

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Simon Dreven

Lobiranje in korupcija v Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Simon Dreven

Mentor: izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič

Lobiranje in korupcija v Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

*Ali z vstopom javnosti lahko pričakujemo,
da se bodo zrahljale klientelistične vezi med politiko in stroko
ter med politiko in biznisom,
da se bo zamejilo korupcijsko ravnanje, da bo lobiranje dobilo nove dimenzije itd.?*

(Andrej A. Lukšič)

Lobiranje in korupcija v Sloveniji

Lobiranje je pojav, ki ga poznajo vse sodobne demokratične družbe, zato ne preseneča, da je (p)ostal neizogibna sestavina demokratičnega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, vendar ga zaradi njegove dvojne narave mnogi sodobni politični sistemi z določanjem pravnega urejanja, nadzorom in sankcioniranjem skušajo narediti bolj preglednega, saj je ravno odsotnost slednjih ter s tem povezane posamezne negativne prakse pri ljudeh zasejala dvom v legitimnost pojava in ga že *a priori* izenačila s korupcijo. Takšno javno razumevanje in medijska reprezentacija ne samo postavljata pod vprašaj resnično podobo dejanskega prispevka lobiranja k demokratičnemu procesu, ampak velikokrat izkrivljata resnično podobo dejanskega prispevka lobiranja k demokratičnemu procesu. V Sloveniji lobiranje postane jasneje opredeljiva dejavnost šele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je transparentnost v t. i. posocialističnem obdobju postala dovolj velika, da se je lahko pričelo z razlikovanjem med različnimi oblikami zastopanja političnih in tudi družbenih oziroma javnih interesov.

Ključne besede: Družba, interesi, oblikovanje javnih politik, lobiranje, korupcija.

Lobbying and corruption in Slovenia

Lobbying is a phenomenon known to every contemporary democratic society and it is no surprise that it has become an inevitable component in the democratic process of the making and implementation of public policy. However, due to its dualistic properties many contemporary political systems are trying to make it more transparent by means of legal regulation, control and sanctioning seeing that the absence of these and the associated isolated negative practices have inspired doubt with the people concerning the legitimacy of the phenomenon and have *a priori* equated it with corruption. Such public understanding and media representation not only make the true image of the actual contribution of lobbying to the democratic process questionable, but also often distort the true image of the actual contribution of lobbying to the democratic process. In Slovenia lobbying has only become a more clearly definable activity in the 1990s when the transparency in the so called post socialistic era became wide enough in order for the distinction between representing different types of political and social or public interests.

Key words: Society, Interests, Policy-Making, Lobbying, Corruption.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	11
1.1 Identifikacija raziskovalnega problema	11
1.2 Raziskovalni cilji in teza	11
1.3 Struktura magistrskega dela	12
1.4 Opredelitev raziskovalnih metod in tehnik	13
2 DRUŽBA IN DRUŽBENI INTERESI	14
2.1 Opredelitev pojmov	14
2.1.1 Družba	14
2.1.2 Interesi	16
2.1.2.1 Organiziranje interesov	17
3 OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIK	18
3.1 Opredelitev pojmov	18
3.1.1 Javna politika	18
3.1.1.1 Zvrsti javnih politik	20
3.1.2 Igralci oblikovanja javnih politik	21
3.1.3 Javnopolitična omrežja	23
3.2 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik	25
3.2.1 (Neo)institucionalni model	25
3.2.2 Procesualni model	27
3.2.2.1 Oblikovanje dnevnega reda	28
4 LOBIRANJE IN INTERESNE SKUPINE	31
4.1 Opredelitev pojmov	32
4.1.1 Lobiji in interesne skupine	32
4.1.1.1 Vrste lobijev oziroma interesnih skupin	33
4.1.2 Lobiranje	36

4.1.2.1 Temeljni pristopi k lobiranju.....	38
4.1.2.2 Strategije in tehnike lobiranja	38
4.1.2.3 Tarče lobiranja.....	40
5 KORUPCIJA	41
5.1 Opredelitev pojmov.....	42
5.1.1 Korupcija.....	42
5.1.1.1 Vrste korupcije	44
5.1.2 Korupcija v javni upravi.....	45
5.1.2.1 Ravni korupcije	47
5.2 Preprečevanje in perspektive odpravljanja korupcije.....	48
5.2.1 Preprečevanje korupcije	48
5.2.2 Perspektive odpravljanja korupcije	49
5.2.2.1 Dejavnosti in ukrepi na področju odpravljanja korupcije	50
6 LOBIRANJE IN KORUPCIJA V SLOVENIJI	51
6.1 Lobiranje v Sloveniji.....	52
6.1.1 Razvoj modernega interesnoskupinskega delovanja.....	52
6.1.2 Normativno urejanje področja lobiranja	53
6.1.2.1 Zakonodaja s področja lobiranja	55
6.1.2.1.1 Predlog zakona o lobiranju.....	55
6.1.2.1.1.1 Kronološki pregled sprejemanja zakona	55
6.1.2.1.1.2 Vsebina zakona	58
6.1.2.1.2 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije	63
6.1.2.1.2.1 Kronološki pregled sprejemanja zakona	63
6.1.2.1.2.2 Vsebina zakona	64
6.1.3 Slovensko združenje lobistov.....	68
6.1.3.1 Etični kodeks Slovenskega združenja lobistov	69
6.2 Korupcija v Sloveniji	70

6.2.1	Normativno urejanje področja korupcije.....	71
6.2.1.1	Zakonodaja s področja korupcije	73
6.2.1.1.1	Zakon o preprečevanju korupcije.....	73
6.2.1.1.1.1	Vsebina zakona	73
6.2.1.1.2	Resolucija o preprečevanju korupcije	76
6.2.1.1.2.1	Vsebina resolucije	77
6.2.1.1.3	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije	80
6.2.1.1.3.1	Vsebina zakona	80
6.2.2	Raziskave s področja korupcije.....	81
6.2.2.1	Stališča o korupciji.....	82
6.2.2.1.1	Ocene razširjenosti korupcije v Sloveniji.....	82
6.2.2.1.2	Koruptivni potencial na posameznih področjih	86
6.2.2.1.3	Vzroki za korupcijo.....	89
6.2.2.1.4	Zaznava krivde pri koruptivnih dejanjih	91
6.2.2.1.5	Prispevek institucij v boju proti korupciji	92
6.2.2.1.6	Ravnanje ob stiku s korupcijo	93
6.3	Analiza stanja na področju lobiranja in korupcije.....	95
6.3.1	Poročilo Transparency International	96
6.3.1.1	Poročilo <i>Denar, politika, moč: tveganja za korupcijo v Evropi</i>	96
6.3.1.1.1	Lobiranje: razkrivanje tančice skrivnosti okoli vpliva lobistov	97
6.3.2	Letna poročila Komisije za preprečevanje korupcije.....	99
6.3.2.1	Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2010	99
6.3.2.1.1	Ocena stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji.....	99
6.3.2.1.2	Nadzor nad lobiranjem.....	103
6.3.3	Poročila lobistov.....	105
7	SKLEPNE UGOTOVITVE	106
8	LITERATURA.....	110

PRILOGA: Etični kodeks Slovenskega združenja lobistov117

KAZALO GRAFOV

Graf 6.1: Kako razširjena sta v Sloveniji pojava korupcije in sprejemanje podkupnine v javnih službah?	82
Graf 6.2: Svoje mnenje o korupciji utemeljujete na?	83
Graf 6.3: Kako velik problem je korupcija v današnji Sloveniji?	84
Graf 6.4: Ali je v primerjavi z obdobjem pred letom 1990 korupcija v Sloveniji	85
Graf 6.5: Kaj naj stori posameznik, če mu uradnik reče: »Bodite potrpežljivi, počakajte«?...	87
Graf 6.6: Kakšna je verjetnost, da bi morali ponuditi podkupnino?	88
Graf 6.7: Kateri je najpomembnejši vzrok za pojav korupcije v Sloveniji?	90
Graf 6.8: Kdo je bolj kriv, tisti, ki podkupnino daje, ali tisti, ki jo sprejme?	91
Graf 6.9: Kako so našete institucije pripomogle k boju proti korupciji v Sloveniji?.....	92
Graf 6.10: Ali bi prijavili primer korupcije, če bi zanj izvedeli?	93
Graf 6.11: Komu bi prijavili primer korupcije, če bi zanj izvedeli?	94
Graf 6.12: Zakaj ne bi prijavili primera korupcije?	95

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

EU – Evropska unija

GRECO – Skupina držav proti korupciji

KPK – Komisija za preprečevanje korupcije

RePKRS – Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji

RS – Republika Slovenija

SZL – Slovensko združenje lobistov

TI – Transparency International

VB – Velika Britanija

ZDA – Združene države Amerike

ZIntPK – Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

ZLob – Zakon o lobiranju

ZPKor – Zakon o preprečevanju korupcije

itd. – in tako dalje

npr. – na primer

t. i. – tako imenovan

1 UVOD

1.1 Identifikacija raziskovalnega problema

Lobiranje je pojav, ki ga pravzaprav poznajo vse sodobne demokracije in je zato (p)ostal neizogibna sestavina demokratičnega oblikovanja in izvajanja javnih politik, vendar ga zaradi njegove dvojne narave mnogi sodobni politični sistemi z določanjem pravnega urejanja, nadzorom in sankcioniranjem skušajo narediti bolj preglednega (Fink-Hafner 2007c, 8), kajti ravno takšna in drugačna odsotnost pravne ureditve in s tem povezane posamezne negativne prakse so pri ljudeh zasejale dvom v legitimnost lobiranja in ga *a priori* izenačile s korupcijo. Takšno javno razumevanje in medijska reprezentacija ne samo postavljata pod vprašaj legitimnost lobiranja in lobistov, ki se z njim ukvarjajo, ampak velikokrat tudi izkrivljata resnično podobo dejanskega prispevka lobiranja k demokratičnemu procesu (Dobovšek in Minič 2005, 38).

1.2 Raziskovalni cilji in teza

V Sloveniji, kot pravi Kovač (2002, 221), lobiranje postane jasneje opredeljiva dejavnost šele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Šele takrat namreč transparentnost v tako imenovanem posocialističnem obdobju postane dovolj velika, da se lahko prične z razlikovanjem med različnimi oblikami zastopanja političnih in tudi družbenih oziroma javnih interesov. Kljub temu, da lobiranje v obdobju po osamosvojitvi sicer še ni posebej zakonsko urejeno, prav tako tudi še ne obstajajo dovolj jasno opredeljena etična pravila političnega odločanja v parlamentu, političnih strankah, drugih vladnih, državnih in paradržavnih institucijah ter pravila delovanja in odločanja podjetniškega sektorja, so takrat številna podjetja že registrirala svetovalno dejavnost s poudarkom na lobiranju (prav tam).

Osnovni cilj magistrskega dela je spoznati, predstaviti in razviti kompleksnost pojava lobiranja in korupcije v Sloveniji. Za razliko od Združenih držav Amerike ali držav Evropske unije, kot sta npr. Velika Britanija in Nemčija, je Slovenija država z relativno mlado demokracijo, v kateri lobiranje vse do leta 2010 pravzaprav pravno sploh ni bilo urejeno.

Odsotnost ureditve ter določena negativna konotacija in razvpitost so pri ljudeh posledično zasejale dvom v legitimnost pojava lobiranja. V tem oziru nas bo zato zanimalo, ali so ti dvomi upravičeni oziroma ali gre lobiranje v Sloveniji dejansko razumeti kot ekvivalent korupciji ali pa gre pri lobiranju, kot je to npr. vidno v praksi nekaterih drugih držav, za podaljšek k demokratičnemu procesu odločanja, se pravi za lobiranje kot instrument prevajanja družbenih interesov v politiko.

V skladu s povedanim si tako zastavljamo naslednjo tezo:

- *T: Ureditev področja lobiranja v Sloveniji zožuje prostor korupciji ter s tem lobiranju omogoča, da se uveljavi kot legitimno sredstvo, ki interesnim skupinam omogoča sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik.*

1.3 Struktura magistrskega dela

Da bi lahko čim bolj celovito podali odgovor na zastavljeno tezo, se bomo v magistrskem delu obravnavane tematike lotili sistematično, in sicer v sedmih sklopih.

Uvodu, v katerem predstavljamo raziskovalni problem, raziskovalne cilje in tezo, strukturo magistrskega dela ter opredelimo uporabljene raziskovalne metode in tehnike, sledi drugi sklop, ki je v osnovi namenjen opredelitvi pojmov družbe in interesov. V tretjem sklopu magistrskega dela podrobneje obravnavamo področje oblikovanja javnih politik, ki je razdeljeno na dve večji podpoglavji. Prvo podpoglavje je namenjeno opredelitvi ključnih pojmov, drugo pa procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, v katerem predstavimo dva modela oblikovanja javnih politik ter ključno fazo političnega odločanja – oblikovanje dnevnega reda. Sledi četrti sklop, v katerem najprej opredelimo lobije in interesne skupine, zatem pa še njihovo delovanje – lobiranje. Peti sklop je namenjen korupciji in je razdeljen na dve podpoglavji, od katerih v prvem, kot smo to počeli doslej, najprej opredelimo ključne pojme povezane s korupcijo, v drugem pa se nato posvetimo preprečevanju in perspektivam odpravljanja korupcije. Sledi šesti sklop, ki je tudi najobsežnejši, saj v njem obravnavamo lobiranje in korupcijo v Sloveniji. Sestavljajo ga tri večja podpoglavja. V prvem in drugem podpoglavju v osnovi predstavljamo normativno urejanje oziroma zakonodajo s posameznega področja, ki mu glede na področje, sledita še predstavitev Slovenskega združenja lobistov in

prerez raziskav s področja korupcije, medtem ko v tretjem podpoglavju ponudimo analizo stanja na področju lobiranja in korupcije v Sloveniji. V sedmem sklopu predstavljamo sklepne ugotovitve ter predloge za morebitno nadaljnje raziskovanje.

1.4 Opredelitev raziskovalnih metod in tehnik

V procesu izdelave magistrskega dela, katerega večji del je sicer teoretsko zasnovana študija primera, smo na podlagi nabora zbranih virov in enot literature za preverjanje zastavljene teze uporabili naslednjo raziskovalno metodologijo in tehnike:

- analiza in interpretacija uradnih virov;
- analiza in interpretacija sekundarnih virov ter
- sekundarna analiza obstoječih javnomnenjskih raziskav.

Na podlagi analize in interpretacije uradnih virov, kot so npr. Ustava Republike Slovenije, zakoni, predlogi zakonov, vladni dokumenti, gradiva za seje parlamenta in delovnih teles, resolucije ter poročila domačih in mednarodnih institucij, predstavljamo normativni okvir urejanja področja lobiranja in korupcije v Sloveniji.

