sprejem zakona, oceno finančnih sredstev iz državnega proračuna in druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona ter kratko obrazložitev.

Kot predstavniki predlagatelja bodo na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovali: Leon Gostiša, Jože Lenič, Rudolf Moge in dr. Ciril Ribičič.

Ljubljana, dne 1. 7. 1999



Vir: Predlog zakona o lobiranju – EPA 0888 - II (1999). Poročevalec DZ 57/99 z dne 23. julija 1999, Ljubljana.

Ribičič je v intervjuju izpostavil, da se do konca mandatnega obdobja 1996–2000 obravnava zakona ni začela niti v delovnih telesih – predvsem zaradi pomanjkanja časa v tem mandatu. »Predlog zakona je bil namreč pripravljen na koncu mandata in ga

preprosto nismo uspeli uvrstiti na seje parlamentarnih delovnih teles.« Vesna Vukovič in Suzana Rankov (2002) sta takrat zapisali, da zaradi nasprotovanja, predvsem v Državnem svetu, besedilo zakona ni prestalo niti prve obravnave.

»Eden tistih, ki so imeli pomisleke, je bil Milan Zver, vidni funkcionar stranke SDS. Lobiranje je eden od načinov soočanja interesov, zmaga tisti, ki je močnejši, pravi, toda obenem po njegovem mnenju pri nas vsaj v prvih letih samostojnosti ne bi šlo za enakopravno soočanje interesov; saj je bila distribucija politične in gospodarske moči izrazito asimetrična. Opozoril je še, da danes ni politična, strankarska arena tista, ki sprejema ključne odločitve, ampak so to drugi podsistemi družbe.« (Vukovič in Rankov, 2002)

Tudi po besedah bivše generalne sekretarke ob koncu mandata zakona ni nihče prevzel in se je postopek ustavil, kar pa z vidika varčnosti financ DZ zanjo ni bilo sprejemljivo in je pri nekaterih poslanskih skupinah skušala kar sama posredovati, da bi zakon ponovno vložili v parlamentarno proceduro.

### 7.2.2 Ponovno vloženi Predlog zakona o lobiranju

V naslednjem mandatu (2000–2004) je zakon o lobiranju (EPA 888 – II) 30. 8. 2002 po rednem postopku vložil Rudolf Moge (LDS). Zakon je bil dodeljen:

- Odboru za notranjo politiko (matično delovno telo),
- Komisiji po zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (zainteresirano delovno telo),
- Odboru za finance in monetarno politiko (zainteresirano delovno telo) in
- Zakonodajno-pravni službi (zainteresirano delovno telo).

Zakon bi moral biti obravnavan na seji DZ 12. 2. 2003, vendar pa je besedilo predlagatelj (Rudolf Moge) umaknil ravno tega dne iz procedure in ga ponovno vložil 13. 2. 2003, vendar ni bil kasneje nikjer obravnavan. Zakaj je Moge zakon umaknil iz

procedure, ni vedel nihče od intervjuvancev. Drapal in neimenovani lobist sta zatrdila, da lobisti niso vplivali na Mogeta, čeprav so se, da bi uvedli v zakon izboljšave in opozorili na zadrege, ki bi nastale, če bi bil zakon sprejet v prvotni obliki, srečevali na različnih sestankih.

Ker v sedanjem mandatu (2004–2008) zakona nihče ni prevzel, se je na podlagi drugega odstavka 154. člena poslovnika DZ štelo, da predlog zakona ni bil vložen, zato se je s koncem prejšnjega mandata zakonodajni postopek tudi končal.

### **7.3 Vsebina Predloga zakona o lobiranju**

Prvotni predlagatelji zakona v razlogih za vložitev zakona in oceni obstoječega stanja navajajo, da naj bi zakon določil pogoje, pod katerimi je v zakonodajni (poslanci in funkcionarji služb Državnega zbora, državni svetniki in funkcionarji v službah Državnega sveta) in izvršni veji oblasti (predsednik republike in funkcionarji v njegovem uradu, predsednik vlade in funkcionarji v službah vlade in ministrstvih) lobiranje dopustno, torej v parlamentu in v vladi, ob tem pa še registracijo lobistov, nadzor nad njihovim delom, pravila ravnanja pri lobiranju, prepovedi in seveda kazni za kršitve.

Lobiranje pa se zaradi zagotovitve neodvisnosti delovanja sodnih in upravnih organov ne bi smelo niti dotakniti sodne oblasti in tudi ne upravnih organov, kadar ti odločajo v upravnem postopku. Legaliziral naj bi tiste vplive civilne družbe na splošne državne odločitve, ki potekajo mimo političnih strank in nadzora javnosti.

Pri sami definiciji lobiranja zakon uporablja ožje klasično poimenovanje, ki kaže na dejavnost organiziranih interesnih skupin, kadar le-te vplivajo na ključne določevalce državne politike. Predlog zakona v svojem 2. členu opredeljuje » ... lobiranje kot obliko in način vplivanja interesnih organizacij na odločanje organov zakonodajne in izvršne veje oblasti pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter drugih odločitev zunaj upravnega postopka.«

Pojem *interesne organizacije* opredeljuje vse pravno predvidene oblike združevanja fizičnih in pravnih oseb. Te so gospodarska združenja, zavodi in njihova združenja, zbornice, sindikati, združenja delodajalcev, društva in druga združenja državljanov ... Zakon ureja javno oz. odkrito delovanje lobistov za interesne organizacije.

Lobistični stiki postanejo z zakonskim reguliranjem odkriti in nadzorovani, položaj novega poklica, ki ga zakon uvaja – poklicni lobist, pa pravno urejen. Predpisan naj bi bil tudi način dela lobistov, ki bi bilo seveda javno: dajanje pobud za sprejem določenega akta, informacije o obravnavanih aktih, njihovo pridobivanje, komuniciranje s funkcionarji, tako osebno kot prek predavanj, okroglih miz, javnih tribun ali s sodelovanjem na sejah delovnih teles, parlamenta, vlade itd. Gre torej za urejanje delovanja oseb, ki se z lobiranjem ukvarjajo poklicno in je to zanje pridobitna dejavnost. V slovenskem pravnem sistemu je » ... kot pridobitna dejavnost mišljena vsaka aktivnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička.«<sup>34</sup> Lobist lahko nastopa kot fizična ali kot pravna oseba v obliki gospodarske družbe.

Pomembna novost pri poklicu lobista je obvezna registracija lobistov, poročanje o njihovi aktivnosti in nadzor nad njihovim delom. Vpis v ta register je temeljni konstitutivni akt prijave lobista, saj so pravice in dolžnosti iz tega zakona vezane nanj. Iz predloga zakona izhajajo tudi nekatere pravice: pravica do pridobivanja informacij in dokumentarnega gradiva, predlogov aktov, obvestil, poročil, ki jih potrebujejo pri svojem delu, kot tudi posredovanje informacij, sodelovanje na sejah delovnih teles, javnih predstavitev mnenj ipd. Stiki s funkcionarji zakonodajnih in izvršnih organov so praviloma dopustni le registriranim lobistom, ki to dejavnost opravljajo kot poklic oz. za plačilo.

Zaradi potrebe po javnosti, to je odkritosti delovanja lobistov, uvaja zakon register lobistov, ki naj bi ga zaradi racionalizacije vodil en sam organ, isc. generalni sekretar Državnega zbora. V register naj bi bili poleg lobistovih osebnih podatkov vpisani tudi podatki o gospodarski družbi, samostojnem podjetniku oz. interesni organizaciji, v

---

<sup>34</sup>Definicija je povzeta po Zakonu o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 15/05.

kateri je lobist zaposlen, ter podatki o interesnih organizacijah, ki jih lobist zastopa. Registracija bi veljala samo eno leto, seveda pa bi jo bilo mogoče obnoviti.

Za vpis v register se plača taksa v skladu s predpisi o upravnih taksah. Vanj se vpišejo lobistovi osebni podatki, ime in sedež gospodarske družbe, samostojnega podjetnika oz. interesne organizacije, kjer je lobist zaposlen, ter imena in sedeži interesnih organizacij, ki jih zastopa. Po zgledu regulative drugih registrov mora lobist v osmih dneh prijaviti registrskemu organu vsako spremembo podatkov. Nadalje je v predlogu določeno, kaj mora vse priložiti k prijavi za vpis v register, sicer mora biti priložen izpisek iz sodnega registra za lobista samostojnega podjetnika ali gospodarsko družbo oz. izpisek iz drugega javnega registra, pri kateri je lobist zaposlen.

Ob prijavi izda registrski organ odločbo o vpisu v register; ob izpisu pa odločbo o izpisu iz registra ali odločbo o obnovitvi vpisa v register v osmih dneh po prejemu prijave. Lobistu se tako izda identifikacijska izkaznica. Odločba registrskega organa je dokončni upravni akt, zoper katerega pa je mogoče sprožiti upravni spor.

Zakon je predvidel, da nadzoruje delo lobistov Komisija za nadzor nad pridobitno dejavnostjo in premoženjskih stanjem funkcionarjev po Zakonu o nezdržljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki bi ji morali lobisti redno pisno poročati o svojem delu v določenem časovnem obdobju. Predlog zakona to komisijo imenuje komisijo za nadzor, ki odloča o spornih primerih glede vpisa v register lobistov, obravnava redna poročila, ugotavlja kršitve pravil in izreka sankcije.

Dejansko lahko ugotovimo, da gre za dva nadzora, med katerima obstajajo povezave, zato je dodatna komisija za nadzor lobiranja nepotrebna. S takim načinom dela je v političnem sistemu upoštevana racionalnost in preglednost (transparentnost), predlagana ureditev pa navezuje na že obstoječe stanje, na že delujoče organe.

Lobist mora omenjeni komisiji o svojem delu pisno poročati, in sicer do 31. januarja za minulo leto in najkasneje v 30 dneh po prenehanju veljavnosti registracije oz. po izpisu iz registra. Vsebina je določena z zakonom in naj bi poročilo vsebovalo podatke o

lobistu iz registra, o interesnih organizacijah, za katere je delal, in navedbo zadev, v katerih je deloval, ter tudi navedbo stikov in organov, s katerimi je sodeloval. Zelo pomemben del vsebine tega poročila pa so tudi podatki o prihodkih in odhodkih v vsaki posamezni zadevi, opravljeni za posamezne interesne organizacije. Poročilo mora zajeti celotno obdobje (od dneva registracije do priprave poročila) in prav tako obdobje, ki ni bilo zajeto v prejšnje poročilo, če je bilo izdelano pred prenehanjem veljavnosti registracije.

Komisija ima v poročilu pri preverjanju resničnosti podatkov široka pooblastila, saj lahko pri interesnih organizacijah, pristojnih organih in osebah, ki jih je lobist navedel, preveri, če so podatki resnični. Zahteva lahko tudi, da se opravi revizija poslovanja lobista in organizacije/skupine, pri kateri je zaposlen oz. je zanje deloval.

Najpomembnejše lobistovo orodje so informacije in gradiva, ki jih posreduje lobirancu. Zakon predvideva, da imajo lobisti v zvezi z zadevami, v katerih posredujejo za interesne organizacije, pravico pridobivati te informacije in dokumente v obsegu in na način, ki je z aktom organa predviden za predstavnike javnih glasil. Lobist ima po zakonu pravico, da se sestane s funkcionarji v prostorih organov ali na sejah delovnih teles DZ, DS in vlade in na javnih predstavitvah mnenj.

Zanimiva je določba zakonskega predloga, po kateri lahko funkcionar ustno ali pisno privoli v stike z lobistom ali jih tudi ustno ali pisno odkloni. Če v stike z lobistom privoli, lobist to privolitev navede v svojem poročilu Komisiji za nadzor, pisno privolitev pa tudi priloži. Lobist mora funkcionarju vselej navesti ime organizacije, za katero lobira, ter namen in cilj, zaradi katerega lobira, ter druge podatke, ki so pomembni za lobiranje.

Zakon določa tudi pravila ravnanja lobistov pri njihovem delovanju in prepovedi določenih ravnanj. Lobist ne bi smel posredovati netočnih podatkov, vsiljevati lobiranja funkcionarju, ki je lobiranje zavrnil, sprejemati daril ali drugih ugodnosti. Enako kot za poslance bi zanj veljala prepoved poslovanja zasebne firme, katere lastnik je lobist ali njegov ožji sorodnik, z državnimi podjetji ali zavodi. Lobisti, ki bi uradno smeli

delovati tudi v organih lokalne skupnosti, naj bi imeli svoje združenje, ki bi skrbelo za ugled, verodostojnost in razvoj lobistične dejavnosti in sprejelo tudi kodeks poklicne etike.

Sankcije za kršitev ter prepovedi za nepopolno ali netočno poročanje, ki jih izreka Komisija za nadzor, so:

- pisni opomin,
- prepoved obnovitve vpisa v register za naslednje obdobje,
- prepoved nadaljnjega opravljanja lobistične dejavnosti v določeni zadevi in
- prepoved opravljanja lobistične dejavnosti za določen čas, ki ne sme biti krajši od treh in ne daljši od šestih mesecev.

Poleg teh sankcij zakon predvideva tudi kazni za prekrške fizične osebe, ki ni registrirana kot lobist, in pravne osebe, kadar fizična oseba, ki ni registrirana kot lobist, opravlja lobistično dejavnost za plačilo po nalogu delodajalca.

Predlog zakona predvideva ustanovitev združenja lobistov, vendar ga ne zapoveduje, saj bi bilo to v nasprotju z ustavno pravico do svobodnega združevanja. Združenje naj bi skrbelo zlasti za ugled, verodostojnost in razvoj lobistične dejavnosti ter za zastopanje interesov lobistov, sprejelo pa naj bi tudi kodeks poklicne etike. Z njim bi združenje uredilo vprašanja, ki po naravi stvari ne morejo biti predmet zakonskega urejanja.

Večina lobističnih procesov postane z zakonom socialno kontrolirana; tako lobisti kot lobiranci so zavarovani pred morebitnimi sumničenji in podtikanji o korupciji. V predvidenih postopkih in v ustreznih organih je mogoče ugotavljati legalnost vedenja in ravnanja lobistov in izrekati tudi sankcije za nezakonito vzpostavljanje lobističnih stikov.

Vse, kar se je dogajalo v zakulisnih kuloarjih, se z zakonom prestavi v sfero legalnega in dopustnega, kjer se kršitve sankcionirajo. Takšna ureditev bi lahko funkcionarje v zakonodajnih in izvršilnih organih zavarovala pred t. i. negativnimi posledicami

lobiranja, kot so sumljivi pritiski, vsiljevanja, nadlegovanja in poskusi podkupovanja. Tako je omogočeno objektivno in zakonito posredovanje interesov političnim odločevalcem.

Velik del dejanskih procesov lobiranja, ugotavljajo tudi predlagatelji, bo seveda še nadalje potekal prek drugih vrst družbenih norm od morale, tradicije in običajev ter pravil lepega vedenja do norm politične in splošne kulturne družbe, vendar bo pravno institucionaliziran vsaj plačani del lobistične dejavnosti.

#### **7.4 Lobisti o vsebini Predloga zakona o lobiranju**

Kot smo že predhodno dejali, so bili lobisti vključeni v razpravo o predlogu ZLob, ko je skupina strokovnjakov pripravila osnutek zakona in ga predala v DZ. Na neformalnih srečanjih s poslanci so predstavniki Sekcije za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi opozarjali na posamezne rešitve v zakonu, s katerimi se niso strinjali oz. so bile vnaprej obsojene na neuspeh, ker so lobisti opozarjali na izkušnje, ki so jih imeli iz prakse.

Pri lobiranju bi bilo treba spoštovati vse z Ustavo in mednarodnimi akti zagotovljene pravice, pri njihovem omejevanju pa slednje vselej presoјati v luči ustavne določbe, ki govori, da je pravice, ki jih določa ustava, mogoče zmanjšati ali omejiti le pod pogojem in na način, kot to določa ustava, ali če to zahteva narava pravice sama. V zakonskem predlogu so po mnenju Sekcije za lobiranje omejitve določene pravice poklicnih lobistov presežene z ustavo zagotovljenim minimumom teh pravic.

Lobisti so prav tako opozorili na pomanjkljivo definicijo samega termina, saj ni nikjer navedeno, da je lobiranje le del odnosov z vladnimi organizacijami oz. posamezniki, kar je bilo s stališča stroke nedopustno in preveč poenostavljeno.

Lobisti so se strinjali s predlagateljevo ugotovitvijo, da je lobiranje normativno težko ločiti od institucionalnih oblik sodelovanja, poudarjali pa so, da ga je zelo težko ločevati



od strankarskih povezav in od stikov med predstavniki interesnih organizacij, ki jih v Sloveniji predstavljajo predvsem podjetja in nosilci javnih pooblastil, ki nimajo narave lobiranja. Ni namreč mogoče vsakega stika med nosilcem javnih pooblastil in predstavnikom interesne organizacije opredeliti kot lobistični stik. Če vsebina takšnega stika ni lobistične narave, ne more biti definirana kot lobiranje.

V predlogu zakona ni nikjer omenjeno vprašanje dodatnega reguliranja financiranja političnih strank v primeru, da lobist financira politične stranke. Podrobno se namreč prepove dajanja daril in dopusti, da interesne organizacije financirajo politične stranke, ki sprejemajo pomembne odločitve. Lobisti so predlagali zanimivo rešitev, da bi vse organizacije, ki financirajo politične stranke, morale podpisati posebno izjavo, ki bi natančno povedala, ali so v nekem obdobju pri tej politični stranki lobirali ali ne.

Poklicni lobisti so takrat ugotovili, da se ne bodo mogli nikoli strinjati z zapisom v zakonu, da naj bi » ... zakon z ureditvijo procesov lobiranja ter določanja pravic in dolžnosti lobistov legaliziral tiste vplive civilne družbe na splošne državne odločitve, ki potekajo mimo političnih strank,« saj so bili stiki vedno povsem legalni in torej ni kaj legalizirati. Te vplive bi bilo mogoče z zakonom kvečjemu legitimizirati, toda ne na način, kot ga predlaga zakon.