S pomočjo analize in interpretacij sekundarnih virov v magistrskem delu opredeljujemo in predstavljamo vse pomembnejše ključne pojme, koncepte in teorije s področja družbe, družbenih interesov, oblikovanja javnih politik, lobiranja in korupcije. V procesu zbiranja virov in enot literature smo namreč ugotovili, da na izbranih področjih že obstaja relevanten del znanstvene literature, na katero se lahko pri svojem delu tudi opremo oziroma nam ni potrebno pričeti lastnega raziskovanja.

S pomočjo specializiranih javnomnenjskih raziskav in analiz v osnovi predstavljamo stališča slovenskih državljanov do korupcije. Stališčem slovenskih državljanov v določenih točkah zoperstavljamo tudi ugotovitve posebne evropske raziskave s področja korupcije. Na tak način skušamo ugotoviti, ali se normiranje in institucionalizacija lobiranja kot neizogibne sestavine demokratičnega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik pri vprašanih na kakršen koli način odražata pri dojemanju korupcije.

2 DRUŽBA IN DRUŽBENI INTERESI

2.1 *Opredelitev pojmov*

2.1.1 Družba

Ideja o družbi, kot o splošnem terminu za družbene odnose, se tako kot sociologija, pojavi nekje na prehodu v modernost. Seveda je implicitne koncepte družbenega mogoče prepoznati že prej, npr. v platonovski in aristotelovski filozofiji, vendar s to razliko, da predmoderni filozofi družbe večinoma še ne razlikujejo od politične ureditve države. Uporaba pridevnika družben, ki se nanaša na družbo kot naravno stanje človekovega življenja, se tako prične šele z Lockom konec 17. stoletja. Kasneje se s propadom fevdalizma prične tudi ideja države kot lastnine vladarja vedno bolj umikati ideji oziroma principu neosebnega vladanja, podrejenega zakonodaji, s tem pa tudi že razlikovanje na različne veje oblasti (Ritzer in Ryan 2011, 592–93).

Ob prihodu 18. stoletja teoretiki kot je npr. Adam Ferguson že prikazujejo civilno družbo povezano z novim komercialnim družbenim redom, naraščanjem pomena javnega mnenja, državljanskimi svoboščinami in pluralnostjo. V tem pogledu postane družba prikaz življenja v svetu pogodbenih in prostovoljnih razmerij, ki so neodvisna od države, s tem pa zgolj eno izmed področij družbene aktivnosti. Družbo se tako vedno bolj konceptualizira kot področje razpršenih prostovoljnih povezav, znotraj katerih posamezna dejanja vodijo do ravnovesja nenamernih posledic (prav tam, 593).

Takšno liberalno razsvetljsko poudarjanje svobodnih povezav in individualizma se pozneje znajde v nasprotju s katoliškimi konservativnimi reakcijami na francosko revolucijo leta 1789 in njene posledice. Za konservativce, kot sta npr. de Bonald in de Maistre, sta razsvetljeni individualizem in revolucija uničila organsko bazo družbe, ki izhaja iz svete moralne avtoritete in institucij cerkve, monarhije in patriarhalne družine. Čeprav niso sociologi, je njihov poudarek na vprašanjih glede temeljev organske družbene solidarnosti odprl vrata za Comtove in Durkheimove organsko funkcionalistične teorije družbe, kasneje v 20. stoletju pa tudi teorijam Parsonsa in Luhmanna (prav tam).

Za Durkheima je družba notranje raznolika, hkrati pa tudi funkcionalno integriran sistem, katerega operacije je mogoče razumeti zgolj preko pogleda na celoto. Ta kompleksen sistem je organizem *sui generis*, oziroma diskretna realnost, ki je ni mogoče reducirati ali razložiti z referiranjem na katero izmed drugih ontoloških stopenj, recimo na biologijo ali psihologijo. Za sistemsko teorijo so jedrni problemi tisti, ki se nanašajo na doseganje zadostne stopnje notranje integracije, ki bi zadoščala ohranjanju skozi daljše časovno obdobje ter ohranjanju meja. Drugače rečeno, gre za ohranjanje meje med notranjimi in zunanji sistemi. Ta koncept podpira sistemsko funkcionalistično analizo, pa čeprav različni teoretiki mehanizme integracije vidijo drugače (prav tam).

Ta pristop je podvržen kritiki iz vsaj dveh vidikov. Prvič, marksizem in druge kritične teorije poudarjajo centralnost moči, izkoriščanje in konflikt kot osrednje organizacijske pristope v družbi, kar pravzaprav pomeni, da družba predstavlja področje nasprotij glede razrednih, spolnih in rasnih struktur. V tem smislu je družba zgolj navidezno enotna, ki jo kritična analiza z namenom, da bi odkrila vzorce hegemonске dominacije in upora, razčleni. Drugič, individualistične teorije, ki črpajo iz liberalnega pragmatizma, se pojavijo v delih avtorjev kot so npr. Simmel, Mead, Becker in Goffman, ki razumejo družbo bolj kot metaforo za agregat človeških interakcij kot pa organizem *sui generis*. Simmel je celo mnenja, da o družbi pravzaprav ne bi smeli govoriti abstraktno in ločeno od oblik povezav med posamezniki in njihovo interakcijo (Ritzer in Ryan 2011, 593).

V sociološki teoriji je to pravzaprav osrednja problematika, skupna številnim debatam. V osnovi gre tukaj za vprašanje, kako razumeti družbo kot družbeno akcijo in hkrati sistem medsebojno prepletenih praks z nepredvidenimi posledicami. Lahko bi tudi rekli, da se izraz družba nanaša na vse oblike skupnega in intersubjektivnega komuniciranja, v katerem so zaznave in vedenje posameznika usmerjene v druge. To so lahko posebni drugi kot npr. družinski člani, kolegi, prijatelji, tekmeči, sovražniki in avtoritativne figure, ali pa splošni drugi v obliki ponotranjenih pričakovanj pridobljenih iz kulturnih, moralnih in skupnostnih praks. Te intersubjektivne mreže lahko obstajajo na kontinuumu od neformalnih in prostovoljno nastalih omrežij (prijatelji), preko formalnih institucionalnih interakcij (uradniki), pa tja do visoko prisilnih odnosov (zapor). Družbeni odnosi lahko na vsaki od teh ravni, temeljijo na izrazni (čustveni) usmeritvi oziroma na instrumentalni. Razmerja med njimi so lahko visoko personalizirana ter pod vplivom partikularnih karakteristik drugih oziroma večinoma neosebna in formalizirana srečanja, kot npr. menjava denarja ali uporaba klicnega centra. Družba se tako nanaša na kompleksne vzorce družbenih razmerij,

vzdrževanih skozi čas in prostor, in sicer ne glede na to, ali so ti odnosi bližnji ali oddaljeni (prav tam).

Po Giddensu bo tako vsaka družbena interakcija sprožila veliko mero samoumevnega podzavestnega kulturnega znanja o delovanju ter pripisovanju pomena družbeni interakciji. To pomeni, da poleg situiranih interakcij in komunikacij pojem družba predstavlja tudi latentne strukture lingvističnih, čustvenih, kulturnih in moralnih pravil, ki se postopoma oblikujejo znotraj prej omenjenih struktur, pa čeprav je mogoče do njih dostopati in jih podvreči kritični refleksiji in praksi preko intersubjektivne komunikacije (prav tam, 593–94).

Čeprav ključen za sociološko analizo, je koncept družbe zadnje čase podvržen različnim vprašanjem. Za Urryja in Becka npr. globalizacija postavlja pod vprašaj idejo obstoja diskretnih družb, ločenih z nacionalnimi mejami. Kljub temu pa ima koncept družbe še zmeraj dovolj veljave, da se izogne odvečnosti zaradi globalne narave nekaterih komunikativnih mrež. Razumeti moramo namreč, kako se skozi situirane interakcije družbenega vzdržujejo globalni procesi (prav tam, 594).

2.1.2 Interesi

Interesi so gibalno človeške družbe, zato tudi ne preseneča, da zagotavljanje in upravljanje izražanja, oblikovanja, usklajevanja in uresničevanja različnih interesov v institucijah političnega sistema in procesih političnega odločanja uvrščamo med temeljne funkcije vsakega političnega sistema. V sodobnih pravno urejenih družbah so praviloma urejene in določene z ustavo ter pravnim redom, različni politični sistemi pa jih lahko opravljajo na različne načine. Demokratični sistemi recimo omogočajo in servisirajo interesni pluralizem, če je le mogoče v celoti, medtem ko ga nedemokratični sistemi omejujejo in so pri tem pripravljeni uporabiti tudi represijo. V praksi potem seveda najdemo različne kombinacije obeh modelov, opozoriti pa velja tudi na dejstvo, da se različni interesi prelivajo v politični sistem tudi po poteh in na načine, ki jih pravni sistem ne predvideva in ureja (Žagar 1995, 53–4).

V vsaki družbi torej obstaja vrsta najrazličnejših interesov, sestavljenih iz številnih interesov posameznikov. Zato z gledišča političnega sistema in našega preučevanja aktualne interese razumemo kot tiste interese, ki na politični sistem, delovanje njegovih institucij in na

processe družbenega odločanja tako ali drugače vplivajo, zlasti pa tudi kot interese, ki se na tak ali drugačen način prelivajo v politični sistem in procese odločanja. V tem oziru je zanje značilno, da pri tem dobivajo svojo politično razsežnost, kajti politični sistem in sprejete odločitve predstavljajo družbeni okvir za njihovo uresničevanje (prav tam, 54).

Vsi ti različni interesi in prizadevanja za njihovo uresničevanje pa so vzrok za politično aktivnost posameznikov in skupin, za njihovo sodelovanje in organiziranje.

2.1.2.1 Organiziranje interesov

Razen v izjemnih primerih, ko gre za politično zelo vplivne in ekonomsko pomembne ljudi, posameznik v procesu političnega odločanja le stežka uveljavi svoj specifični interes, saj se pri uveljavljanju posameznih interesov v nekem družbenem kontekstu večinoma srečuje in sooča tudi z drugimi interesi in njihovimi nosilci. Sprejetje posamezne odločitve v procesu političnega odločanja je včasih sicer lahko naključno, vendar praviloma rezultat ravnotežja političnih sil v danem trenutku. V tem oziru je tudi že Max Weber poudarjal, da je družbena moč ključna podlaga oblasti in pomemben dejavnik pri uveljavljanju posameznih interesov (Žagar 1995, 55).

Posamezniki s skupnimi oziroma vsaj sorodnimi interesi se zato povezujejo in na različne načine organizirajo, da bi si s tem v danem družbenem kontekstu s sodelovanjem in usklajenim delovanjem zagotovili boljše možnosti za uveljavitev in uresničenje svojih specifičnih interesov v procesu političnega odločanja, oziroma prek institucij političnega sistema. Med različne oblike organiziranja interesov prav tako sodijo tudi politične stranke, ki so pravzaprav tudi eden ključnih dejavnikov v političnem procesu ter bistvena sestavina in steber obstoječih demokratičnih političnih sistemov. Vendar pa je za razliko od interesnih skupin za politične stranke značilno, da se v okvirih in po pravilih določenega političnega sistema bojujejo za politično oblast. Interesne skupine skušajo svoje interese zato uveljaviti po različnih poteh in na različne načine, ki se jim zdijo v danih pogojih najprimernejši in tudi najbolj učinkoviti (prav tam, 56).

Uveljavljanje interesov je najpogostejše skozi oblikovanje javnih politik.

3 OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIK

Če zelo poenostavimo, gre pri oblikovanju javnih politik za kompleksen pojav, v katerem se javne politike oblikujejo in sprejemajo z namenom razrešitve določenih javnih oziroma družbenih problemov (Krašovec 2002, 6). Oblikovanje zato ponavadi poteka v daljšem institucionalnem in proceduralno določenem procesu in se v glavnem dogaja »/.../ znotraj področja, v katerega prevladujoče sodi določena javna politika, oziroma znotraj določenega sektorja javnih politik« (prav tam, 8). Če temu prištejemo še igralce in njihova omrežja, ki v tem procesu delujejo in sprejemajo odločitve, lahko govorimo o javnopolitičnih arenah (prav tam) in tudi podarenah.

V nadaljevanju se bomo najprej dotaknili opredelitve pojmov, povezanih z oblikovanjem javnih politik.

3.1 Opredelitev pojmov

3.1.1 Javna politika

Javne politike se, kot jih razumemo v nadaljevanju, oblikujejo in sprejemajo predvsem z namenom razreševanja določenih javnih oziroma družbenih problemov. V tem oziru je zanje značilno, da v procesih njihovega oblikovanja nastopa oziroma (so)deluje večje število igralcev (posamezniki, skupine, institucije), obvezno tudi političnih (vlada, parlament). V nasprotnem primeru pravzaprav ne moremo govoriti o javnih politikah (Krašovec 2002, 6).

V slovenskem prostoru in jeziku je zaznava posebnosti pomena javnih politik pričela pridobivati na pomenu šele v razmerah oblikovanja demokratičnega političnega sistema, saj so bile ravno demokratične volitve tiste, ki so sploh »prinesle doslednejše razlikovanje

politike kot vladanja, kot boja za oblast in javne politike kot upravljanje določenih družbenih podsistemov in reševanje določenih družbenih problemov, ki niso vsi enako prepleteni s politikom kot bojem za oblast« (Fink-Hafner 2007a, 14). Kljub vsemu pa nam v slovenskem jeziku tudi do danes ni uspelo razviti razločevanja treh pomenov pojma politika z rabo treh besed, kot je to značilno npr. za angleški jezik oziroma besede *policy*, *polity* in *politics* (prav tam).

Posamične javne politike (*policy*) lahko opredelimo kot politične odločitve oziroma neka uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, s katerim upravlja in ga nadzoruje neka določena državna avtoriteta. Pri odločanju o javnih politikah gre tako predvsem za monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi mehanizmov in instrumentov za izvajanje javnih politik. Ti lahko vključujejo tako pozitivne kot negativne sankcije ter tudi prisilo, s katero potem politični odločevalci vplivajo na obnašanje posameznikov in organizacij v določeni teritorialno politični enoti (Fink-Hafner 2007a, 15).