Tudi trditev, da bo zakon funkcionarje varoval pred sumljivimi pritiski, vsiljevanji, nadlegovanji in poskusi podkupovanj, ne more biti predmet zakona o lobiranju. Politiki so varovani z drugimi predpisi in za varstvo svojih pravic lahko uporabljajo druge predpise. Če se počutijo ogroženi, lahko to uredijo s posebnimi zakoni.

Po mnenju lobistov bi moral zakon o lobiranju temeljiti na problemih, ki so se v praksi pojavljali in ki so jih do takrat pri svojem delovanju zaznavali. Obenem zakon lobistov ne bi smel pretirano omejevati s formalnostmi pri registraciji in predvsem s formalnostmi pri poročanju. Posebej se jim je zdelo nedopustno, da bi se ustanovil poseben državni organ, ki bi odločal o (ne)dopustnosti lobističnih praks. To bi povzročilo, da bi lobiranje potekalo zunaj tistih okvirov reguliranja, ki bi veljali za

lobiste, predvsem pa bi posegalo v delovanje političnih strank in drugih institucionalnih stikov posameznih organizacij.

ZLob naj ne bi vplival na število stikov med interesnimi organizacijami in nosilci javnih pooblastil, vplival pa naj bi na naravo teh stikov. Če bi se namreč za lobiranje vzpostavila posebna pravila, ki bi terjala dodatne aktivnosti (registracija, poročanje), se bo večina organizacij odločila, da s predstavniki oblasti vzpostavi stike, ki ne bodo segali v definicijo lobiranja po predlaganem zakonu ali pa bo lobistične stike predstavila kot nelobistične. To ne bi predstavljalo problema za interesne organizacije, katerih osnovna dejavnost ni lobiranje, bi pa to bil problem za manjšo skupino ljudi, ki se bodo definirali in registrirali kot poklicni lobisti. Prav to pa naj bi bil osnovni problem predlaganega zakona, ki po eni strani vztraja na restriktivnih omejitvah za poklicne lobiste, po drugi pa ne upošteva realnosti dogovorov npr. v političnih strankah, ki po večini nimajo javnega značaja.

#### 7.4.1 Predlog vsebin za zakonodajno urejanje lobiranja

Lobistična sekcija je ob Predlogu zakona o lobiranju pripravila svoj predlog za zakonodajno urejanje lobističnega delovanja. Predlagali so podrobnejšo definicijo termina lobiranje, ki tudi v strokovni literaturi ni enoznačna, isc. da je lobiranje del vladnih odnosov, zato bi morale po njihovem mnenju opredeljevati samo neposredne stike ali neposredno korespondenco med lobisti in lobistom ter funkcionarjem. Vse druge dopustne načine vplivanja, ki jih v svojem 6. členu predlog zakona definira kot tehnike vladnih odnosov, so bile za lobiste sprejemljive vendar bi morale biti zaradi narave stvari zunaj obsega urejanja ZLob. Razlika med lobiranjem in vladnimi odnosi je v tem, da je lobiranje vzpostavljanje individualnih stikov na nejavnih dogodkih (osebno, pisno, po telefonu ...), medtem ko po večini druga orodja lobiranja že po svoji naravi potekajo javno (javna pisma, javne predstavitve ...).

Pri definiciji poklica lobista je zapisano, da je le-ta vsakdo, ki opravlja dejavnost lobiranja in za to dobi plačilo. Iz tega izhaja, da to dejavnost lahko opravlja tudi, če za

to ni registriran. Takšna definicija v Sloveniji ne bi mogla zaživet, ker bi se tako moralo registrirati kar nekaj tisoč ljudi. Konkreten primer, ki ga je lobistična sekcija navedla, bi bil, da se funkcionar sestane z nekim direktorjem in se z njim pogovarja o neki nastali situaciji. Med pogovorom direktor "spomni" funkcionarja, da določen predpis omejuje delo njegovega podjetja, zato ga je treba spremeniti. Konkretna situacija daje po dobesedni interpretaciji člena predloga zakona možnost, da je direktor vplival na funkcionarja in ker je plačan za to, da ustvarja okoliščine za dobro delovanje svojega podjetja, bi ga lahko uvrstili med lobiste.

Te vrste lobisti seveda ne spadajo v okvire tega, kar bi zakon rad reguliral, ampak so vse oblike registracije obvezne za t. i. agencijske lobiste, ki bi se vedno deklarirali kot lobisti. Po mnenju sekcije bi tako bili registrirani lobisti postavljeni v slabši položaj, v toliko slabšega, da bi zaradi formalnosti izgubili vse tržne prednosti. Dejansko bi pomenilo, da bi zakon, ki naj bi si prizadeval formalizirati položaj poklicnih lobistov, udaril ravno po njih in tako vnesel dodatno nepotrebno zmedo. Nenazadnje je upravičeno pričakovati, da ne bo nihče pristal na delo prek poklicnih lobistov, ki bi morali delati transparentno, če sami lahko delajo drugače.

Ravno zato, da bi se izognili omenjeni situaciji, so lobisti predlagali, da se med definicije uvedeta dva različna pojma lobista:

- za tiste, ki to delo opravljajo kot podporo svoji osnovni dejavnosti
- in tiste, ki jim to predstavlja poklic.

Slednji bi bili vpisani v register lobistov (zato bi morali biti organizirani v določeni statusno pravni obliki, imeti na voljo ustrezno infrastrukturo in druge možnosti za opravljanje dejavnosti), prvi pa samo po lastni želji. Lobisti so menili, da bi taka ureditev funkcionirala tudi v praksi. Takšna ureditev bi terjala manj formalnosti, ki bi jih registrirani lobisti morali prijavljati, in omogočala stimulacije, ki bi jih lobistom morala regulativa nuditi (dostop do podatkov, primeren prostor za opravljanje dejavnosti ...).

V zakonu se zaradi hitrega razvoja komunikacijskih sredstev ne bi bilo treba omejevati na definirane priporočene prakse lobiranja. Smiselno bi bilo ustanoviti posvetovalno telo (lobistov in funkcionarjev), ki bi o praksah razpravljali, zavzemali do njih stališča in jih v končni fazi (s konsenzom) tudi priporočali ali prepovedovali.

Tudi glede registracije so predlagali, da bi bila za poklicne lobiste veljavna za nedoločen čas, ker ni potrebe, da bi se podaljševala, če lobisti ustrezajo vsem pogojem zanjo. Če lobist ne bi več izpolnjeval pogojev, bi mu bila po določenem postopku licenca odvzeta.

Pripombe so imeli tudi na poročanje, ki bi ga opravljala komisija pri DZ; po mnenju lobistov to ne bi bila primerna institucija za nadzor nad delom lobistov. Osnovna funkcija zakonodajnega organa naj bi bila politična, ne pa nadzorna. Bali so se politizacije poklica, ker so menili, da bi se lobistične akcije obravnavale politično. Ta politizacija naj bi vplivala na odnose med lobisti in naročniki, saj se naročnik zaradi parlamentarne kontrole posameznih primerov verjetno ne bi odločal za poklicne lobiste.

Strinjali se niso niti s predlaganim sankcioniranjem lobistov v 31. členu, da državnozborska komisija s sklepom izreče sankcije, te pa kot upravni organ izpelje registrski organ. To pomeni, da registrski organ kot upravni organ ne določa, ampak samo uresniči voljo zakonodajnega organa.

Ker je razmerje med lobistom in naročnikom zaupne narave (kot npr. med odvetnikom in stranko) in gre za varovanje poslovnih skrivnosti, bi bila poročila za profesionalizacijo lobiranja neproduktivna. Prav zato so predlagali, da obvezna letna poročila vsebujejo le:

- znesek sredstev, ki jih lobist pridobi za lobiranje,
- navedbo naročnikov lobiranja, ki so financirali politične stranke in
- navedbo predpisov, za katere so se postopki lobiranja izvajali.

Če predloge lobistov povzamemo, lahko najprej ugotovimo, da so bili zelo konkretni in usmerjeni na natanko določene člene in probleme v predlogu zakona, ki bi jih bilo treba dopolniti ali popraviti. Kljub vsem predlogom in stikom s poslanci pa jih očitno ni uspelo prepričati, da navedene predloge tudi upoštevajo.

## **7.5 Primerjava obeh vloženih predlogov zakona s prvotnim**

Predloga zakona iz let 1999 in 2003 se po vsebini ne razlikujeta. Predloga, vložena v proceduro leta 1999 in 2003, se le v nevsebinskih niansah razlikujeta od predloga skupine strokovnjakov iz leta 1996. Prva razlika se pojavi v prvem odstavku 2. člena, ker je predlog iz leta 1999 usklajen z zakonom o splošnem upravnem postopku v delu, ki definira lobiranje in zahteva, da je lobiranje “ ... oblika in način vplivanja interesnih organizacij na odločanje organov zakonodajne in izvršne oblasti pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter drugih odločitev zunaj upravnega postopka.« Prav tako se 8. člen nanaša na upravni postopek v besedilu, ki govori o vpisu lobistov v register v skladu s predpisi o upravnih taksah.

Razlika med predlogoma zakona se pojavlja tudi v 4. členu iz leta 1999, kjer je dodana različica, po kateri so med interesne organizacije uvrščene še lokalne skupnosti. Prav tako se je v kasnejši verziji zakona spremenila dikcija 13. člena, ki govori o tem, kdo se ne more registrirati kot lobist, isc. je to oseba, » ... dokler prejema nadomestilo plače po prenehanju mandata oz. pred pretekom šestih mesecev, odkar ji je funkcija prenehala.«

Zadnja sprememba se pojavi v 23. členu, kjer je v novejšem predlogu dodan tretji odstavek, v katerem mora lobist navesti ime organizacije, za katero lobira, ter namen in cilj, zaradi katerega lobira, ter druge podatke, pomembne za lobiranje.

O razlikah med obema predlogoma zakona intervjuvani igralci (lobista in politika) niso imeli posebnega mnenja, ker so bile spremembe minimalne in se niso dotikale osnovnega problema zakona, da ne rešuje problema neregistriranih (prikritih) lobistov, ki bi svoje delo opravljali enako kot pred sprejemom zakona in da bi bili vseh

birokratskih omejitev deležni le registrirani lobisti. Medtem ko se je politikoma zdelo smiselno vpeljati med interesne organizacije tudi lokalne skupnosti, se lobistoma to ni zdelo zelo pomembno.

Izkazalo se je, da lobisti v Predlog zakona o lobiranju na koncu niso uspeli uvrstiti skoraj nobene spremembe in so zaradi tega tudi sami izgubili upanje, da se bo to področje uredilo. Po drugi strani pa se tudi politiki, ki so po dolgotrajnih razgovorih uspeli združiti tri poslanske skupine in vložiti prvotni predlog, kot so ga predlagali strokovnjaki, niso ravno zavzeli za ureditev tega področja, ker se jim vprašanje ni zdelo tako pomembno, da bi bilo obravnavano prednostno, in s tem pokazali, da prave politične volje za ureditev tega področja v resnici ni bilo.

## 8. SKLEP

Lobiranje in različne stopnje zastopanja družbeno-političnih interesov so neposredno povezani in celo odvisni od družbene ureditve in stopnje demokracije v državi. Posebno pomemben pa je državni politični sistem in omogočenost različnih igralcev, da predstavljajo različne segmente družbe. V procese oblikovanja javnih politik so vključeni javnopolitični igralci, ki so formalno-pravno obvezani sodelovati v njih. Poleg njih se v areno oblikovanja javnih politik vključujejo še drugi igralci, ki skušajo odločitve pristojnih odločevalcev v procesih oblikovanja javnih politik sooblikovati in vplivati na javne politike.

Lobiranje je po demokratičnih pravilih in z upoštevanjem sodobnih etičnih standardov v javnem sektorju ena od ključnih sestavin demokratične politike. Opredelitev starih demokracij temelji na Dahlovi (Dahl, 1971: 1–14) predpostavki, da so demokratični politični sistemi poliarhije, torej sistemi, ki jih njihove ustave opredeljujejo kot demokratične ter vanje uvajajo demokratične institucije, kjer potekajo demokratični procesi (politično odločanje). Nove demokracije pa Žagar (1995: 51) definira kot tiste politične sisteme, kjer so sprejete demokratične ustave in so bile demokratične institucije uvedene šele nedavno<sup>35</sup>.

V državah s hitro spreminjajočo se družbeno stvarnostjo se zastavlja vprašanje ali » ... obstoječi pravni red še ustreza oz. vsaj zadošča učinkovitemu urejanju posameznih družbenih procesov, ali pa gre zgolj za anahronizem pravnega sistema.« (Žagar, 1995: 45) V novih demokracijah, med katere uvrščamo tudi Slovenijo, ima – za razliko od starih demokracij – lobiranje negativen prizvok, ker se ga zaradi nepoznavanja procesa napačno interpretira in enači s podkupovanjem in nelegalnimi pritiski na odločevalce.

---

<sup>35</sup>Žagar med nove demokracije tako uvršča zlasti države vzhodne in srednje Evrope, v katerih so demokratične ustave ali demokratično ustavne spremembe uradno razglasili ob koncu 80. in v začetku 90. let. Z vidika tradicionalnih demokracij (starih demokracij – poliarhij) med nove oz. novejše šteje tudi tiste, ki so se v zadnjih dveh ali treh desetletjih v demokratičnih reformah (ali z revolucijo) preobrazile iz diktatorskih režimov – npr. Španija in Portugalska.

Morda je tovrstna skepsa utemeljena, saj gre za » ... obliko vplivanja na organe oblasti, ki je bila v javnosti izpostavljena šele v zadnjem desetletju, saj so mlade demokracije s šibko razvito demokratično politično kulturo še posebej dojemljive za patologijo, povezano s korupcijo in zlorabo javnih položajev.« (Fink Hafner, 1995: 281)

S prehodom v demokratični sistem v začetku 90. let so v ospredje stopila določena moralna načela, ki so zahtevala tudi pravno urejanje (z zakonskimi in podzakonskimi akti). Ker je temeljni problem človeške izbire predvsem negotovost in nepredvidljivost ravnanja drugih, si ljudje pomagajo s pravili in normami, ki zagotavljajo neka splošna pravila družbeno sprejemljivega ravnanja. K pravnemu normiranju teh moralnih načel v Sloveniji so pripomogle mednarodne institucije, zlasti EU in Svet Evrope, ki so prav tako začele sprejemati in regulirati področja, vezana na moralno obnašanje, in so bila del sprejemanja evropskega pravnega reda. Evropske institucije so sestavljene iz pravil in norm, ki uokvirjajo človeško ravnanje in individualne izbire posameznikov.

V zadnjih nekaj letih se je pojavila težnja po pravnem urejanju lobiranja s širšega stališča – z uveljavljanjem etike v javnem sektorju. Slovenska javna uprava je že uvedla mehanizme nadzora z etičnimi kodeksi javnih uslužbencev in posebej tudi vlade. Pojem etični kodeks pomeni mnogo več kot le pravila lepega vedenja. »Trend sodobnega sveta je povečano zanimanje za etičnost.« (Brejc, 2002) Temu prispeva že sam družbeni razvoj ter čas, v katerem živimo, ki dobesedno sili v nova razmišljanja o odpravi posledic neetičnega in družbeno nesprejemljiva ravnanja.

Razsežnost etičnih pravil je zlasti pomembna v politiki, kjer imajo morebitne neetične odločitve neetične posledice za veliko število državljanov. Oblikovanje pravnih aktov, ki normativno urejajo etično ravnanje je sila zahtevno. »Ne le zaradi besedila, pač pa tudi zaradi oblikovanja etične zavesti na temelju osebne odgovornosti. Seveda je kodeks lahko učinkovit samo, če se ga sprejme z najširšo politično podporo.« (Ribičič, 2000)

V nalogi smo s pregledom slovenske zakonodaje, ki se (ne)posredno dotika lobiranja, ugotovili, da obstajajo zametki za urejanje tega področja že v Ustavi Republike Slovenije in v kar nekaj zakonih ter poslovnikih, na mestih, kjer so politični odločevalci



posebej izpostavljeni pritiskom lobistov. Po drugi strani zakoni in poslovniki urejajo le obnašanje lobirancev, in ne lobistov. Lobisti imajo sicer svoj kodeks ravnanja, ki pa ga uporablja le manjša skupina registriranih lobistov – torej tisti, ki se jih predlog zakona tudi dotika. Z intervjujem z lobistoma je bil izpostavljen ravno problem lobiranja tistih, ki se ne želijo registrirati, in neenakega obravnavanja preostalih registriranih lobistov, ki bi redno (letno) prijavljali svoje delovanje.

Empirične raziskave, opravljene v zadnjih desetih letih, so pokazale, da se pojavlja relativno veliko število interesnih skupin, ki skušajo vplivati na sprejemanje odločitev tako v parlamentu kot v vladi. Interesne skupine oz. lobisti za doseganje svojih ciljev največkrat uporabljajo delovna telesa DZ in iščejo neposreden stik s poslanci in poslankami. Pri tem po mnenju anketirancev uporabljajo tudi neprimerne metode, celo grožnje, poskuse podkupovanja, darila in izmenjave uslug. To je bil lahko eden od razlogov, da se je v DZ že pred desetimi leti pojavila želja, da bi lobiranje skušali urediti z zakonom.

Skupina strokovnjakov je v zadnjih mesecih v mandatu 1992–1996 pripravila predlog besedila, ki pa ni bil uvrščen na dnevni red. V mandatu DZ, ki je sledil, so po nekajletnih dogovarjanjih, ki so bila predvsem proceduralne narave, štirje poslanci vložili predlog zakona o lobiranju, ki pa ni doživel obravnave niti na sejah delovnih teles niti na seji DZ. Šele tri leta kasneje (leta 2002) je poslanec Rudolf Moge ponovno vložil zakon v parlamentarno proceduro in ga za en dan umaknil iz procedure, kar je povzročilo, da tudi v prejšnjem sklicu DZ zakon ni bil obravnavan.