Odločanje o javnih politikah poteka v ustanovah političnega sistema (*polity*), pri čemer so mnoge odločitve pravzaprav motivirane s strankarskimi interesi boja za oblast. Politika kot boj za oblast (*politics*) je namreč opredeljujoč del strankarske politike, saj so stranke že po definiciji edine organizacije, ki pravzaprav tekmujejo v volilni areni. »Tu in tam strankarski boji za oblast izrazito posežejo v procese oblikovanja javnih politik, to pa v vsakdanjem žargonu imenujemo 'politizacija' določenih tematik oziroma politizacija iskanja alternativnih rešitev za razreševanje policy problemov in odločanja o njih.« (prav tam, 15–6)

Pojmi javne politike, politika kot politične ustanove in politika kot boj za oblast se torej prepletajo, vendar imajo kljub temu tudi svoj lasten smisel in pomen, tako znotraj posamezne države kot tudi širše (prav tam, 16).

Javna politika pa ni le ena, javnih politik je mnogo, kar pomeni, da med njimi posledično tudi razlikujemo.

3.1.1.1 Zvrsti javnih politik

Med najpogostejšimi razločevalnimi lastnostmi javnih politik so t. i. imenske oziroma nominalne kategorije. Po Fink-Hafner (2007a, 16) jih razvrščamo glede na:

- področje, na katerega posegajo (energetske, kmetijske, gospodarske, okoljevarstvene javne politike). Javne politike se v praksi tudi prepletajo, kar je v primeru, da delujejo v isto smer, pozitivno, lahko pa se tudi izključujejo;
- ciljne skupine (begunske, družinske, mladinske javne politike). V tem primeru gre predvsem za družbene skupine, na obnašanje katerih želi država vplivati oziroma katerih družbeni položaj želi pomagati razreševati s svojim vpletanjem, ter
- institucionalni okvir (občinska, regionalna, nacionalna, skupna evropska javna politika). Vsaka javna politika je oblikovana v določenih politično odločevalskih ustanovah in velja v okviru določene teritorialno politične enote.

Naprej javne politike razlikujemo glede na njihove učinke oziroma posledice. Mednje tako prištevamo urejevalne oziroma konstitutivne (z njimi država določa pravila vedenja in nadzora), razdelitvene oziroma distributivne (z njimi država razdeljuje nove vire), prerazdelitvene oziroma redistributivne (z njimi država spreminja razdelitve obstoječih virov) in pa ustanovne oziroma konstitucijske (z njimi država vzpostavlja nove ustanove in reorganizira stare) (Fink-Hafner 2007a, 16–7).

Glede na kakovost razlikujemo med materialnimi in nematerialnimi javnimi politikami. Prve zajemajo različne oblike in načine finančnih prenosov ter zagotavljanja materialnih dobrin, kot so to pozitivni transfer (socialna pomoč), negativni transfer (davki, takse), finančni programi (državno financirani komunalni odvozi, subvencije), infrastrukturni programi (gradnja šol, cest, mostov z državnim denarjem) ter tudi t. i. stvarni programi (pomoč v obleki, plačilo zdravil prek zdravstvenega zavarovanja). Druge, nematerialne javne politike, sicer podobno kot materialne uporabnikom zagotavljajo določene storitve in postavljajo pravila obnašanja, vendar pri tem neposredno ne prinašajo nobenih materialnih koristi oziroma dobrin. Mednje uvrščamo predvsem humane in socialne storitve (državno (so)financiranje zdravljenja narkomanov, socialnopsihiatrične storitve), t. i. stvarne storitve (državno urejeno čiščenje ulic, odvoz smeti) in pa regulativne politike (delovnozaščitni predpisi, predpisi o rejništvu) (prav tam, 17).

V osnovi javne politike temeljijo na vsaj enem t. i. vodilnem načelu, na katerem potem temeljijo tudi javnopolitični instrumenti oziroma mehanizmi za njihovo izvajanje. Mednje prištevamo:

- zapovedi in/ali prepovedi (prometni red, delovno pravo);
- spodbude (davčne olajšave za avtomobile s katalizatorjem);
- ponudbe (socialne pomoči beguncem, oprema za začasno bivanje prizadetim v naravnih nesrečah);
- prepričevanje in/ali pojasnjevanje (zloženke, oddaje v množičnih medijih na določene teme);
- zglede in/ali vzore (ustanavljanje javnih podjetij po novih organizacijskih modelih, uvajanje tehničnih in tehnoloških novosti v javni sektor);
- razdelitve (prispevki države za občinsko ali regionalno infrastrukturo, prispevki univerzam za raziskovalno delo) ter
- prerazdelitve (socialna pomoč, državna šola) (Fink-Hafner 2007a, 17–8).

Za vse zvrsti javnih politik in njihovo oblikovanje je značilno, da pri tem zmeraj (so)deluje večje število igralcev.

3.1.2 Igralci oblikovanja javnih politik

Za poimenovanje igralcev v procesu oblikovanja javnih politik se v literaturi (Fink-Hafner 2007a, 18; Kustec Lipicer 2007, 91) uporablja več možnih izrazov. V slovenščini tako recimo uporabljamo izraza igralci in akterji (*players* in *actors*), prav tako tudi izraz déležniki (*stakeholders*). Glede na to, da so njihove osnovne značilnosti v bistvu enake, v nadaljevanju prevzemamo enoten izraz igralci.

Ključno vlogo v procesu oblikovanja javnih politik v določeni javnopolitični areni imajo, kot pravi Krašovec (2002, 8), tisti igralci, ki imajo pravno-formalno obveznost (so)delovanja v njih oziroma vlada in parlament. Konec koncev imajo ti igralci tudi monopol nad političnim odločanjem (Fink-Hafner 2007a, 18) oziroma, kot že rečeno, brez njihove vključenosti v javnopolitični proces pravzaprav sploh ne moremo govoriti o javnih politikah in njihovem

oblikovanju (Krašovec 2002, 6). V socialno in ekonomsko bolj razvitih ter demokratičnih državah pa se v procese oblikovanja javnih politik vključujejo (ali pa si to želijo) še drugi, nedržavni oziroma civilnodružbeni igralci, ki želijo s svojim delovanjem prav tako vplivati na odločitve pristojnih odločevalcev glede javnih politik oziroma jih skušajo (so)oblikovati v interesu tistih, ki jih predstavljajo (Krašovec 2002, 8; Fink-Hafner 2007a, 18). To lahko npr. predlagajo neke nove rešitve ali javne politike, lahko nasprotujejo in blokirajo že predlagane, lahko pa tudi ohranjajo obstoječe stanje (Krašovec 2002, 8)

Igralci v javnopolitičnem procesu so največkrat posamezniki, ki pri svojem delu nastopajo v imenu različnih skupin, institucij in organizacij, v imenu gospodarskih oblik delovanja, lokalnih enot, posameznih držav in tako dalje, le redko pa med njimi zasledimo posameznike, ki nastopajo v lastnem imenu. Na podlagi tega jih delimo glede na raven oblikovanja javnih politik, torej na lokalne, nacionalne in nadnacionalne igralce, vendar pa se vse bolj uveljavlja delitev igralcev na sfero, iz katere prihajajo, torej na tiste, ki prihajajo iz sfere države, in na tiste, ki prihajajo iz sfere družbe. Vse bolj se pojavljajo tudi igralci iz nadnacionalne sfere, npr. EU, Organizacija združenih narodov, Amnesty International itd. (prav tam, 8–9).

Največ igralcev prihaja iz sfere države in so povečini tudi najbolj izpostavljeni. Najvidnejši igralci iz sfere države so zato:

- vlada (ministri, državni sekretarji, imenovani državni uradniki);
- parlament (parlamentarne politične stranke in njihovi poslanci, delovna telesa, strokovne službe);
- predsednik države;
- sodišča (splošna, specializirana, ustavno sodišče);
- državna uprava (različni svetovalci, vodje služb in oddelkov) ter
- lokalne skupnosti pa tudi paradržavne ustanove (agencije, skladi) (Krašovec 2002, 9).

Iz sfere družbe pa po drugi strani prihajajo npr. neparlamentarne politične stranke, različne interesne skupine, družbena gibanja, raziskovalne organizacije, množični mediji (prav tam, 9) in pa, nenazadnje, tudi sami državljani, ki npr. pišejo pisma in vloge ustreznim ustanovam, pišejo v množične medije, demonstrirajo, podpisujejo peticije ipd. (Fink-Hafner 2007a, 18).

Z ločitvijo igralcev na tiste iz državne in tiste iz družbene sfere se strinja tudi Kustec Lipicer (2007, 90), vendar pri tem poudarja, da je v okviru klasifikacije potrebno upoštevati tudi njihovo medsebojno soodvisnost. Po njenem mnenju gre tako za nekakšno vzajemnost, v

kateri igralci iz državne sfere na eni strani potrebujejo tiste iz družbene, da jim le-ti priskrbijo informacije, ki jih prvi nimajo. Informacije lahko namreč zelo pomembno vplivajo na nadaljnji potek procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Na drugi strani pa igralci iz družbene sfere preko tistih iz državne pridobivajo na vplivu, ki ga potrebujejo za dejanski vstop v sam proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (prav tam).

V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik igralci tako vstopajo v različna razmerja oziroma omrežja, ki so bolj ali manj tudi institucionalizirana (Fink-Hafner 2007a, 18).

3.1.3 Javnopolitična omrežja

Omrežje v splošnem označimo kot skupek vseh enot, povezanih z nekim določenim tipom odnosov in oblikovanih preko povezav med igralci, ki potem, npr. na ravni javnih politik, sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja le-teh (Kustec Lipicer 2007, 88).

Sam pojem omrežij je pravzaprav zgolj neke vrste osnova, ki jo različne discipline potem po svoje uporabljajo, dopolnjujejo in kontekstualizirajo. V družboslovju je pojem omrežja npr. prvi uporabil Georg Simmel, za katerega je v osnovi predstavljal sicer teoretski termin, s katerim pa je kljub vsemu mogoče preseči neko formalno sociološko razmišljanje. Simmlu so potem sledili številni drugi družboslovni avtorji, vendar je za koncept javnopolitičnih omrežij, ki se na področju politologije uporablja predvsem v zadnjih tridesetih, štiridesetih letih in kot smo doslej že lahko videli, pomembno predvsem zavedanje, da s tem konceptom spoznavamo in preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki na različnih ravneh oblikujejo in se vključujejo v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik (prav tam, 88–9).

Ideje delovanja javnih politik tako pravzaprav ne moremo razložiti zgolj z razumevanjem delovanja enega ali dveh ključnih igralcev v procesu, temveč moramo pri tem upoštevati celo serijo t. i. skupin igralcev, kjer je tudi vsak posamezni igralec z drugimi povezan bolj ali manj sistematično. Poleg tega pa koncept javnopolitičnih omrežij uporabljamo tudi za opis, prikaz in razlago strukturnih in institucionalnih sporazumov, ki nastajajo v okviru procesa delovanja javnih politik (Kustec Lipicer 2007, 89–90).

Za vzpostavitev in delovanje nekega javnopolitičnega omrežja je potrebno najprej zagotoviti določene nujne in potrebne izhodiščne pogoje. Prvi tak pogoj je problem, na osnovi katerega neka javna politika šele prične nastajati oziroma se oblikovati. Naslednji v vrsti so igralci, za katere smo rekli, da prihajajo tako iz državne kot družbene sfere, potem viri, s katerimi igralci razpolagajo, njihovi odnosi, ki se povečini vzpostavljajo na podlagi razpolaganja z viri in močjo, ter na koncu še meje omrežij (prav tam 90–1).

Med vsemi vpletenimi v proces oblikovanja javnih politik pa obstaja več vrst odnosov, kar posledično pomeni, da obstaja tudi več vrst javnopolitičnih omrežij. Van Waarden (v Krašovec 2002, 12) jih izpelje iz svoje klasifikacije razsežnosti oziroma lastnosti koncepta javnopolitičnega omrežja. Vseh razsežnosti, v katere je med drugim vključenih večje število spremenljivk, je sedem:

- število in vrsta igralcev;
- funkcije, v okviru katerih iščemo stopnje aktivnosti igralcev, in so odvisne od potreb, interesov, virov, strategij in namenov vpletenih igralcev;
- struktura, s katero skušamo prepoznavati vzorce odnosov med igralci;
- institucionalizacija odraža predvsem formalno lastnost strukture in stabilnosti določenega omrežja;
- običaji delovanja v javnopolitičnem omrežju;
- odnosi moči ter
- strategije vpletenih igralcev (Krašovec 2002, 12; Kustec Lipicer 2007, 91–2).

Iz njih potem sledijo naslednje vrste javnopolitičnih omrežij:

- statizem;
- klientelizem;
- tekmovalni pluralizem;
- parantela;
- železni trikotnik;
- tematsko omrežje;
- sektorski korporativizem;
- makrokorporativizem;
- državni korporativizem ter
- sponzorirani pluralizem (van Waarden v Krašovec 2002, 12).

Največkrat pa se tej razvrstitvi prištevata še korporativni pluralizem ter javnopolitična skupnost. Ob tem velja opozoriti, da različni avtorji pogosto uporabljajo različne nazive za opis enakih oziroma zelo podobnih vrst javnopolitičnih omrežij ali pa enake nazive za opis relativno različnih vrst javnopolitičnih omrežij (prav tam).

Če torej na kratko povzamemo, je za vse zvrsti javnih politik značilno, da v procesu njihovega oblikovanja in izvajanja (so)deluje večje število igralcev, ki nato vstopajo v bolj ali manj institucionalizirana različna razmerja oziroma omrežja. V nadaljevanju zato podrobneje predstavljamo proces oblikovanja in izvajanja javnih politik.

3.2 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik

Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik so pravzaprav empirični procesi, ki jih prepoznamo po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se potem oblikujejo in izvajajo javne politike. V družboslovju je bilo za poenostavitev razumevanja političnega odločanja razvitih več idealnih modelov, s katerimi je mogoče enostavno orisati določene značilnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink-Hafner 2007a, 19).

Vseh modelov¹ na tem mestu ne bomo posebej obravnavali, smo pa izmed njih izbrali dva, ki se nam zdita za potrebe našega preučevanja še posebej pomembna.

3.2.1 (Neo)institucionalni model

John (v Krašovec 2002, 14) ugotavlja, da institucionalni model temelji na izhodišču, da imajo državne oziroma politične institucije, ki predstavljajo posamezne javnopolitične podarene (parlamentarna, vladna, uradniška) največjo in odločilno, pravzaprav ekskluzivno

¹ Več o tem v Fink-Hafner 2007b, 34-46.

vlogo v procesih oblikovanja javnih politik. V vsaki izmed teh podaren poteka tudi del omenjenih procesov oziroma del javnopolitičnega cikla. Z drugimi besedami, vsaka od posameznih podaren ima torej določeno vlogo v procesih oblikovanja javnih politik, katera ima pri tem največjo in odločilno, pa je odvisno predvsem od vrste in ustroja političnega sistema. Pri tem velja omeniti, da se lahko znotraj iste vrste političnega sistema, npr. parlamentarnega, vloga in pomen te iste javnopolitične podarene v procesih oblikovanja javnih politik razlikuje med posameznimi državami in znotraj držav. Podobno se lahko zgodi, da se znotraj iste vrste in ustroja političnega sistema neke države določeni javnopolitični podareni skozi čas, v tej isti javnopolitični areni, spremenita tudi njena vloga in pomen (Krašovec 2002, 14). Omenjeno kaže, kot pravi John (v Krašovec 2002, 14), da bi morali poleg vrste in ustroja določenega političnega sistema izpostaviti vsaj še zgodovinski vidik, politično kulturo in pomen dejavnikov moči, ki jih lahko obvladujejo, nadzorujejo in monopolizirajo posamezne javnopolitične arene.