Čeprav je v Sloveniji razprava okoli normativnega urejanja lobiranja potekala kar celo desetletje, se je le-ta začela v Državnem zboru RS, s predlogom, da se pripravi zakon o lobiranju. Javopolitični igralci, tako iz vrst koalicije kot opozicije, iz sfere države, ki so bili ob Predlogu zakona o lobiranju pri razpravi prisotni, so bili na začetku zelo zavzeti nad zakonskim urejanjem tega področja, vendar pa se za hitrejše reševanje niso ravno trudili. Celo predlagateljem se področje ni zdelo tako pomembno, da bi se moral zakon obravnavati v DZ, zato se je obravnava vlekla kar skozi tri mandate.

Z analizo razmerij med državnimi in civilnodružbenimi igralci sem dobila poglobljen vpogled v dinamiko odnosov ter razmerja moči med njimi. Z razgovori z izbranimi igralci javnopolitičnega omrežja in prebiranji magnetogramov odborov DZ sem zbrala podatke o poteku reševanja omenjene problematike in potrdila hipotezo, da lobiranje v Sloveniji še ni normativno urejeno, ker so si politični odločevalci želeli obdržati obstoječe stanje. Čeprav je delovno telo DZ (KVIAZ) dalo pobudo za obravnavo Predloga zakona o lobiranju, se politični odločevalci niso "ogreli", da bi se to resnično zgodilo tudi v drugih delovnih telesih, hkrati pa niso upoštevali niti ene pripombe lobistov.

Da zakon o lobiranju res ni bil obravnavan na nobenem delovnem telesu DZ, sta potrdila tako intervjuvana poslanca kot lobista, razlog za to pa so videli v pomanjkanju volje političnih odločevalcev. Kljub navidezni želji slovenskih lobistov, da bi se sprejel Predlog zakona o lobiranju, pa ostaja odprto vprašanje dopolnitev, ki so jih lobisti predlagali in, ki so drastično posegle v prvotno besedilo strokovnjakov. Sam kocept lobistov o temu kaj naj zakon sploh ureja se zelo razlikuje od predloga strokovnjakov. Težko verjamem, da bi se videnji obeh pomembnih akterjev lahko združilo v enotno besedilo.

Poskus zakonske ureditve lobiranja v celovitem zakonu tako ostaja na pol poti. Politične razmere v prvem desetletju demokracije v Sloveniji očitno še niso bile dovolj zrele za zakonsko ureditev omenjene problematike. So pa spodbudile javno razpravo o njej tako v medijih kot med strokovnjaki, vendar se je proces ustavil pri tistih, ki naj bi ga najbolj spodbujali – pri politikih. Po drugi strani pa tudi civilnodružbeni igralci niso bili zagreti zagovorniki zakona. Skozi nalogo smo ugotovili, da so zametki normativnega urejanja lobiranja v Sloveniji že zastavljeni tako v zakonskih kot podzakonskih predpisih, in je ocena najmočnejših vpletenih igralcev, da to zadovoljuje trenutne potrebe v Sloveniji.

## 9. VIRI

### **Samostojne publikacije ter članki iz znanstvenih in strokovnih revij:**

1. Ágh, Attila (1996), "Meso-politics in Central Europe: Fighting with the Infantile Disease in Europeanisation and Democratisation" v Ágh, Attila & Ilonszki, Gabriella (eds.) *Parliaments and Organised Interests: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democratic Studies.
2. Bibič, Adolf (1981): *Interesne skupine kot predmet politične znanosti. Interesi in politika*, str. 184–198. Delavska enotnost. Ljubljana.
3. Bibič, Adolf (1995): *Interesne skupine in politika*. Zbornik referatov, Politološki dnevi, str. 1–19.
4. Bibič, Adolf (1997): *Politološki preseki – Civilna družba in politični pluralizem*. Znanstvena knjižnica FDV, str. 115–125.
5. Brejc, Miha (2002): *Etično v družbi in etično v javni upravi. Ljudje in organizacija v javni upravi*, str. 73–83, VUŠ. Ljubljana.
6. Brezovšek, Marjan (1995): *Interesne skupine in politični sistem*. V: Igor Lukšič (ur.): *Interesna združenja in lobiranje*. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 79–104.
7. Bostič, Alojz; Košir, Matej; Rajh, Vekoslav (1997): *Morala in etika in upravno delo. Etika upravnega dela*, Paco, Ljubljana, str. 15–18.
8. Brinar, Irena (1995): *Interesna združenja v novi organiziranosti Evropske skupnosti/Evropske unije*. Zbornik referatov, Politološki dnevi, str. 247–265.
9. Bučar, Bojko; Šabič, Zlatko; Brglez, Milan (2002): *Navodila za pisanje – seminarske naloge in diplomska dela*, FDV. Ljubljana.
10. Broscheid, Andreas; Coen, David (2003): *Insider and Outsider Lobbying of the European Commission*. *European Union Politics* 4/2, 165–189.
11. Cigler, Allan; Loomis, Burdett (1983): *The changing nature of interest politics, Interest group politics*, CQ Press, a division of Congressional Quarterly, Washington D.C., ZDA.
12. Daugbjerg, Carsten (1998): *Policy networks under pressure. Pollution control, policy reform and the power of farmers*. Brookfield, Singapore, Sydney. Ashgate Publishing.
13. Dobovšek, Bojan (1997): *Organizirani kriminal*, Ljubljana, Unigraf.

14. Dobovšek, Bojan (2004): Korupcija v gospodarstvu. Zbornik referatov, MNZ, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije. Ljubljana.
15. Douglas J. Amy (1988): Može li policy analiza biti etična? Politična misao. Vol XXV, No. 4, str. 41–56.
16. Dye, R. Thomas (1995): Understanding public policy. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
17. Ferfila, Bogomil (2000): Javni (vladni) sektor – oblikovanje politik (policymaking). V: Fefila, Bogomil; Kovač, Polonca: Javne politike in javna ekonomika. FDV, Ljubljana.
18. Fink Hafner, Danica (1994): V procesu oblikovanja politik. Ljubljana, skupina Pristop.
19. Fink Hafner, Danica (1995): Normativna regulacija lobijev in lobiranja na nacionalni in nadnacionalni ravni. Zbornik referatov, Politološki dnevi, str. 281–301.
20. Fink Hafner, Danica et.al. (1996): Oblikovanje policy mrež in lobiranje, sumarni podatki (anketa med 70 interesnimi skupinami), FDV-IDV, Center za politološke raziskave, Ljubljana.
21. Fink Hafner, Danica; Igličar, Albin; Kaučič, Igor; Svete, Pavle (1997): Študija o pripravi zakona o lobiranju – Pravno urejanje lobiranja. Ljubljana, junij 1997.
22. Fink Hafner, Danica (1998): (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. Teorija in praksa, let. 35, 5/1998, str.830–849.
23. Fink Hafner, Danica (1998b): Raziskovanje policy omrežij. Teorija in praksa, let. 35, št. 5, str. 816–829.
24. Fink Hafner, Danica (2001): Politične stranke. FDV, Ljubljana.
25. Fink Hafner, Danica in Lajh, Damjan (2002): Analiza politik, FDV, Ljubljana.
26. Fink Hafner, Danica (2004): Evropske stranke in strankarski sistemi na ravni Evropske unije, FDV. Ljubljana.
27. Fink Hafner, Danica, Krašovec, Alenka (2005): Is consultation everything? The influence of interest groups on parliamentary working bodies in Slovenia, Sociologický časopis, Praga.
28. Grad, Franc (2002): Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije. Deset let Državnega zbora Republike Slovenije. Ljubljana.

29. Grant, Wyn (1989): *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Philip Allan, New York, London, Toronto, Sydney, Tokio.
30. Greenwood, Justin (2002): *The effectiveness of EU business associations*, Palgrave, Basingstoke.
31. Greenwood, Justin (2003): *Interest representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York.
32. Groznik, Jurij (2003): *Vloga lobiranja v parlamentarnem odločanju*. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
33. Grdešič, Ivan (1995): *Politično odločevanje*, Alinea. Zagreb.
34. Grmič, Vekoslav (1997): *Politika in morala*. V: Rus V. (ur.): *Etika in morala v sodobni družbi: zbornik*, 7–13. Ljubljana: Društvo T.G. Masaryk za filozofsko antropologijo, etiko ter za humanistične in družbene vede: Anthropos.
35. Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. FDV, Ljubljana.
36. Hayes, Michael (1983): *Interest groups: Pluralism or mass society?*, Interest group politics, CQ Press, a division of Congressional Quarterly, Washington D.C., ZDA.
37. Igličar, Albin (2004): *Sociologija prava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
38. Igličar, Albin (1996): *Vpliv lobiranja na parlamentarno odločanje*. Drugo strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava. Inštitut za javno upravo, Rogaška slatina 26. in 27. 11. 1996.
39. Ilešič, Marko (1993): *Zakon o gospodarskih družbah s komentarjem*. Gospodarski vestnik; zbirka: Nova slovenska zakonodaja. Ljubljana.
40. Ippolito, Dennis; Walker, Thomas (1980): *Political parties, Interest groups and Public policy: Group influence in American Politics*. Prentice Hall, Inc., New Jersey.
41. Javornik, Marija (ur.) (1997): *Veliki splošni leksikon*. Ljubljana. DZS.
42. Jelovac, Dejan (1998): *Poslovna etika*. Univerza v Ljubljani. ŠOU, Ljubljana.
43. Jeras, Viktorija (2005): *Lobiranje velikih podjetij v institucijah Evropske unije*. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani, FDV. Ljubljana, 2005.
44. Jordan, Grant; Schubert, Klaus (1992): *Policy Networks*. *European Journal of Political Research* – special issue, št. 21, str. 1–205.
45. Kralj, Katarina; Žagar, Katarina (1998): *Kodeks etike poslancev*. Raziskovalna naloga. Raziskovalni sektor DZ RS. Ljubljana 21. 10. 1998.