V obdobju med petdesetimi in osemdesetimi leti prejšnjega stoletja se je institucionalni model zaradi vzpona behaviorizma, systemske teorije in povečanega zanimanja za marksizem nekoliko umaknil na politološko obrobje (Fink-Hafner 2007b, 35). V osemdesetih se je ponovno pojavil, pri tem pa v nekaterih točkah opustil oziroma spremenil nekatere svoje najbolj kritizirane poudarke. Zanj je tako postala značilna obravnava političnih ustanov kot sooblikovalcev javnopolitičnih izbir (Krašovec 2002, 14–5; Fink-Hafner 2007b, 35). Ključni dejavniki razvoja novega oziroma t. i. neoinstitucionalnega modela so bili empirični procesi preoblikovanja starih političnih sistemov, oblikovanje novih demokracij v posocialističnem svetu ter pospešeni procesi evropskega povezovanja v novo nastajajočo nadvladujočo nadnacionalno državno tvorbo oziroma EU. V tem oziru ga štejemo celo kot vodilni model pri preučevanju oblikovanja mladih demokracij in EU v devetdesetih letih prejšnjega stoletja (Fink-Hafner 2007b, 35).

Posebnost neoinstitucionalnega modela je to, da poudarja avtonomijo političnih ustanov v razmerju do družbe in omejevalni vpliv teh ustanov na izbiro alternativnih načinov vpletanja države v reševanje družbenih problemov (prav tam).

3.2.2 Procesualni model

Procesualni model temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. V literaturi se najpogosteje omenjajo naslednje:

- identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda;
- oblikovanje in izbor alternativnih rešitev omenjenih problemov;
- uzakonitev izbrane javnopolitične rešitve;
- izvajanje (implementacija) javnih politik ter
- vrednotenje (evalvacija) njihovih učinkov (Fink-Hafner 2007a, 19).

Identifikacija nekega družbenega problema in njegova uvrstitev na politični dnevni red je prva in tudi ključna faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Celo tako, da se brez nje proces političnega odločanja pravzaprav sploh ne začne (prav tam, 20).

V teoretičnem modelu je posebej označena faza oblikovanja alternativnih rešitev zaznanega problema, v resničnih političnih procesih pa je večinoma tako, da se razmišljanja o načinu reševanja določenega javno prepoznanega problema ponavadi prepletajo z opozarjanjem nanj. Vpleteni igralci imajo namreč lahko različne poglede na to, v čem je pravzaprav problem in kakšna bi naj bila njegova najprimernejša rešitev. Alternativne rešitve so lahko pri pripravljanju zakona ali posameznega vladnega ukrepa celo zapisane v predlogu pravnega akta, recimo kot variantne rešitve, prav tako pa lahko tudi nastopajo v obliki več zakonskih predlogov več različnih igralcev. O tem, katera alternativna rešitev bo sprejeta oziroma uzakonjena, pa je v izključni oziroma celo monopolni pristojnosti političnih odločevalcev (Fink-Hafner 2007a, 20).

Politično odločanje o izboru alternativne rešitve imenujemo uzakonitev, pri čemer za njeno izvajanje poskrbi država, navadno izvršilna oblast. Povsem mogoče je tudi, da država izvajanje prenese na nevladne igralce, npr. s podelitvijo koncesij. Učinki izvajanja javnih politik so lahko pri tem zaželeni, kot tudi nepričakovani zaželeni in nezaželeni. V primeru nezaželenih ali celo škodljivih učinkov imajo prizadeti državljani oziroma družbene skupine in njihovi predstavniki možnost, da o tem obvestijo in nanje opozorijo politične odločevalce. Obveščanje odločevalcev kot tudi njihove izjave v zvezi z učinki sprejetih javnih politik

imenujemo politično vrednotenje. Negativno vrednoteno javno politiko se lahko najprej poskusi delno popraviti, če to ni mogoče, pa se jo raje povsem opusti in uvede nov premislek o tem, kaj sploh je javnopolitični problem ter kako ga z neko novo javno politiko rešiti (prav tam, 21). V primeru, da je rezultat vrednotenja delno ali v celoti pozitiven, pa lahko politični odločevalci izvajanje določene javne politike posledično tudi podaljšajo (prav tam, 22).

Z odločitvijo političnih odločevalcev o opustitvi neke javne politike zaradi neustreznosti njenega reševanja določenega družbenega oziroma javnopolitičnega problema in novim premislekom o tem, kako sploh razumeti in opredeliti bistvo, njegove vzroke ter kakšne bi bile najprimernejše rešitve za ta problem, se sklone krog političnega odločanja (*policy cycle*). Lahko bi rekli, da se konec stare politike izteče v proces odločanja o novi politiki (prav tam, 21–2).

Navedene faze se torej v empiričnem političnem odločanju pravzaprav pogosto prepletajo, prav tako ni nič nemogočega, če se proces oblikovanja in izvajanja javnih politik na neki točki tudi ustavi. S problemom implementacije oziroma neizvajanja javnih politik se srečujejo praktično vse sodobne države. Lahko se tudi zgodi, da se politični odločevalci na neki točki strinjajo glede uvrstitve določenega problema na dnevni red, pozneje pa se ne strinjajo, katera alternativna rešitev je zanj najprimernejša (Fink-Hafner 2007a, 20).

S predpostavko, da je določen družbeni oziroma javnopolitični problem že identificiran, v nadaljevanju podrobneje predstavljamo oblikovanje dnevnega reda.

3.2.2.1 Oblikovanje dnevnega reda

Proces oblikovanja dnevnega reda je, kot že rečeno, ključna faza procesa oblikovanja javnih politik, kajti brez da bi se določen problem ali tematika prej znašla na dnevnem redu ustreznih in legitimnih institucij političnega odločanja, v zvezi z njima namreč ni mogoče izvajati nikakršnih aktivnosti, prav tako tudi ne sprejemati odločitev. Z drugimi besedami, proces oblikovanja dnevnega reda pomembno določa celoten proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (Lajh in Kustec Lipicer 2007, 126).

S procesom oblikovanja dnevnega reda se, kot pravita Lajh in Kustec Lipicer (2007, 126), pravzaprav odloča o prihodnjem odločanju oziroma neodločanju o prepoznanim javnem problemu, pri čemer se opredeli tudi celotna podstat nadaljnega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. S slednjim avtorja mislita predvsem na problemski kontekst, ključne igralce, cilje odločanja, vire, ki so na razpolago itd. Oblikovanje dnevnega reda je torej v resnici proces, ki razkriva razporeditev moči v družbi na splošno in ne le v politiki, pri čemer se vzpostavlja vprašanje t. i. upravljanja s problemi. Vse skupine, interesi in posamezniki namreč nimajo enake moči oziroma vpliva na opredeljevanje nekega realnega stanja kot problemskega stanja, zaradi česar se nadalje izpostavlja tudi vprašanje (ne)odgovornosti za reševanje teh problemov. Kljub tej neenakosti porazdelitve moči t. i. podrejenih skupin na proces oblikovanja dnevnega reda je za demokratičnost sistema zelo pomembno, da to možnost ne glede na vse imajo. Za demokratične družbe namreč velja, da je vsem družbenim skupinam, glede na njihove vire, vsaj na formalni ravni omogočeno, da izražajo in uveljavljajo svoje interese (Lajh in Kustec Lipicer 2007, 127).

Proces oblikovanja dnevnega reda torej ni nek enoten oziroma zaključen fenomen, ampak ga sestavljajo časovno in vsebinsko zaporedne dejavnosti, pri čemer je po Grdešiću (v Lajh in Kustec Lipicer 2007, 127) potrebno najprej temeljno in analitično razlikovati med zaznavo in opredelitvijo problema, mobilizacijo in agregacijo igralcev v posameznih fazah problema ter vsebinskim oblikovanjem dnevnega reda legitimnih političnih institucij. Na proces oblikovanja ter potencialen vstop problemov oziroma tematik v javnopolitični prostor oziroma ponovno osredotočanje na probleme in tematike, ki so že v prostoru, tako vpliva celota med seboj prepletenih dejavnikov. Posebej pomembna sta dva, in sicer vrsta oziroma značilnosti neke javnopolitične tematike ter zaznava in interpretacija neke družbene realnosti oziroma problema. K tem npr. prištevamo vrednote, prepričanja, interese in tudi ideologije (Lajh in Kustec Lipicer 2007, 128).

Rekli smo, brez da bi se nek problem oziroma tematika znašla na dnevnem redu, se o njiju in v zvezi z njima praktično ni mogoče izrekati in sprejemati odločitev, zato je v tem oziru zlasti pomembno predvsem njihovo pravočasno odkrivanje in pravilno interpretiranje. Zgodnje odkrivanje in prepoznavanje tematik ter z njimi povezanih problemov namreč omogoča ustrezno pripravo na njihovo reševanje, saj omogoča ključnim igralcem, da pravočasno zberejo ustrezne informacije in pripravijo primerne ukrepe. V tem so se posledično razvile tudi posebne tehnike in mehanizmi prepoznavanja in selekcioniranja

tematik (prav tam). Hogwood in Gunn (v Lajh in Kustec Lipicer 2007, 128) sta npr. opredelila sedem tehnik aktivnega prepoznavanja tematik:

- neformalno iskanje informacij o t. i. novih javnopolitičnih tematikah;
- iskanje ob pomoči administrativnih virov;
- izvajanje demografskih analiz;
- iskanje ob pomoči družbenih kazalcev in z njimi povezanih statističnih podatkov ter
- iskanje ob pomoči intuitivnih tehnik presojanja, pregledovanje strokovne literature v smeri možnih razvojev dogodkov in vrednotenje obstoječih politik.

Z omenjenimi tehnikami sicer prepoznavamo tematike in z njimi povezane probleme, vendar zgolj njihova prepoznavna samodejno še ne pomeni tudi uvrstitve na dnevni red institucij političnega odločanja, ampak morajo te prej še skozi postopek selekcioniranja, pri čemer pa imajo tisti, ki ga izvajajo, nedvomno veliko moč. Vendar pa moč igralcev ni edini dejavnik, ki vpliva na uvrščanje neke tematike na dnevni red, pomembno vlogo imajo tudi njihove značilnosti (Lajh in Kustec Lipicer 2007, 128–29).

Vstop oziroma postavitev določene tematike na dnevni red pa je mogoča tudi skozi t. i. javnopolitično okno, katerega koncept je razvil Kingdon. Po njegovem mnenju je potrebno oblikovanje dnevnega reda preučevati na podlagi treh različnih in ločenih tokov. Prvi tok je problemski in ga zaznamujejo problemi, ki jih prepoznavajo igralci iz sfere države, naslednji je javnopolitični tok, kjer med izbranimi igralci iz državne in družbene sfere, predvsem strokovnjaki, tečejo in se soočajo različne ideje in na koncu torej še tretji tok, politični tok. Slednji deluje precej neodvisno od predhodnih tokov in zajema predvsem splošne sistemske lastnosti, kot npr. nacionalno razpoloženje, delovanje vlade, konsenzualnost itd. (v Lajh in Kustec Lipicer 2007, 130). Če se vsi omenjeni tokovi srečajo na enem mestu, sprožijo začasno odprtje tega t. i. javnopolitičnega okna, kar z drugimi besedami pomeni, da je neka javnopolitična sprememba lahko mogoča. Take priložnosti so sicer redke in se pokažejo le takrat, ko je nek problem prepoznan, rešitev zanj je razvita in dosegljiva vpletenim igralcem, politična sprememba časovno sovпада z javnopolitično, morebitne ovire pa niso nepremostljive (prav tam).

Za razumevanje procesa oblikovanja dnevnega reda sta predvsem pomembni tudi njegova vsebina in pomen. Cobb in Elder (v Lajh in Kustec Lipicer 2007, 136) razlikujeta med dvema zvrstema oziroma načinoma oblikovanja dnevnega reda, in sicer sistemskim ter institucionalnim dnevnim redom. Prvega sestavljajo vse javno predstavljene tematike v

določeni družbi ali njeni politični skupnosti in jih njeni člani razumejo kot pomembne za odločanje. Z drugimi besedami, gre za vprašanja in probleme, o katerih se razpravlja v javnosti. Drugi, institucionalni dnevni red, imenovan tudi vladni oziroma formalni dnevni red, pa sestavljajo problemi in vprašanja, ki kot pomembna zaznavajo pristojne politične institucije ter se posledično zato pri njihovem reševanju tudi aktivno vključujejo. Če je prvi še bolj abstrakten, je drugi konkreten, saj obravnava vprašanja, ki so že na formalnem dnevnem redu in s tem pripravljena na odločanje (Lajh in Kustec Lipicer 2007, 136–37).

Z vključevanjem družbenih skupin oziroma javnopolitičnih igralcev iz sfere družbe v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik se je počasi odprl prostor za nastanek in razvoj lobiranja.

4 LOBIRANJE IN INTERESNE SKUPINE

Lobiji in lobiranje so pojavi, ki jih pravzaprav poznajo vse sodobne demokracije in so zato postali neizogibna sestavina demokratičnega oblikovanja in izvajanja javnih politik, vendar jih zaradi njihove dvojne narave, zaželene in nezaželene, mnogi sodobni politični sistemi z določanjem pravnega urejanja, nadzorom in sankcioniranjem skušajo narediti bolj pregledne. Z drugimi besedami, posvetovanje političnih odločevalcev z interesnimi skupinami ter vplivanje interesnih skupin na odločanje političnih institucij pomembno prispeva k večji demokratičnosti in kvaliteti odločanja, po drugi strani pa praktične izkušnje z lobiranjem nakazujejo na zlorabe in podkupovanje (Fink-Hafner 2007c, 8).

Besedo lobiji se v literaturi pogosto uporablja kot sopomenko za interesne skupine ali skupine pritiska, besedo lobiranje pa za opis njihovega delovanja (Krašovec 2002, 103). Podobno opredelitev v nadaljevanju prevzemamo tudi mi.

4.1 Opredelitev pojmov

4.1.1 Lobiji in interesne skupine

Izvorno lobi pomeni dvorano ali hodnik v osrednjem nadstropju javne zgradbe, prav tako pa pomeni tudi tisti prostor v zakonodajalnem organu, kamor ima poleg izvoljenih predstavnikov dostop tudi javnost (Žagar 1995, 58; Fink-Hafner 2007c, 16). Kasneje je, v povezavi z določeno politično prakso, pridobil še politični pomen (Fink-Hafner 2007c, 16). V ZDA izraz lobi npr. uporabljajo za opis ljudi ali skupine ljudi, ki skušajo v interesu določene posebne skupine pri odločevalcih vplivati na potek in dejavnost zakonodajalnega organa. V tem oziru lobi predstavlja interesno skupino, ki je pooblastila svojega predstavnika, ali najela koga drugega (lobista), da bi ta neposredno zastopal njene interese v komunikaciji s političnimi odločevalci. Za lobije velja, da so to zgolj tiste interesne skupine, ki imajo v procesu oblikovanja javnih politik svoj vložek, se v komunikaciji z oblikovalci javnih politik zanj aktivno potegujejo, pri tem pa nimajo namena priti na oblast (prav tam).

Interpretacij oziroma odtenkov poimenovanja lobijev je veliko, zato tudi ne preseneča, da pri različnih avtorjih ob interesnih skupinah zasledimo tudi uporabo sopomenk, kot so npr. skupine pritiska, organizirani interesi ipd., vendar opredelitev izhodiščnega pojma praviloma ostaja enaka (prav tam). Kljub različnim možnostim opredelitev pa moramo na tem mestu posebej poudariti ločitev lobijev oziroma interesnih skupin od političnih strank. Prvo ločnico med njimi smo tako že omenili in predstavlja željo oziroma namen doseganja oblasti. Interesne skupine za razliko od političnih strank tega namena nimajo. Drugo ločnico predstavlja obseg oziroma število področij javnih politik, na katerih delujejo. Stranke praviloma delujejo in posvečajo pozornost vsem ali vsaj večjemu številu področij javnih politik, lobiji pa svoje delovanje usmerjajo zgolj na tista področja javnih politik, ki jih bodisi posredno bodisi neposredno zadevajo. Zadnjo ločnico pa predstavlja t. i. (ne)stalnost njihovega delovanja. Za razliko od strank lobiji oziroma interesne skupine ne delujejo stalno, ampak prej ciklično (Krašovec 2002, 104).

V nadaljevanju razlikujemo oziroma predstavljamo različne vrste lobijev oziroma interesnih skupin.

4.1.1.1 Vrste lobijev oziroma interesnih skupin

Lobije oziroma interesne skupine najpogosteje razlikujemo po obsegu oziroma širini interesov, ki jih predstavljajo in zagovarjajo. V tem oziru jih delimo na sekcijske in promocijske (javne) interesne skupine. Sekcijske interesne skupine v osnovi predstavljajo in zagovarjajo interese določenega ožjega dela družbe (delodajalci, sindikati, veterani), medtem ko je za javne interesne skupine značilno, da prevzemajo in se zavzemajo za širše skupne družbene interese (človekove pravice, enakost spolov) (Bibič 1995, 6; Krašovec 2002, 106–07, Fink-Hafner 2007c, 16).

Za razliko od sekcijskih in javnih interesnih skupin, jih Almond, Powell in Mundt (v Krašovec 2002, 107) delijo glede na stopnjo njihove organiziranosti, s tem pa na:

- izjemne ali trenutne interesne skupine;
- neasociacijske interesne skupine;
- institucionalne interesne skupine ter
- asociacijske interesne skupine.

Prve se oblikujejo kot neke vrste trenutni odgovor večjega števila posameznikov na enako oziroma podobno razočaranje, prizadetost ali kakšno drugo močno čustvo, zato je zanje značilna spontana in hitra vzpostavitev ter nizka stopnja organiziranosti. Neasociacijske interesne skupine so v osnovi sicer podobne prvim, vendar se od njih razlikujejo po tem, da so oblikovane glede na skupne interese določenih etničnih skupin, regij ipd. Za institucionalne interesne skupine je značilna visoka stopnja organiziranosti, kar je pogosto tudi eden njihovih glavnih dejavnikov moči. Visoka stopnja organiziranosti pa je značilna tudi za asociacijske interesne skupine, katerih namen je predstavljanje in zagovarjanje interesov določenih posebnih skupin (ekonomskih, poklicnih). Ena izmed značilnosti slednjih interesnih skupin je tudi možnost zaposlitve v njih (Krašovec 2002, 107–08).

Interesne skupine nadalje razlikujemo tudi po njihovem dostopu do procesov oblikovanja javnih politik oziroma njihovem dostopu do ključnih odločevalcev, ki v teh procesih nastopajo. V odnosu z vlado, pogosto najpomembnejšim nosilcem legalne avtoritete oblikovanja javnih politik, ločimo med notranjimi in zunanjimi interesnimi skupinami. Za notranje interesne skupine velja, da jih vlada sprejema kot legitimne oziroma relevantne

soigralce v procesih oblikovanja javnih politik ter se z njimi tudi redno posvetuje, medtem ko zunanjim večinoma ne posveča posebne pozornosti (prav tam, 108).

Grant (1989, 16) notranje interesne skupine nadalje razdeli na:

- ujete interesne skupine;
- interesne skupine nizke pozornosti ter
- interesne skupine visoke pozornosti.

Za ujete interesne skupine je značilno, da pravzaprav zelo težko prekinejo ta t. i. notranji odnos z vlado oziroma odločevalci, saj so ali odvisne od njih (sredstva) ali morda celo predstavljajo del javnega sektorja. V primeru, da niso zadovoljne s svojo vlogo v javnopolitičnem procesu, se sicer lahko poskusijo ločiti od vlade in odločevalcev, toda če nimajo zagotovljenih nadomestnih sredstev, bodo le stežka preživele (Grant 1989, 16).

Interesne skupine nizke in visoke pozornosti je Grant (1989, 16) razdelil glede na stopnjo vključevanja oziroma uporabe množičnih medijev pri zagotavljanju oziroma krepitvi stikov in odnosov z odločevalci. Za prve je značilno delovanje za t. i. zaprtimi vrati, kar pomeni, da izjav za medije pravzaprav skorajda oziroma sploh ne dajejo. Ravno obratno pa velja za interesne skupine visoke pozornosti, ki z množičnimi mediji zavestno sodelujejo, da bi s tem še okrepile odnose z vlado oziroma odločevalci (prav tam).

Podobno naredi tudi z zunanjimi interesnimi skupinami, ko jih razdeli na:

- potencialne notranje interesne skupine;
- zunanje interesne skupine po nuji (*by necessity*);
- ideološke interesne skupine (prav tam).

Potencialne notranje interesne skupine, kot že ime pove, želijo postati notranje interesne skupine, vendar jih vlada v tem trenutku še ne prepoznava in ne sprejema kot enakopravne oziroma legitimne sogovornike. Podobno velja tudi za zunanje interesne skupine po nuji, pri čemer pa so te povečini še premalo politično sofisticirane, da bi za vlado zaenkrat sploh lahko postale sprejemljive (Grant 1989, 17).

Prehod med notranjimi in zunanjimi interesnimi skupinami je torej možen in povečini povezan s prevzetjem bolj odgovornih in konvencionalnih strategij uveljavljanja interesov. V osnovi gre namreč za to, da morajo biti interesne skupine, preden sploh lahko postanejo

enakopravne sogovornice v javnopolitičnem procesu, zmožne prevzeti in se priučiti določenih političnih veščin (prav tam, 17–8).

Za razliko od možnih notranjih in zunanjih interesnih skupin po nuji pa ideološke zunanje interesne skupine ostajajo neomajne in nimajo prav nobenega namena postati notranje. Zato tudi ne preseneča, da za doseganje svojih ciljev ne prevzemajo uveljavljenih poti, ampak raje izbirajo in prevzemajo netipične oblike in taktike političnega udejstvovanja (prav tam, 18).

Vprašanje dostopa lobijev oziroma interesnih skupin do vlade je torej hkrati tudi vprašanje odnosov med njimi. Kot skrajna primera odnosov med interesnimi skupinami in vlado ter dostopa interesnih skupin do vlade se praviloma omenjata pluralizem in korporativizem (Krašovec 2002, 109).

Po prepričanju zagovornikov pluralizma je moč med številnimi lobiji oziroma interesnimi skupinami v družbi praviloma razpršena. Za pluralizem je tako značilno delovanje velikega števila interesnih skupin, od katerih pa pravzaprav nobena nima zagotovljenega stalnega dostopa do procesov oblikovanja javnih politik, zato posledično v njih tudi ne more prevladovati. Kljub vsemu pa pluralisti niso nikoli trdili, da imajo vse interesne skupine enake možnosti dostopa do vlade oziroma vpliva v procesih oblikovanja javnih politik (prav tam, 110).

Ravno nasprotno od pluralizma je za korporativizem značilno omejevanje števila interesnih skupin, ki (so)delujejo v procesih oblikovanja javnih politik. Do omejevanja pride večinoma tako, da se manjšemu številu lobijev oziroma interesnih skupin zagotovi neoviran dostop do vlade in procesov oblikovanja javnih politik. Ni pa to edina značilnost korporativizma, pomembno je namreč tudi, da se tako privilegirane interesne skupine pozneje dejansko vključi v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik (prav tam).

Sedaj, ko smo podrobneje spoznali pomen lobijev oziroma interesnih skupin in njihovih vrst, lahko na tem mestu preidemo na lobiranje oziroma njihovo delovanje.

4.1.2 Lobiranje

Lobiranje ima nedvomno dolgo zgodovinsko tradicijo, čemur pritrjujejo tudi številni avtorji, vendar posebnega soglasja o času in kraju njegovega nastanka ter enotne opredelitve vse do danes niso sprejeli. Nekateri avtorji, npr. Zetter, začetek lobiranja umeščajo npr. v ZDA, natančneje v leto 1792, pri čemer se sklicujejo na zapise, da bi naj virginijski veterani najeli lobista, ki je potem lobiral za razširitev njihovih pravic iz naslova vojne (Zetter 2008, 6). Zetter (prav tam) sicer dopušča možnost, da se je lobiranje pojavilo v Veliki Britaniji, a na koncu vseeno sklene, da komercialno lobiranje izvira iz ZDA. S tem, da je lobiranje nastalo v ameriški politični praksi, se strinja tudi Fink-Hafner (2007c, 17), vendar pri tem njegov nastanek postavi v leto 1829, ko so za opis najetih ljudi, ki so pogosto iskali t. i. privilegije po hodnikih zakonodajalnega organa v Albanyju, pričeli uporabljati pojem 'lobby-agent'. Se pa oba avtorja (prav tam) strinjata, da lobiranje v širšem smislu ni ameriška iznajdba. Vsak demokratični sistem namreč vsebuje različne formalne in neformalne možnosti, na podlagi katerih skušajo državljani organizirano vplivati na odločevalce. Tisto, kar je torej specifično za ameriške izkušnje, je stopnja, do katere se je pozneje razvilo lobiranje in njegova vloga v politiki (Fink-Hafner 2007c, 17). Če povzamemo, Žagar pravi, da sta nastanek in razvoj lobiranja povezana z dejstvom, da obstoječe institucije in kanali političnih sistemov parlamentarnih in predsedniških demokracij niso zagotovili prelitja različnih interesov v procese političnega odločanja (Žagar 1995, 57).

V klasični literaturi je lobiranje, kot pravi Fink-Hafner (2007c, 18), opredeljeno kot vplivanje na zakonodajalce, torej posameznike ali zakonodajalni organ kot celoto, in sicer v korist lastnih (ali klientovih) interesov, torej v prid ali proti sprejetju določenega zakona oziroma vladne odločitve. Slednjemu se pridružuje tudi Nownes, ko lobiranje razume kot poskus vpliva na to, kar počne vlada (Nownes 2006, 5). Podobno klasično opredelitev ponudita tudi Watson in Shackleton, ko lobiranje opišeta kot poskus vplivanja na politične odločevalce, da bi sprejeli neko odločitev v prid določeni interesni skupini (Watson in Shackleton 2004, 90).

Lobiranje je moč razumeti tudi kot komuniciranje z vplivnimi javnostmi, pri čemer Novak misli predvsem vlado, parlament in politične stranke (Novak in Mihelin Ritlop 2006, 37–8). Po njegovem je za tako razumevanje ključna predvsem dodana vrednost lobiranja, ki jo posledično z njim pridobita posameznik ali določena organizacija. Omenjeno opredelitev

lahko delno povežemo z Milbrathovo (v Ferfila 1995, 100), ki lobiranje označi kot komuniciranje s centri odločanja v vladi, in sicer s ciljem vplivati na njihove odločitve.

Fink-Hafner nadaljuje in pravi, da ko govorimo o lobiranju, pravzaprav govorimo o treh osnovnih členih v politični komunikaciji, torej o interesnih skupinah, predstavnikih oziroma najetih lobistih teh skupin in o političnih odločevalcih. S stališča komunikacijske teorije lahko o lobiranju govorimo, v kadar so prisotni naslednji elementi:

- gre za vladno oziroma parlamentarno odločanje;
- obstaja želja vplivati;
- obstaja predstavnik kot komunikator med državljani oziroma interesnimi skupinami in vladnimi odločevalci ter
- obstaja komunikacija oziroma prenos vpliva (Fink-Hafner 2007c, 18–9).

Poleg omenjenih klasičnih opredelitev lahko v praksi in raziskavah lobiranja v Evropski uniji vse pogosteje naletimo tudi na pojmovanje, da je lobiranje tudi že zbiranje koristnih informacij tam, kjer se odločitve pripravljajo, oblikujejo in izvajajo (prav tam). Lefebiry (v Tanusevski 2010, 22) pa pravi, da se lobiranje pravzaprav nanaša tudi na pripravo analiz z namenom pomagati odločevalcem razumeti nek problem.

Če se še nekoliko odmaknemo od klasičnih opredelitev, nekateri avtorji lobiranje razumejo tudi kot umetnost političnega prepričevanja (Zetter 2008, 3), Wittenberg in Wittenberg pa celo kot neke vrste umetnost kompromisa (v Moloney 1996, 17).

Različne opredelitve lobiranja pravzaprav niti ne presenečajo. Če npr. prevzamemo Zetterjevo umestitev, ima lobiranje pravzaprav dvestodvajsetletno zgodovino oziroma tradicijo. Kljub vsem opredelitvam pa je v obdobju razvoja lobiranja kaj kmalu postalo opazno razlikovanje med legitimnimi in nelegitimnimi pristopi v procesu lobiranja.