46. Kimber, Richard, Richardson, J. J. (1974): Pressure Groups in Britain, R.&L University Library. London.
47. Klun, Maja (1996): Lobiranje in javna uprava. Zbornik referatov, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije. Portorož, str. 215–223.
48. Kos, Borivoj (1998): Etika in reforma javne uprave v državah OECD. Javna uprava št. 2, str. 263–280.
49. Košir, Matej (1997): Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 281–291.
50. Kovač, Bogomir (1997): Lobiranje v neprofitnem sektorju. Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij. Visoka šola za management, Koper.
51. Krašovec, Alenka (1997): Odnosi med upravo, politiko in interesnimi skupinami. Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 293–300.
52. Krašovec, Alenka (2002): Oblikovanje javnih politik. Znanstvena knjižnica FDV. Ljubljana.
53. Krašovec Alenka (2004): Delovna telesa državnega zbora kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik (Končno poročilo, maj 2004). Center za politološke raziskave. Ljubljana.
54. Kropivnik, Samo (1996): Omrežje slovenskih parlamentarnih strank. Slovenski parlament – izkušnje in perspektive, Zbornik referatov. Politološki dnevi, 31. 5.– 1. 6. 1996, str. 195–207.
55. Kropivnik, Samo (1998): Tipi interesnih skupin glede na pogostost izvajanja izbranih aktivnosti. Teorija in praksa, let. 35, 5/1998, str. 850–860.
56. Kustec Lipicer, Simona (2002): Javnopolitična omrežja. Analiza politik, FDV, Ljubljana str. 67–83.
57. Lah, Marko (1998): Ekonomski vidiki policy omrežij. Teorija in praksa, let. 35, 5/1998, str. 861–875.
58. Lajh, Damjan, Kustec Lipicer, Simona (2002): Proces oblikovanja dnevnega reda. Analiza politik, FDV, Ljubljana, str. 29–45.
59. Lukšič, Igor (2001): Politični sistem Republike Slovenije. Znanstveno in publicistično središče. Ljubljana, str. 45–49.
60. Magnetogram 171. seje KVIAZ, 21. 2. 1996. Baza podatkov DZ RS, okolje Lotus Notes.

61. Magnetogram 10. seje Državnega zbora republike Slovenije, 1993. Baza podatkov DZ RS, okolje Lotus Notes.
62. Mack C. S. (1989), *Lobbying and Government Relations*, Quorum Books. New York.
63. Mezey, L. Michael (1991): *Parliaments and Public Policy: An assesment*. V David M. Olson in Michael L. Mezey (ur.): *Legislatures in the Policy Process: The dilemmas of Economic policy*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney, str. 201–216.
64. Minič, Denis (2004): *Korupcija in politika*. Diplomsko delo. Univerza v Mariboru, Fakulteta za policijsko varnostne vede. Avgust 2004.
65. Novak, Božidar (2006): *Lobiranje je vroče – komuniciranje z vplivnimi javnostmi za managerje*. SPEM komunikacijska skupina. Maribor, 2006.
66. Nugent, Neill (1999): *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan Press, Basingstoke, London.
67. Ornstein, Michael; Stevenson, Michael (1984): *Ideology and Public policy in Canada*. *British journal of political science*. Cambridge.
68. Oppenheim, Felix E. (1998): *Vloga morale v zunanji politiki*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
69. Pal, Leslie (1987): *Policy players. Public policy analysis*. Toronto-New York-London-Sydney-Aukland, str. 102–124.
70. Pedler, Robin (2002): *European Union lobbying*, Palgrave, New York.
71. Pičman Štefančič, Polona (2006): *Ustavno načelo demokratičnosti: Lobiranje kot praktičen vidik participativne demokracije v informacijski dobi*. *Revus – revija za evropsko ustavnost*. Ljubljana, 2006.
72. Poročilo za obdobje 23. 12. 1992 do 16. 10. 1996. Državni zbor Republike Slovenije.
73. Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000. Ljubljana, 2000.
74. Ribičič, Ciril (2000): *Lobiranje na črno. Podobe parlamentarnega desetletja*. NUK, Ljubljana, str. 202–207.
75. Salisbury, Robert (1983): *Interest groups: towards a new understanding*, *Interest group politics*, CQ Press, a division of Congressional Quarterly, Washington D. C., ZDA.

76. SAZU (1994): Slovar Slovenskega knjižnega jezika. DZS. Ljubljana.
77. Shafritz, Russell (1997): *Introducing Public Administration*. Longman. New York, ZDA.
78. Stanonik, Damjan (2003): *Vpliv evropeizacije na organizacijsko strukturo in povezovanje ekonomskih interesnih skupin*. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani, FDV. Ljubljana, 2003.
79. Šinkovec, Janez (1996): *Pravna, demokratična, socialna država*. Ljubljana. Založba Enotnost. Ljubljana.
80. Šabič, Zlatko (1995): *Evropski parlament kot tarča interesnih skupin*. Zbornik referatov, Politološki dnevi, str. 265–281.
81. Šturm Lovro (2002): *Komentar Ustave Republike Slovenija*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije. Ljubljana, 2002.
82. Toš, Niko, Hafner Fink, Mitja (1997): *Metode družboslovnega raziskovanja*, FDV, Ljubljana.
83. Uršič, Sonja; Vodopivec, Franc (2000): *Državni svet med civilno družbo in politiko*. Zbornik prispevkov iz razprave. Državni svet Republike Slovenije. Ljubljana.
84. Van Schendelen, Rinus (2002): *Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
85. Van Waarden, Frans (1992): *Dimensions and types of Policy Networks*, *European Journal of Political Research*, let. 21, št. 1, str. 29–52.
86. Velišček, Jožica (ur.) (2002): *Deset let Državnega zbora Republike Slovenije*. Ljubljana.
87. Virant, Barbara (2002): *Korupcija in politika*. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani, pridružena članica, Visoka policijsko-varnostna šola. November 2002.
88. Zajc, Drago (2000): *Parlamentarno odločanje*. FDV, Ljubljana.
89. Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma, funkcije sodobnih parlamentov*. Založba FDV. Ljubljana.
90. Žagar, Mitja (1995): *Interesne skupine in lobiranje*. Zbornik referatov, Politološki dnevi, str. 51–71.
91. Žagar, Katarina (2004): *Etika v političnem upravljanju s posebnim poudarkom na delovanje parlamentov*. Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, FDV.



## Članki in gradiva iz medmrežja:

1. Bouwen, Pieter (2002): A Comparative study of Business lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers  
URL= <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg%5Fdp/dp02-7.pdf> (5. 1. 2006).
2. Coen, David; Broscheid, Andreas (2002): Business Interest representation and European Commission Fora: A game Theoretic Investigation. *Columbia International Affairs Online*, Columbia University Press.  
URL= <http://www.ciaonet.org/frame/casefrm.html> (24. 7. 2006).
3. Dostop do zakonodaje Evropske unije, URL = <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/index.htm> (06. 1. 2006).
4. Drapal, Andrej (2005): Lobiranje? Seveda! Zakaj sprašujete?, Socius,  
URL= [www.socius.si/slo/svetilnik/pdf/1999-09.pdf](http://www.socius.si/slo/svetilnik/pdf/1999-09.pdf) (19. 12. 2005).
5. Drapal, Andrej (2004): Vladni odnosi (lobiranje) – public affairs, gradivo za seminar. Slovenska šola za odnose z javnostmi. Ljubljana, 4. 11. 2004. URL=<http://www.piar.si> (20. 3. 2006).
6. Evropski parlament,  
URL=<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=65&pageRank=1&language=sl> (5. 1. 2006).
7. Evropska komisija, Transparency Initiative,  
URL=[http://www.eu.int/comm/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_en.htm#1](http://www.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm#1) (23. 1. 2006).
8. Evrobilten št. 15, (februar 2000): Pomen lobiranja v svetovnem merilu nevzdržno narašča, Zakaj je lahko lobiranje življenjsko pomembno pri vključevanju Slovenije v EU. URL= <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-15-07> (16. 11. 2005).
9. Fairbrass, Jenny (2003): The Europeization of interest Representation: A strategic Decision-making Analysis of UK Business and Environmental Interests. Paper prepared for ESRC Seminar/UACES Study Group on the Europeanisation of British Politics,  
URL=<http://www.shef.ac.uk/ebpp/fairbrass.pdf> (30. 12. 2005).
10. Horvat, Boštjan (1999): Lobiranje ali korupcija?, Dnevnik, URL=<http://www.dnevnik.si/cgi/view.exe?w=dn.13.08.1999.qc3dn> (16. 12. 2005).
11. Lovec, Suzana (2004): Lobirajo vsi – eni civilizirano, drugi koruptivno, Dnevnik (10. 2. 2004).
12. Mc Grath, Conor (2006): Comparative Lobbying Practices, Lecture at the University of Ulster, Newtownabbey, Northern Ireland.  
URL= <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2002/mcgrath2.pdf> (24. 7. 2006).