4.1.2.1 Temeljni pristopi k lobiranju

Med legitimne pristope prištevamo predvsem prepričevanje, posredovanje podatkov, pripravo analiz in njihovo posredovanje odločevalcem ter tudi zbiranje informacij o potekajočih ali napovedanih javnopolitičnih procesih (Fink-Hafner 2007c, 19).

Nelegitimne pristope pa povezujemo s podkupovanjem s finančnimi sredstvi in materialnimi dobrinami, korupcijo v prikriti materialni obliki, korupcijo v različnih nematerialnih oblikah, prikrojevanjem podatkov, z nepoštenim pridobivanjem in širjenjem uradnih podatkov in tudi z grožnjami (prav tam).

Glede na temeljne pristope v procesu lobiranja nadalje razlikujemo tudi strategije in tehnike lobiranja.

4.1.2.2 Strategije in tehnike lobiranja

Strategije lobiranja so lahko različne, odvisno namreč od primera in vrste lobija oziroma interesne skupine, vendar glede na analizirano literaturo v osnovi razlikujemo med neposrednim (notranjim) in posrednim (zunanjim) lobiranjem (Ippolito in Walker 1980, 320; Bibič 1995, 13).

Če torej pustimo ob strani vsa različna poimenovanja in morebitna prepletanja med strategijami, neposredno lobiranje razumemo v luči klasičnih teorij o lobiranju, se pravi kot vplivanje lobijev oziroma interesnih skupin na zakonodajalce (posameznike ali zakonodajalni organ kot celoto) v korist lastnih interesov (Fink-Hafner 2007c, 18) in ga izvajajo za to posebej pooblaščen osebe oziroma lobisti (prav tam, 16). Lobiji oziroma interesne skupine se za doseganje svojih interesov poslužujejo različnih metod in tehnik (posrednih in neposrednih), ki pa nikoli niso usmerjene le v eno smer, se pravi v smer odločevalcev, za katere se predvideva, da so neki interesni skupini že naklonjeni, ampak zmeraj tudi v smer tistih neodločenih kot tudi v smer izrazitih nasprotnikov določene javne politike (Ippolito in Walker 1980, 364; Bibič 1995, 13).

Med najpogosteje uporabljane neposredne tehnike neposrednega lobiranja v procesih oblikovanja javnih politik tako uvrščamo:

- neposredne stike z odločevalci in njihovimi sodelavci (srečanja);
- posredne stike z odločevalci in njihovimi sodelavci (pisna in elektronska komunikacija);
- predstavljanje in zagovarjanje rezultatov analiz in raziskav ter
- udeležbo in sodelovanje na sejah delovnih teles (Ippolito in Walker 1980, 373–74; Blagajac 2006, 143; Fink-Hafner 2007c, 20).

Na tem mestu pa ne smemo pozabiti niti na posredne tehnike lobiranja, med katere prištevamo npr. vplivanje preko prijateljev uradnikov, strokovnjakov, raziskovalcev ter tudi ad hoc koalicij (Krašovec 2002, 13; Fink-Hafner 2007c, 20).

Prav tako pa ne smemo pozabiti niti na dejavnosti, ki sicer niso neposredno povezane z vplivanjem na politične odločevalce, vendar so za uspeh lobijev oziroma interesnih skupin še kako pomembne:

- zagotovitev in ohranjanje stikov s političnimi odločevalci;
- monitoring javnopolitičnega dogajanja;
- zbiranje informacij ter
- priprava in izdelava analiz in raziskav (Ippolito in Walker 1980, 373; Fink-Hafner 2007c, 8; Zetter 2008).

Za posredno lobiranje je po drugi strani značilno, da ne gre za neposredne kontakte z državnimi organi in političnimi odločevalci, temveč za posebno vplivanje preko njihove t. i. volilne baze (Bibič 1995, 13) oziroma za t. i. *grass-roots* lobiranje (Fink-Hafner 2007c, 20). V tem oziru se za lobiranje najpogosteje uporabljajo različne tehnike vplivanja preko javnega mnenja, ki ga povečini oblikujejo množični mediji. Interesne skupine, ki imajo podporo javnega mnenja, imajo v procesih oblikovanja tudi več možnosti za uveljavitev svojih interesov (Krašovec 2002, 113–14).

Med tehnike vplivanja preko množičnih medijev uvrščamo:

- organiziranje posvetov, konferenc in okroglih miz, na katere so vabljeni oziroma se jih udeležujejo tudi novinarji;
- objavljanje pisem, naslovljenih na politične odločevalce v množičnih medijih ter

- različne medijske aktivnosti (npr. kampanje, novinarske konference) (Krašovec 2002, 113; Blagajac 2006, Fink-Hafner 2007c, 20).

Omenjene tehnike vplivanja pa lobiji oziroma interesne skupine uporabljajo za:

- vzpostavitev prepoznavnosti, mobilizacijo in ohranitev članstva;
- pridobivanje pomembnih informacij;
- spreminjanje mnenjskega ozračja;
- pojasnjevanje in zagovarjanje interesov, ki jih zastopajo;
- izvajanje vpliva na vlado in politične odločevalce ter
- objavo vsebinskih prispevkov (Grant 1989, 81–3).

Kadar so omenjene strategije in tehnike lobiranja usmerjene, govorimo o tarčah lobiranja.

4.1.2.3 Tarče lobiranja

Velikokrat se kot glavna oziroma odločilna kriterija za izbor glavnih tarč lobistov oziroma predstavnikov interesnih skupin izpostavljata moč ter formalno določene funkcije in pristojnosti posamezne javnopolitične podarene v procesih oblikovanja javnih politik. Glede na omenjena kriterija kot glavne tarče različnih lobijev oziroma interesnih skupin praviloma nastopajo vlada, parlament in uprava. Vprašanje izbora glavne tarče se velikokrat povezuje tudi z vrsto političnega sistema, tako naj bi bilo za interesne skupine, ki delujejo v parlamentarnem sistemu, značilno, da svoje delovanje v prvi vrsti usmerijo na vlado in na upravo, saj je ta pravzaprav središče moči sistema (Krašovec 2002, 111).

Poleg kriterijev moči in formalno določenih funkcij in pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik se pogosto uporablja še en kriterij. Pri odločanju lobijev oziroma interesnih skupin, na katere tarče bodo prvenstveno usmerili svoje delovanje, je potrebno upoštevati tudi kriterij dostopnosti. Tarče z največjo močjo v procesih oblikovanja javnih politik niso nujno tudi najbolj dostopne in obratno (prav tam).

S tem, ko govorimo o možnih glavnih tarčah lobiranja, posredno že nakazujemo, da obstaja več tarč, na katere interesne skupine usmerjajo svoje delovanje. Richardson (v Krašovec

2002, 12) tako meni, da skušajo lobiji oziroma interesne skupine v procesih oblikovanja javnih politik hkrati vplivati na več različnih tarč, saj si na tak način predvsem povečujejo možnosti za uveljavitev interesov. Pri izboru glavnih tarč je prav tako pomembno, da interesne skupine upoštevajo tudi konkretne dane okoliščine, kot so npr. vrsta javnih politik, tradicija oblikovanja določenih javnih politik, splošna ali trenutna politična (ne)naklonjenost delovanju konkretnih lobijev oziroma interesnih skupin itd. (Krašovec 2002, 12).

Lobiji oziroma interesne skupine in lobiranje so danes legitimni družbeni pojavi, opredeljeni tudi v politološki literaturi, pa vendar se kljub vsemu nekako ne morejo otresti slabšalnega prizvoka, ki so si ga skozi zgodovino prislužili zaradi uporabe takih in drugačnih nelegitimnih metod vplivanja nekaterih interesnih skupin (Fink-Hafner 2007c, 12). V tem oziru se lobiranje velikokrat, največkrat povsem neupravičeno, že kar *a priori* enači s korupcijo.

5 KORUPCIJA

Korupcija je pojav, prisoten v vseh družbah in ureditvah in ima izrazito negativen vpliv na vsa področja tako družbenega kot političnega življenja. V zgodovini pravzaprav zato tudi ne najdemo primera oziroma družbe, ki ne bi poznala korupcije. S podkupovanjem so posamezniki namreč že od nekdaj dosegali prednosti in posegali po dobrinah in možnostih, ki so jim bile drugače nedosegljive (Dobovšek in Minič 2005, 11).

Njen nastanek najpogosteje povezujemo s pohlepom po ugledu ali denarju, nečimrnostjo, pomanjkanjem integritete in pretirano uslužnostjo, prav tako pa lahko nastane tudi kot posledica sistemske nepravilnosti, zaradi katere nimajo vsi posamezniki zagotovljenega enakopravnega dostopa do dobrin, storitev in pravic ter so se zato h korupciji pravzaprav primorani zateči. Komisija za preprečevanje korupcije (2012a) okoliščine, ki bistveno prispevajo k nastanku korupcije, razdeli na naslednje točke:

- pomanjkljivo ali sploh neobstoječe, nejasno ali ne dovolj uveljavljeno upravljanje in vodenje organizacij in postopkov;
- pomanjkanje nadzora nad izvajanjem nalog, porabo finančnih sredstev in drugim;

- pomanjkanje ustreznih etičnih standardov in pravil vedenja;
- pomanjkanje ustreznih izobraževanj in usposabljanj zaposlenih o načinu izvajanja njihovih nalog, o etiki in integriteti;
- nedosledno ali nepravilno kaznovanje kršitev pravil v družbi, organizaciji, podjetju ali drugem subjektu;
- slab pretok informacij ter
- zloraba svobode odločanja (diskrecijske pravice) zaposlenih – bodisi zato, da omogočijo neko korist sebi ali drugemu, bodisi zato, ker zaradi tesnega poznanstva z osebami niso več nepristranski pri svojem odločanju.

O tem, kaj pravzaprav je korupcija, je mogoče na dolgo in široko razpravljati, zato si v nadaljevanju najprej oglejmo nekaj definicij termina korupcija.

5.1 Opredelitev pojmov

5.1.1 Korupcija

Korupcija predstavlja politični, socialni in kulturni problem družbe, omogoča delovanje in razvoj organiziranega kriminala ter neposredno vpliva na stabilnost držav. V splošnem o njej govorimo, ko gre za protizakonito in nepošteno vedenje oziroma ravnanje oseb, ki jo izvajajo, pri čemer predstavlja tudi izsiljevanje, poneverjanje, moralno pokvarjenost ter izkoriščanje prijateljskih in družinskih vezi pri napredovanju. Pri korupciji torej ne gre zgolj za razkošna darila oziroma takšno ali drugačno podkupovanje, protizakonito vedenje itd., ampak tudi za samo nepoštenost in izprijenost tistih, ki jo izvajajo (Dobovšek in Minič 2005, 12–3). Dobovšek in Minič jo npr. poimenujeta kot zmago lakomnosti nad poštenostjo, kjer se kot žrtev korupcije pojavlja družba kot celota (prav tam, 13).

Po definiciji Sveta Evrope je korupcija opredeljena kot katera koli dejavnost oseb, ki jim je zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju in s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, uslužbencev v zasebnem sektorju, neodvisnih agencij

in drugih razmerij te vrste, pri čemer je usmerjena v pridobivanje kakršnih koli nezasluženi koristi zase in za druge (Dobovšek in Minič 2005, 13).

V Sloveniji korupcijo po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije razumemo kot »/.../ vsak/o/ kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.« (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 4. člen)

Podana zakonska definicija nam omogoča izpeljavo elementov, na podlagi katerih potem določamo ali je neko ravnanje koruptivno ali ne. V skladu z definicijo torej kot koruptivno ravnanje štejemo *vsako kršitev* (vse oblike ravnanj, tako storitev kot opustitev), ko je kršeno *dolžno ravnanje*, to kršitev v *javnem ali zasebnem sektorju* storijo *uradne osebe*, in sicer z namenom pridobiti *korist zase* ali za koga drugega (Komisija za preprečevanje korupcije 2012b).

Korist je lahko pri tem obljubljena, ponujena ali že dana oziroma tudi pričakovana, zahtevana ali že sprejeta. Kot so zapisali pri KPK, je pri vseh ravnanjih, ki jih razumemo kot korupcijo, bistven koruptivni namen, kar pravzaprav pomeni, da je neka »/.../ korist obljubljena ali dana z namenom, da bi vzpodbudila ali nagradila kršitev dolžnega ravnanja, oziroma ko je korist sprejeta za poplačilo dolžnega ravnanja«, zato je po njihovem mnenju »/p/otrebno uveljaviti ničelno toleranco, kjer so nesprejemljiva vsa koruptivna dejanja« (Komisija za preprečevanje korupcije 2012b). Vse več takšnih ali drugačnih majhnih dejanj namreč vpliva na rušenje prava in s tem posledično ustvarja možnosti za pojav še hujših oblik kršitev (prav tam).

Za osebe, med katerimi potekajo neka korupcijska kazniva dejanja, povečini velja, da se v kazensko-pravnem pomenu besede ne počutijo kot žrtve, zato takih dejanj tudi ne prijavljajo, jih niso pripravljene prijaviti, hkrati pa tudi niso pripravljene sodelovati z organi pregona in odkrivanja (Dobovšek in Minič 2005, 13).

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo vrste korupcije.

5.1.1.1 Vrste korupcije

Korupcijo lahko razvrstimo na več različnih dejavnosti oziroma na:

- pravo podkupovanje;
- nepravo podkupovanje;
- vnaprejšnje podkupovanje;
- naknadno ali poznejše podkupovanje ter
- pasivno in aktivno podkupovanje (Dobovšek in Minič 2005, 13–4).

Za pravo podkupovanje je značilno, da je podkupnina usmerjena v dejanje, ki presega pristojnosti in odgovornosti storilca. Kaže se recimo v izvršitvi uradnega dejanja, ki ga določena uradna oseba ne bi smela opraviti, kot tudi v naklepni opustitvi dolžnega ravnanja take osebe (Dobovšek in Minič 2005, 13).

Kot nepravo podkupovanje razumemo podkupovanje, usmerjeno k dejanjem, ki so sicer dovoljena in legitimna (izvršitev določene storitve, ki bi jo uradna oseba tudi sicer morala opraviti ali pa je po svoji dolžnosti tudi sicer ne bi opravila), uporabnik oziroma upravičenec (dajalec podkupnine) pa tako plača za nekaj, do česar je pravzaprav že upravičen brez plačila (prav tam, 14).

Pri vnaprejšnjem podkupovanju gre za podkupovanje, ki je dano ali obljubljeno pred izvršitvijo neke določene koristi ali ugodnosti. Časovna komponenta oziroma pretečeni čas med dajanjem podkupnine in dejansko izvršitvijo določene koristi ne pomeni, da kaznivo dejanje ne obstoji (prav tam).