13. Kallas, Siim (2005): The need for a European Transparency Initiative. Otvoritveni govor: European Foundation for Management, Nottingham.  
URL=<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/130&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (16. 3. 2006).
14. Loewering, Samuel (2006): Watering down of EU regulations on chemicals proves power of lobbyists, Irish Times (16. 3. 2006).
15. Minder, Raphael (2006): The lobbyist that have taken Brussels by storm. Financial Times str. 11, 19. 1. 2006.
16. Mirkovič, Peter (2005): (Kdo s kom (igra golf)?), Dnevnik, 14. 11. 2005.
17. Pičman, Polona: Zakaj je lahko lobiranje življenjsko pomembno pri včlanjevanju v EU, URL= <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-15-07> (16. 11. 2005).
18. Praprotnik Rok: Miha Brejc vojak ali žrtev v pivovarski vojni?, Delo, 3. 2.2004.
19. Pušenjak Dejan: Jaz sem lobist, Delo, 5. 8. 1999.
20. Mazey, Sonia; Richardson, Jeremy (2001): Interest groups and EU policy making: organizational logic and venue shopping.  
URL= <http://www.nuff.ox.ac.uk/politics/jeremy4.html> (24. 7. 2006).
21. Rufino, Filipe (2004): Lobby control gets lobbyists on the move, Euobserver, URL=<http://euobserver.com/13/19181> (16. 1. 2006).
22. SIOL, (Slovenska podjetja se pri lobiranju preveč zanašajo na državo) URL=[http://www.siol.net/novice/default.asp?site\\_id=1&page\\_id=4&article\\_id=1403041014083625](http://www.siol.net/novice/default.asp?site_id=1&page_id=4&article_id=1403041014083625) (16. 11. 2005).
23. Špilak, Simona (NVO – pomemben akter pri oblikovanju evropskih politik) URL=<http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-23-05> (16. 11. 2005).
24. Taškar, Jana: Uzakonjena skrb za ugled, verodostojnost in razvoj, Delo, 28. 4. 1998.
25. The Law Society (2004): Lobbying the EU. URL=<http://www.lawsociety.org.uk/documents/downloads/lobbying%20in%20the%20EU.pdf> (23. 2. 2006).
26. Vodnik, Tina (Lobiranje v EU) URL=[http://www.siol.net/Novice/EU/default.asp?site\\_id=148&page\\_id=106&article\\_id=14810604033014582096](http://www.siol.net/Novice/EU/default.asp?site_id=148&page_id=106&article_id=14810604033014582096) (16. 11. 2005).
27. Vukovič, Marko (2003): Lobiranje v EU: Kako vplivati na odločevalski proces?, STA, <http://www.sta.si/vest.php?id=755773> (3. 8. 2003).
28. Vukovič, Vesna; Rankov, Suzana: Trenutno nimajo kompasa, Dnevnik, 6. 5. 2002.

29. Wikipedia (2006): Lobbying, <http://www.wikipedia.org/wiki/Lobbying> (16. 1. 2006).

### **Zakonski in podzakonski pravni akti:**

1. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/01)
2. Poslovník DZ RS (Uradni list RS št. 35/02 in 60/04)
3. Poslovník DS RS (Uradni list RS št. 44/93, 14/99, 2/04 in 18/05)
4. Predlog zakona o lobiranju – EPA 0888 - II (1999). Poročevalec DZ 57/99 z dne 23. julija 1999, Ljubljana.
5. Ustava RS (Uradni list RS št. 33/91)
6. Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 49/92 in 20/06)
7. Zakon o poslancih (Uradni list RS št. 48/92, 123/04 in 90/05)
8. Zakon o Državnem svetu (Uradni list RS št. 44/92 in 76/05)
9. Kazenski zakonik (Uradni list RS št. 63/94, 23/99 in 40/04)
10. Zakon o političnih strankah (Uradni list RS št. 62/94, 70/00, 51/02)
11. Zakon o volilni kampanji (Uradni list RS št. 62/94 in 17/97)

### **Intervjuji:**

1. Andrej Drapal – lobist, predsednik Sekcije za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi (PRSS).
2. Lobist, ki je bil zelo aktiven v času priprave predloga zakona o lobiranju<sup>36</sup>.
3. dr. Ciril Ribičič, pravnik in nekdanji poslanec, ki je podpisal Zlob.
4. dr. Albin Igličar, pravnik, ki je sodeloval pri pripravi predloga Zlob.
5. Rudolf Moge, nekdanji in sedanji poslanec, ki je podpisal Zlob.
6. Jožica Velišček, nekdanja generalna sekretarka DZ RS.

---

<sup>36</sup>Lobist je želel ostati anonimen, ker meni, da bi mu pri sedanji zaposlitvi razkritje imena v zvezi s tem zakonom lahko škodilo.

## 10. SEZNAM PRILOG

### **PRILOGA A: Poslovnik Evropskega parlamenta**

Poslanci, parlamentarna telesa in politične skupine

Poslanci evropskega parlamenta

Člen 9 : Finančni interesi poslancev, pravila ravnanja in dostop do Parlamenta

1. Parlament lahko določi pravila preglednosti finančnih interesov poslancev, ki so priložena temu poslovniku<sup>(1)</sup>. Pravila ravnanja nikakor ne vplivajo na poslanca ali ga omejujejo pri izvrševanju njegovega mandata ali s tem povezanih političnih ali drugih dejavnosti.
2. Ravnanje poslancev izhaja iz medsebojnega spoštovanja, temelji na vrednotah in načelih, določenih v temeljnih besedilih Evropske unije, ohranja dostojanstvo Parlamenta in ne sme ogroziti poteka parlamentarnega dela kakor tudi ne miru v vseh parlamentarnih stavbah. Nespoštovanje teh elementov lahko pripelje do uporabe ukrepov, predvidenih v členih 146, 147 in 148.
3. Uporaba tega člena nikakor ne vpliva na živahnost parlamentarnih razprav ali svobodo govora poslancev. Temelji na polnem spoštovanju pristojnosti poslancev, kakor so določene v primarni zakonodaji in statutu, ki se uporablja zanje. Temelji na načelu preglednosti in zagotavlja, da so poslanci seznanjeni z vsemi določbe s tega področja ter obveščeni o svojih pravicah in dolžnostih.
4. Kvestorji so zadolženi za izdajo poimenskih izkaznic, veljavnih največ za eno leto, osebam, ki želijo pogosto vstopati v prostore Parlamenta, da bi posredovali informacije poslancem v okviru njihovega parlamentarnega mandata v svojem interesu ali interesu tretjih oseb. Navedene osebe morajo v zameno:
  - spoštovati pravila ravnanja, objavljena v prilogi tega poslovnika<sup>(2)</sup>;
  - vpisati se v register, ki ga vodijo kvestorji.

Register je na zahtevo dostopen javnosti na vseh krajih dela Parlamenta ter v obliki, ki jo določijo kvestorji, v vseh njegovih informacijskih pisarnah v državah članicah. Uporabo določb tega odstavka ureja priloga tega poslovnika<sup>(3)</sup>.

5. Pravila ravnanja ter pravice in privilegiji nekdanjih poslancev se določijo s sklepom predsedstva. Pri obravnavanju nekdanjih poslancev se ne dela razlik.

- Glej prilogo 1
- Glej prilogo IX
- Glej prilogo IX

IX : Določbe o izvajanju člena 9(4) – Lobiranje v Parlamentu

#### Člen 1: Izkaznice

1. Izkaznica je plastična kartica s fotografijo imetnika, njegovim imenom in priimkom ter imenom družbe, organizacije ali osebe, za katero dela. Imetniki izkaznic morajo ves čas in v vseh prostorih Parlamenta nositi izkaznice na vidnem mestu. V nasprotnem primeru se jim izkaznica lahko odvzame. Izkaznice se po svoji obliki in barvi razlikujejo od dovolilnic za občasne obiskovalce.