Za primer naknadnega ali poznejšega podkupovanja gre takrat, kadar pride do terjanja oziroma do plačila podkupnine šele po sklenitvi posla, opravljeni storitvi ali uradnem dejanju. Slovenski kazenski zakonik takšno vrsto podkupovanja določa kot kaznivo dejanje le na področju gospodarskega poslovanja ter v skupini kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost in uradna pooblastila, pa še to le kot pasivni tip podkupovanja in ne tudi kot aktivno podkupovanje (Dobovšek in Minič 2005, 14).

Razliko med pasivnim in aktivnim podkupovanjem predstavlja predvsem razmerje med dajalcem in prejemnikom podkupnine (razmerje med subjektom in objektom podkupovanja). Za pasivno podkupovanje je značilno sprejemanje ali terjanje podkupnine zaradi uresničitve

cilja, ki ga hoče doseči dajalec podkupnine, medtem ko se aktivno podkupovanje nanaša na aktivno ravnanje dajalca podkupnine, ki zasleduje cilj, do katerega želi priti z dajanjem podkupnine (prav tam).

Korupcijska kazniva dejanja je težko dokazovati, saj večinoma potekajo pod pretvezo legalnega poslovanja, kar pomeni, da jih je pravzaprav skoraj nemogoče dokazovati s pomočjo listin in drugih materialnih dokazov. Preiskovalci tovrstnih dejanj lahko do potrebnih dokazov pridejo torej le na podlagi izjav vpletenih. Pogosto je dokazovanje koruptivnih dejanj vezano tudi na osebne dokaze, s katerimi se pojasnjuje ozadje posameznih finančnih transakcij in drugih poslovnih odločitev (Dvoršek v Dobovšek in Minič 2005, 15).

Korupcija preko svojega delovanja torej pomembno vpliva na (ne)stabilnost držav, pri čemer nanjo niso odporni niti v javnem niti v zasebnem sektorju. Za potrebe tega magistrskega dela se v nadaljevanju ne bomo posebej ukvarjali s korupcijo v zasebnem sektorju, nas bo pa zato toliko bolj zanimala korupcija v javni upravi.

5.1.2 Korupcija v javni upravi

Korupcijo v javni upravi je sicer težko natančno opredeliti, v prvi vrsti tudi zato, ker jo sestavljata dva pojma, pojem korupcije in pojem javne uprave. Kljub vsemu pa sta oba, kot smo lahko videli iz predstavljenih definicij, tesno povezana. Korupcija predstavlja pomembno tveganje in nevarnost za delovanje države in njenih institucij (Dobovšek 2002, 44).

Podrobnosti v zvezi z definiranjem javne uprave na tem mestu ni potrebno posebej obravnavati, zato o javni upravi spregovorimo zgolj na kratko. Haček (2009, 24) javno upravo razume kot celoto

/.../ vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča dosego že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti) ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev) ne glede na to, ali jih opravljajo državni

upravni organi, drugi državni organi ali organizacije znotraj zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno.

O njej lahko govorimo v formalnem in v materialnem smislu. V materialnem smislu javna uprava pomeni proces odločanja o javnih zadevah, v formalnem smislu pa predstavlja sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi (prav tam).

Elemente korupcije kot jih vidi KPK smo že predstavili, vendar je, če se želimo podrobneje posvetiti korupciji v javni upravi, za lažje razumevanje potrebno dodati nekaj dodatnih pojasnil. Za korupcijo v javni upravi velja, da gre za proces, v katerega sta vpleteni najmanj dve osebi, pri čemer je najmanj ena v javnem sektorju tudi zaposlena. V tem oziru korupcija predstavlja nedovoljeno zlorabo javnega interesa za zasebno korist. S tem se, podobno kot pravi KPK, rušijo temelji demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava (Dobovšek 2002, 45–6).

Za definiranje korupcije v javni upravi je torej ključnega pomena, da je v dejanju korupcije udeležena vsaj ena oseba, ki je v javnem sektorju tudi zaposlena, kar nas postavlja daleč stran od idealnih uprav, kot si jih je zamislil Max Weber. Javni uslužbenec je za Webra kanal in kot tak torej predstavlja neposredni in legitimni vezni člen med državo in njenimi državljani, zato s svojim delom ne sme izkrivljati pristnega odnosa med njima (Pusić v Dobovšek 2002, 46). Povsem drugače pa javne uslužbenke razume van Duyne (v Dobovšek 2002, 49), ki širjenje korupcije v državnih institucijah celo opisuje s t. i. procesom razvoja uspešnega vodilnega uslužbenca.

Proces razvoja uspešnega vodilnega uslužbenca poteka v treh fazah. V prvi fazi korumpiranega vodilnega uslužbenca prepoznamo predvsem po izstopajočih prekomernih zunanjih izdatkih (dizajnerska oblačila, drag avto), ki drugače niso primerljivi z življenjskim stilom običajnih javnih uslužbencev, posebnih drugih znakov korupcije v tem trenutku še ni opaziti. Za drugo fazo razvoja korumpiranega vodilnega uslužbenkeca je značilna t. i. erozija odgovornosti, kar v bistvu pomeni, da se z večanjem njegove odgovornosti posledično manjša stopnja povratnih negativnih informacij v zvezi z njegovim obnašanjem in delom. Na očitke o prekomernih življenjskih stroških povečini odgovarja splošno in zamegljeno, na kritike glede dela pa se največkrat odzove z otežitvijo dela kritikom, ali celo njihovo zamenjavo. V tretji fazi prične vodilna uslužbenec dobivati občutek, da je institucija, ki jo vodi, pravzaprav njegova last in pri tem prične v svojo korist neomejeno izrabljati vso moč in pooblastila, ki so

mu zaupana. Za tak način dela potrebuje ekipo svojih ljudi, ki mu brezpogojno zaupa in brez prepotrebnih vprašanj izvršuje njegova navodila. Taki uslužbenci so zaposlitev večinoma dobili na podlagi poznanstva z vodilnim uslužbencem in ne po strokovnih merilih, pri čemer je višina njihovih plač pogosto odvisna od lojalnosti, kar posledično vodi v nepotizem in kronizem. S tem institucija prestopi še tisti zadnji prag korupcije, kajti znotraj nje ni več praktično nikogar, ki bi nepravilnosti sploh prijavil (Dobovšek 2002, 49).

V družbi in javni upravi se korupcija pojavlja na različnih ravneh, na mikro, srednji in makro ravni, zato jih v nadaljevanju posebej predstavljamo.

5.1.2.1 Ravni korupcije

Na mikro ravni se korupcija pojavlja v obliki majhnih daril javnim uslužbencem, in sicer z namenom pridobitve zelenih uslug oziroma storitev, ki jih je določen javni uslužbenec že tako ali tako dolžan opraviti. Posebej razširjena je med nižjimi uslužbenci, ki imajo opravka z dokumentacijo in izdajo dovoljenj, pri čemer višina t. i. nagrad ne dosega povprečne mesečne plače uslužbenca. Takšna korupcija je postala del vsakdanjika, ljudje jo povečini tolerirajo, moralno pa se največkrat opravičuje z nizkimi plačami in prizadevanjem uslužbencev za rešitev določene zadeve (Dobovšek 2002, 46–7; Dobovšek in Minič 2005, 17).

Srednja raven korupcije je največkrat razširjena na lokalnem nivoju, kjer se s pooblastili lokalnih predstavnikov ustvarja politika določene lokalne skupnosti. Največkrat se za korupcijo na tej ravni odločajo manjši lokalni podjetniki ali interesne skupine, ki od pristojnih srednjih in višjih uslužbencev želijo predvsem izdajo zanje ustreznih predpisov in rešitev. Za zlorabo položaja so lahko uslužbenci 'nagrajeni' tudi z več desetkratniki njihovih povprečnih plač, odvisno sicer od razsežnosti posamičnega primera. Javnost takšne korupcije več ne tolerira, ampak jo šteje kot nepošteno in nemoralno (Dobovšek 2002, 47; Dobovšek in Minič 2005, 17).

Korupcija na makro ravni je povezana z vladnimi naročili, sklepanjem večjih pogodb, opravljenem večjih del v državi, kot so npr. ceste in infrastruktura ter z ostalimi večjimi investicijami. Prisotna je v najvišjih družbenih in političnih krogih, zato je ta del korupcije

tudi najnevarnejši in najbolj škodljiv. Takšne oblike korupcije ostanejo največkrat skrite, če pa se jih že odkrije, pa neodkriti ostanejo ključni igralci, torej vodilni v večjih podjetjih ter najvišji uslužbenci in funkcionarji. Za zlorabo svojega položaja lahko dosežejo tudi doživljenjske protipravne koristi oziroma zaslužke (prav tam).

Izmed vseh treh ravni korupcije je ekonomski učinek na družbo največji ravno na makro ravni. Namesto, da bi se ustvarjala zdrava konkurenca, zasnovana na kvaliteti, ceni in inovacijah, se ustvarjata korupcija in nepotizem, kar posledično odvrača investicije, škodi trgu in vodi v razpad gospodarstva (prav tam).

Odkrivanje in prijavljanje korupcije je pomembno predvsem zaradi samega onemogočanja nadaljnega razširjanja korupcije. Če namreč korupcijska dejanja odkrivamo in prijavljamo, se jim podpora v družbi zmanjšuje in se zato tudi težje širijo (Dobovšek 2002, 49).

5.2 Preprečevanje in perspektive odpravljanja korupcije

Koruptivna dejanja v družbi in gospodarstvu puščajo številne negativne posledice, zato je odkrivanje in preprečevanje korupcije še kako pomembno, vendar je že v sami osnovi to zelo zahtevna naloga. Pogosto gre namreč za razmerja med omejenim številom ljudi, kjer velja najvišja stopnja diskretnosti, zato je hkrati na vseh udeleženih straneh prisotna težnja, da tako pridobljenih koristi in prednosti ne izgubijo. Zaradi kompleksnosti pojava korupcije se z njenim odkrivanjem in preprečevanjem ukvarjajo številni organi, službe, institucije in komisije (Dobovšek in Minič 2005, 17–25).

5.2.1 Preprečevanje korupcije

Preprečevanje kriminalnih dejanj je načrtna dejavnost, katere namen je zmanjševati in odstranjevati najrazličnejše priložnosti za ustvarjanje nevarnosti, ogroženosti, posege v pravice drugih ljudi, predvsem pa potencialnim storilcem onemogočiti kazniva dejanja. Največkrat jo delimo na primarno, sekundarno in terciarno kriminalno prevencijo. Primarna

se večinoma ukvarja z ukrepi za izogibanje vzrokom in okoliščinam za razvoj ali pojav kriminalitete, sekundarna je usmerjena na ukrepe za zgodnje odkrivanje potencialnih storilcev in situacij, ki bi lahko privedle do kriminalnih aktivnosti, medtem ko se terciarna kriminalna prevencija ukvarja s tistimi osebami, ki so že storile kazniva dejanja (Dobovšek in Kordež 2005, 289).

Dosedanje reakcije na pojave in nevarnost korupcije so bile izrazito represivno naravnane, kar pa v osnovi zgolj odpravlja škodljive posledice v posameznih koruptivnih primerih, ne odpravlja pa vzrokov, povodov in okoliščin, zaradi katerih je sploh prišlo do nastanka korupcije. Bistvene rezultate je torej moč doseči le s preventivo, medtem ko naj represivno delovanje služi le kot korektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije (prav tam, 290).

Korupcija je seveda tudi mednarodni problem, zato je v boju zoper njo še kako pomembno mednarodno sodelovanje med državami, in sicer s pomočjo mednarodnih organizacij, katerih prioriteta je preprečevanje korupcije. Vsi ukrepi, ki jih posamezne države izvajajo se zato nujno nanašajo na mednarodne institucije in njihove dokumente s področja korupcije (prav tam). Več o tem bomo govorili v poglavju o korupciji in lobiranju v Sloveniji.

5.2.2 Perspektive odpravljanja korupcije

Iz vseh priporočil organizacij, ki se ukvarjajo s korupcijo, sledi, da jo je potrebno v prvi fazi preučiti in šele nato glede na spoznanja tudi ustrezno kriminalizirati. V nadaljnjem koraku je potrebno izpostaviti preventivo in urediti reorganizacijo institucij, da se s tem dosežeta deregulacija in transparentnost odločanja, kot tretje pa je potrebno poudariti izobraževanje (Dobovšek 2002, 49–50). Temeljni dokument, ki ureja omenjena izhodišča, se imenuje protikorupcijska strategija (Meško 2005, 73). Le s primernim strateškim pristopom in dvigovanjem zavesti v družbi namreč lahko ustvarimo pogoje, ki onemogočajo širjenje korupcije. Vsakršno takšno delovanje mora zato preseči tako družbene, politične kot tudi ekonomske okvirje (Dobovšek 2002, 50).

Kako bo država razvijala svojo protikorupcijsko strategijo, je v okviru danih možnosti odvisno od vsake države posebej, vendar je pri tem pomembno, da ta vseeno temelji na nekih skupnih izhodiščih. Če poenostavimo, je najprej potrebno izoblikovati kredibilno politično

vodstvo, nadalje preučiti oblike korupcije v državi, za kar je potreben pristop na ravni celotne družbe, in sicer z vključevanjem neodvisnih organizacij in strokovnjakov ter z razpravami v javnosti. Ljudje morajo namreč najprej ponovno pridobiti zaupanje v institucije in med seboj, šele nato se lahko pričnejo vsi nadaljnji ukrepi in reforme. Pri tem je pomembno, da se pokažejo rezultati, saj bodo ravno prvi rezultati tisti, ki bodo vsem nadaljnjim ukrepom in reformam omogočali legitimnost. Na tak način se krepi moč ukrepov, kar posledično vodi v zaupanje v institucije, v gospodarstvo in njegovo rast, posledično pa se zmanjšujeta tudi revščina in neenakost (prav tam, 51–2).

V nadaljevanju predstavljamo nekaj teh dejavnosti in ukrepov za preprečevanje korupcije.

5.2.2.1 Dejavnosti in ukrepi na področju odpravljanja korupcije

Kot protiutež državnim institucijam je potrebno vzpostaviti močno civilno družbo, ki bo preko neodvisnih medijev lahko vplivala na odločitve vlade in pokazala na nepravilnosti. Da bi to dosegli, je potrebno prekiniti t. i. zakon molka in o korupciji pričeti govoriti kot o pojavu, ki je v družbi nedvomno prisoten in škodljiv, pri tem pa tudi odkrito pokazati na krivce in jih kaznovati. Tako bodo tudi vladne organizacije morale vedno bolj sodelovati z domačimi kot tudi tujimi nevladnimi organizacijami. Ena izmed temeljnih nalog nevladnih organizacij je namreč spodbujanje zavesti o škodljivosti korupcije, spodbujanje in zaščita tistih, ki so pripravljeni korupcijo prijavljati, pa eden izmed prvih korakov h krepitvi družbe (Dobovšek 2002, 50).