2. Izkaznice se lahko podaljšajo le, če imetniki izpolnjujejo obveznosti iz člena 9(4).

Vsak ugovor poslanca zoper dejavnosti predstavnika ali interesne skupine se poda kvestorjem, ki zadevo preučijo in odločijo, ali zadevna izkaznica še velja ali se jo odvzame.

3. Izkaznice imetnikom v nobenem primeru ne dajejo pravice do udeležbe na sejah Parlamenta ali njegovih teles, ki so zaprte za javnost, in v tem primeru ne dopuščajo izjem od pravil glede dostopa, ki veljajo za vse druge državljane Unije.

#### Člen 2: Pomočniki

1. Kvestorji na začetku vsake mandatne dobe določijo najvišje število pomočnikov, ki jih vsak poslanec lahko prijavi. Prijavljeni pomočniki ob prevzemu funkcije podajo pisno izjavo o svojih poklicnih dejavnostih in drugih funkcijah in dejavnostih, za katere prejemajo plačilo.

2. Glede vstopa v Parlament veljajo zanje enaki pogoji kot za osebje sekretariata ali političnih skupin.

3. Vse druge osebe, vključno s tistimi, ki delajo neposredno s poslanci, lahko vstopijo v Parlament le pod pogoji iz člena 9(4).

### Člen 3 : Kodeks ravnanja

1. Osebe, vpisane v register iz člena 9(4), naj v svojih odnosih s Parlamentom:
  - (a) spoštujejo določbe člena 9 in te priloge;
  - (b) navedejo interes ali interese, ki jih zastopajo v odnosih s poslanci, njihovim osebjem ali uradniki Parlamenta;
  - (c) se vzdržijo dejanj, katerih namen je nepošteno pridobivanje podatkov;
  - (d) se v odnosih s tretjimi osebami vzdržijo sklicevanja na uradni odnos s Parlamentom;
  - (e) ne razdeljujejo kopij dokumentov, ki jih dobijo v Parlamentu, tretjim osebami z namenom dobička;
  - (f) strogo spoštujejo določbe Priloge I, člen 2, drugi odstavek;
  - (g) zagotavljajo, da je vsaka pomoč v skladu z določbami Priloge I, člen 2, vpisana v ustrezní register;
  - (h) pri najemanju nekdanjih uradnikov institucij spoštujejo določbe Kadrovskih predpisov;
  - (i) spoštujejo pravila Parlamenta v zvezi s pravicami in dolžnostmi nekdanjih poslancev;
  - (j) da bi se izognili morebitnim konfliktom interesov, pridobijo predhodno soglasje zadevnega poslanca ali poslancev v zvezi s pogodbenim razmerjem ali zaposlitvijo poslančevega pomočnika ter nato zagotovijo, da je to vpisano v register iz člena 9(4).
2. Vsaka kršitev kodeksa ravnanja lahko privede do odvzema izkaznice, izdane zadevnim osebam in po potrebi njihovim družbam.

## **PRILOGA B: Etični kodeks Vlade Republike Slovenije**

Deloval bom v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja.

Svoje obveznosti bom opravljal učinkovito, pošteno in prizadevno.

Z javnimi sredstvi, ki mi bodo zaupana v okviru mojih pooblastil, bom ravnal gospodarno, tako da bo z njihovo porabo dosežen čim boljši učinek.

Izogibal se bom obljubam in ravnanjem, ki bi zavezovali državo oziroma njene ustanove k obveznostim, ki so nedorečene, neizvedljive ali škodljive.

Informacije, pridobljene v zvezi z opravljanjem funkcije, bom uporabljal le za službene namene, nikakor pa za osebne koristi ali koristi nepooblaščenih oseb ali institucij.

V skladu z zakonom bom zavračal zaradi funkcije ponujene usluge, privilegije in darila zase, za svoje družinske člane, sorodstvo ali kogarkoli drugega.

Izogibal se bom konfliktu interesov in v primeru, da takšen konflikt nastane ali bi lahko nastal, to takoj sporočil predsedniku vlade ter upošteval njegova navodila za odpravo konflikta.

Dosledno bom spoštoval omejitve in prepovedi opravljanja pridobitnih dejavnosti v času opravljanja funkcije, obseg zakonsko dovoljenih dejavnosti (pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške, kulturne, publicistične) pa omejil do te mere, da ne bodo vplivale na kakovost in učinkovitost opravljanja funkcije, in to sporočil predsedniku vlade.

Odklanjal bom vabila, da bi proti plačilu sodeloval na konferencah, posvetih in usposabljanjih z delovnega področja, na katerem opravljam funkcijo, ali sodeloval pri

izdelavi komentarjev predpisov s svojega delovnega področja in podobnih pridobitnih dejavnostih.

Javnosti bom posredoval vse informacije javnega značaja, s katerimi bom razpolagal sam ali organ, ki ga vodim, vključno s podatki o vseh dogodkih in stroških v zvezi z opravljanjem moje funkcije.

Javnosti bom na zaprosilo posredoval podatke o svojih dohodkih in premoženjskem stanju ter o morebitnih dovoljenih pridobitnih dejavnostih, ki jih bom opravljal poleg funkcije.

Javnosti bom odkrito, jasno in nedvoumno pojasnjeval svoja stališča o vprašanjih s svojega delovnega področja ter razloge za svoje odločitve.

S svojim ravnanjem bom pomagal preprečevati in odkrivati nepravilnosti in nezakovitosti, vključno s korupcijo in klientelizmom.

V primeru, če bi zaradi nespoštovanja ustavne prisege, nespoštovanja tega etičnega kodeksa ali zaradi nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov predsednik vlade in predsedniki koalicijskih strank presodili, da je nastala občutna škoda za ugled vlade ali institucije, ki jo bom vodil, bom predsedniku vlade ponudil odstop s svoje funkcije.



## **PRILOGA C: KODEKS POKLICNIH PRAVIL LOBISTOV SEKCIJE ZA LOBIRANJE PRI SLOVENSKEM DRUŠTVU ZA ODNOSE Z JAVNOSTMI**

Kodeks poklicnih pravil lobistov je akt, s katerim lobisti zagotavljamo najvišjo kakovost naših storitev, razvoj stroke, upošteva strokovna merila, konkurenčnost s podobnimi mednarodnimi organizacijami in medsebojno spoštovanje.

Skladno s pravili tega kodeksa temelji lobistična dejavnost na načelih poštenosti, kompetentnosti, javnosti, jasnosti, odkritosti, profesionalne molčečnosti in spoštovanja dobrih običajev.

Osnovna načela:

- Pri svojem delovanju mora lobist ves čas delovati skladno z najvišjimi profesionalnimi standardi ter pošteno in kompetentno nastopati nasproti državnim organom. Pri svojem delu ne sme uporabljati informacij ali komentarjev, ki so po njegovem vedenju ali prepričanju napačni ali zavajajoči.
- Lobiranje mora biti neposredno, predstavljati mora jasno sliko naročnika in ne sme zapeljevati subjektov, ki so predmet lobiranja, ali tretjih oseb.
- Lobist ne sme napačno predstavljati sebe z rabo logotipov, simbolov ali titul, da bi tako predstavljal avtoriteto do posebnih interesnih skupin, ki naj bi jih kot lobist predstavljal, ali zato, da mu ne bi bilo treba uporabljati pravil tega kodeksa.
- Lobist se lahko izogne naročilu, če gre za situacijo, ko je konflikt interesov neizogiben ali bi izviral iz njegovega zastopanja. Ne more predstavljati konfliktnih ali kompetentnih interesov brez izrecnega dovoljenja delodajalca ali stranke. Lobist ne more delovati v več položajih.
- Lobist mora pri izvajanju svoje dejavnosti upoštevati popolno molčečnost. Spoštovati mora profesionalno molčečnost in zaupnost podatkov. Zaupnih informacij ne sme razkriti ali jih uporabiti brez soglasja naročnika.
- Posebne interesne skupine ne smejo zaposlovati uradnikov, ki delajo za državne institucije oz. so za te institucije delali, če od prekinitve njihove zaposlitve na tem področju še ni minilo leto dni.

Pravila vedenja:

- Lobist mora navesti ime delodajalca oz. naročnika in njegove interese v času lobiranja državne institucije.
- V vsaki komunikaciji s katerokoli od državnih institucij mora navesti predhodne ali sočasne stike glede iste problematike.
- Lobist ne sme obljubiti ali dati daril ali denarja nobenemu predstavniku državnih institucij, ki jih lobira, pa tudi ne nobeni organizaciji, v kateri ima oseba, ki je subjekt lobiranja, materialni interes.
- Podkupovanje ni nikoli dovoljeno, medtem ko so vsa darila in zabave prepovedane, če presegajo raven običajne vljudnosti.
- Prispevki političnim strankam niso dovoljeni, če niso dovoljeni s splošnimi pravnimi pravili.
- Lobist lahko pridobi informacijo le s poštenimi sredstvi in ne sme reproducirati ali iskati za prodajo kopij državnih dokumentov, razen če dobi predhodno dovoljenje pristojne institucije.
- Interna pravila državnih institucij mora upoštevati tako kot svoja pravila.

Kodeks je sprejela Sekcija za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi 13. 10. 1994 v Ljubljani.