Poseben poudarek je potrebno nameniti tudi mladim, ki jim je potrebno omogočiti vključevanje v protikorupcijske procese v družbi, jih izobraževati ter s tem pri njih ustvariti možnosti za odpor proti pohlepu. V tem oziru zato tudi ne smemo pozabiti na izobraževanje izobraževalcev, kajti oblike kriminalitete se neprestano spreminjajo (prav tam, 50–1).

K uvajanju ukrepov na področju korupcije je torej potrebno pristopiti sistematično in jih prilagajati danemu okolju, pri čemer ti ukrepi ne smejo biti v nasprotju s temeljnim državnim aktom oziroma ustavo ter z drugimi zakoni in predpisi. Istočasno je v družbi potrebno

ustvariti prepričanje, ki bo zagotavljalo spoštovanje zakonov in njihovo izvajanje, pri tem pa je potrebno, da bi se izognili zlorabam, posebej paziti na omejitve pravic (prav tam, 51).

V pričujočem magistrskem delu smo se do sedaj spoznali z vsemi temeljnimi koncepti, družbo in družbenimi interesi, oblikovanjem javnih politik, lobiranjem in korupcijo, zato se lahko v nadaljevanju podrobneje posvetimo lobiranju in korupciji v Sloveniji.

6 LOBIRANJE IN KORUPCIJA V SLOVENIJI

Lobiranje se pogosto, največkrat neupravičeno, razume kot sopomenko za korupcijo, zaradi česar je meja med obema posledično velikokrat zabrisana in težko opazna. S tem, ko se lobiranje enostavno enači s korupcijo, se ne postavlja zgolj vprašanje glede njegove legitimnosti, ampak se izkrivljata, tudi resnična podoba in prispevek, ki ga ima lobiranje za družbo. Korupcija v smislu lobiranja se na eni strani nanaša predvsem na javne uslužbence oziroma državne uradnike (izdajanje dovoljenj), na drugi pa na politike, ki podpirajo določene zakonske rešitve, dajejo prednost določenim podjetjem (javna naročila) itd. (Dobovšek in Minič 2005, 38).

Uporaba lobističnih pristopov, strategij in tehnik mora biti zato v skladu s splošnimi interesi in pričakovanji družbe. Uveljavljanje nasprotnih interesov je sicer mogoče, vendar le, če na drugi strani obstajata za to nek korupcijski interes in ustrezna volja (prav tam, 39).

Kako je z lobiranjem in korupcijo v Sloveniji, prikazujemo v nadaljevanju.

6.1 Lobiranje v Sloveniji

6.1.1 Razvoj modernega interesnoskupinskega delovanja

Običajno se Slovenijo opisuje kot posocialistično državo z relativno močno civilno družbo v osemdesetih letih 20. stoletja ter tudi kasneje, ko se je obseg t. i. manjkajoče sredine v Sloveniji primerjal z obsegom interesnoskupinskega delovanja v drugih posocialističnih državah (Fink-Hafner 2007c, 27). Sčasoma je organizacijska ekologija (po Atkinsonu in Colemanu v Fink-Hafner 2007c, 27) postajala čedalje močnejša in tudi vse bolj kompleksna, pa čeprav na različnih stopnjah razvoja na različnih javnopolitičnih področjih. Seveda pa to še ne pomeni, da je delovanje interesnih skupin s strani vlade in odločevalcev tudi zaželeno oziroma da obstaja med interesnimi skupinami in vladnimi akterji soglasje o poteh in načinih oblikovanja javnih politik (Fink-Hafner 2007c, 27–8).

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije in po podatkih, objavljenih v uradnih listih RS, je bilo konec leta 1993 v Sloveniji registriranih nekaj čez 52 tisoč podjetij in organizacij, od tega 24 političnih. Vendar pa zgolj na podlagi omenjenih podatkov še ne moremo govoriti o množici lobijev oziroma interesnih skupin, saj se v vlogi igralcev na področju oblikovanja javnih politik pojavlja še relativno malo število organizacij in skupin. Če jih izpostavimo nekaj, je šlo npr. za različna strokovna društva, velike raziskovalne inštitute, zdravniška združenja, univerzo, gospodarsko zbornico, interesna združenja razlaščencev, cerkvene oziroma religiozne organizacije, velike javne sisteme itd. (Fink-Hafner 2007c, 28).

Da na izbranih javnopolitičnih področjih deluje razmeroma majhno število interesnih skupin oziroma da so na konkretnih javnopolitičnih področjih med najaktivnejšimi sorodne interesne organizacije iste družbene skupine, je pokazala tudi empirična raziskava, ki jo je v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja v okviru Centra za politološke raziskave na Fakulteti za družbene vede opravil Zajc s sodelavci. V primerjavi z modernimi praksami političnih sistemov lahko v Sloveniji govorimo o relativno majhni gostoti vplivanja interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik na nacionalni ravni, prav tako, če gledamo v celoti, so javnopolitična področja v Sloveniji, če jih primerjamo s starejšimi demokracijami, zelo redko pokrita z interesnimi skupinami (prav tam).

Kljub temu pa sedaj svoboda združevanja in demokratiziran javni prostor v Sloveniji vedno bolj omogočata različnim družbenim skupinam in organizacijam, da se z metodami in pristopi, znanimi iz modernih demokracij, postavljajo za svoje interese v odnosu do oblikovalcev javnih politik, torej predvsem do vlade in parlamenta. V začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so se v Sloveniji torej vendarle pričeli procesi oblikovanja organiziranih interesov oziroma lobijev, ki skušajo preko interakcije s političnimi odločevalci, v skladu s svojimi interesi, vplivati na oblikovanje javnih politik, nimajo pa neposrednega interesa priti na oblast (Fink-Hafner 2007c, 28–9).

V Sloveniji, ko govorimo o lobijih, ponavadi omenjamo interesne skupine, ki jih lahko po podobnosti razvrstimo na:

- organizirane družbene skupine, ki imajo poleg svoje družbene vloge, poklica, izobrazbe in podobnih lastnosti tudi dobre sposobnosti samoorganizacije, hkrati pa tudi pomembno aktivno in latentno družbeno moč v odnosu do oblikovalcev javnih politik (kmetje, študenti);
- korporativna združenja, ki so se v sodobnih demokratičnih sistemih uveljavila kot partnerji vladi, predvsem na področju oblikovanja ekonomskih politik in tistih politik, ki so z ekonomsko tesno povezane (organizacije delodajalcev, sindikati);
- vplivne gospodarske panoge (bančništvo, prometni sektor);
- koalicije organizacij in združenj, ki se osredotočajo zgolj na eno tematiko (tobačni lobi, vinski lobi);
- koalicije organizacij in združenj, ki imajo skupni teritorialno-politični interes (štajerski lobi, primorski lobi);
- cerkve kot institucije in različne religiozne organizacije ter
- različna druga nepolitična združenja, ki postanejo interesne skupine z aktiviranjem ob določeni tematiki (lovski društva ob vprašanju zaščite naravne dediščine) (Fink-Hafner 2007c, 29).

6.1.2 Normativno urejanje področja lobiranja

Podatki iz raziskave *Oblikovanje policy mrež in lobiranje v Sloveniji*, ki jo je v okviru Centra za politološke raziskave s sodelavci izvedla Fink-Hafner in sta jo financirala Vlada RS

in Državni zbor RS, je pokazala, da se interesne skupine, zajete v raziskavo večinoma zavzemajo za oblikovanje pisnih pravil lobiranja. Leta 1996 jih je od 70 interesnih skupin na izbranih področjih javnih politik, le približno tretjina menila, da takih pravil v Sloveniji ne potrebujemo. Del izbranih interesnih skupin pa se je nad potencialnim zakonskim urejanjem področja lobiranja počasi navduševal (Fink-Hafner 2007c, 44).

Kot pravi Fink-Hafner (2007c, 44), bi kazalo pri razmišljanju o pravnem urejanju področja lobiranja v Sloveniji upoštevati predvsem dejstvo, da je demokratična civilna družba kot sooblikovalec javnih politik pravzaprav dolgoročno zagotovilo konsolidacije demokracije. Lobiranje je po demokratičnih pravilih in z upoštevanjem sodobnih etičnih standardov v javnem sektorju tako ena izmed ključnih sestavin demokratične politike, zato bi bilo omejevanje razvoja lobijev in lobiranja lahko tudi škodljivo.

Tuje izkušnje so pokazale, da lobiranja tudi z njegovo prepovedjo pravzaprav ne moremo v celoti odpraviti, še več, v Sloveniji bi s prepovedjo lobiranja celo neposredno izzvali nekatere člene ustave, zlasti naslednje:

- 39. člen (svoboda izražanja);
- 42. člen (pravica do zbiranja in izražanja);
- 44. člen (sodelovanje pri opravljanju javnih zadev);
- 45. člen (pravica do peticije) ter
- 79. člen (sindikalna svoboda) (Ustava Republike Slovenije 1991; Fink-Hafner 2007c, 44).

So pa po drugi strani v ustavo zajete tudi nekatere splošne omejitve svobode interesnoskupinskega zavzemanja za določene javne politike. V 63. členu je npr. prepovedano spodbujanje k neenakopravnosti in nestrpnosti, kot tudi k nasilju in vojni (Fink-Hafner 2007c, 44).

Poleg omenjenih ustavnih določb so v Sloveniji na voljo tudi druge zakonske omejitve za preprečevanje nelegitimnih in koruptivnih metod delovanja javnopolitičnih igralcev. Tako se je uveljavila npr. praksa delnega urejanja nekaterih vidikov lobiranja s pravili posameznih političnih ustanov², deloma pa tudi z določbami v okviru več različnih zakonov ali uredbami. Na tak način se je npr. omejila združljivost javnih funkcij z drugimi dejavnostmi, prejemanje daril, uvedel se je nadzor nad premoženjskim stanjem javnih funkcionarjev in prepovedalo se

² Svoja pravila imajo tako praktično vse ključne politične ustanove v Sloveniji (Fink-Hafner 2007c, 44).

je nelegitimno interesnoskupinsko-politično trgovanje ter podkupovanje oziroma izmenjavo uslug med političnimi skupinami ipd. Tako v javnem kot zasebnem sektorju so se izoblikovali tudi nekateri etični kodeksi (prav tam, 44–5).

Čeravno so prve pobude za zakonsko ureditev področja lobiranja, kot že rečeno, nastale že leta 1996, smo zakon, ki področje lobiranja vsaj delno ureja, dobili šele leta 2010 po priporočilih Skupine držav proti korupciji in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj. V nadaljevanju tako najprej predstavljamo predlog zakona o lobiranju, zatem pa še Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.

6.1.2.1 Zakonodaja s področja lobiranja

6.1.2.1.1 Predlog zakona o lobiranju

Najprej bomo predstavili kronološki pregled sprejemanja zakona, nato pa še njegovo vsebino.

6.1.2.1.1.1 Kronološki pregled sprejemanja zakona

Ideja o pripravi ZLob izhaja iz poslanskih vrst. Tedanja Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve je v mandatnem obdobju 1992–1996 na svoji 171. seji 21. februarja 1996 sprejela sklep, naj se v DZ prične postopek za pripravo ZLob (Kleva 2006, 86). V sklepu so zapisali »/.../ naj strokovne službe s strokovnjaki na podlagi 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.« (prav tam, 86)

Vse aktivnosti v zvezi s pripravo in sprejemanjem zakona naj bi bile vodene na način, da bi omogočale, če bi bili za to izpolnjeni vsi pogoji, sprejem zakona še v istem mandatu (prav tam), vendar se to pozneje ni zgodilo.

Naslednji večji premik se je zgodil v naslednjem mandatnem obdobju (1996–2000), in sicer 18. marca 1998, ko je KVIAZ pripravila informacijo o pobudi za začetek postopka za sprejem ZLob, v kateri DZ predlaga, da obravnavo predloga zakona uvrsti na dnevni red sej DZ. Še pred tem pa so se morale poslanske skupine dogovoriti, kdo bo pravzaprav predlagatelj zakona (prav tam).

Poslanci so tako na podlagi takratnega 147. člena Poslovnika DZ na 37. seji KVIAZ 4. aprila 1998 razpravljali o uvrstitvi predloga ZLob na dnevni red sej DZ in se želeli seznaniti s predlagatelji zakona. Ker na seji ni prišlo do soglasja o tem, kdo bodo predlagatelji, se zakon brez predlagateljev na dnevni red ni mogel uvrstiti (Kleva 2006, 87).

Do ponovne uvrstitve točke ZLob na dnevni red je prišlo na 39. seji KVIAZ 23. aprila 1998, na 38. seji je namreč zmanjkalo časa za njeno obravnavo. Kljub prejšnjemu sklepu, da se bodo člani komisije v okviru svojih poslanskih skupin dogovorili o skupini poslancev, ki bo zakon predlagala, se to tudi tokrat ni zgodilo. Anton Anderlič (LDS) je zato zaradi nezainteresiranosti za dogovor predlagal, da bi bili podpisniki preprosto vsi poslanci člani KVIAZ, vendar je bilo za preostale člane tudi to nesprejemljivo. Kasneje so bili na tej seji s strani poslanskih skupin vseeno predlagani dr. Ciril Ribičič (ZLSD³), Leon Gostiša (SLS) in Rudolf Moge (LDS). Predsednik KVIAZ Maksimilijan Lavrinc (LDS) je predlagal, da se torej predlog zakona na podlagi poslovnika uvrsti na dnevni red ene izmed naslednjih sej DZ. Ta predlog je bil pozneje sicer umaknjen, člani KVIAZ so se namreč strinjali, da potrebujejo predlagatelji čas, da predlog najprej preučijo (Kleva 2006, 87–8).

Predlog ZLob je bil tako po rednem postopku v proceduro poslan šele 14. julija 1999, pri čemer se je prej omenjenim predlagateljem pridružil še Jože Lenič (LDS). V skladu s proceduro je bil predlog ZLob dodeljen naslednjim delovnim telesom:

- Odboru za notranjo politiko in pravosodje (matično delovno telo);
- Odboru za finance in monetarno politiko;
- Sekretariatu za zakonodajo in pravne zadeve;
- Vladi RS;

³ Današnji SD.

- Komisiji po zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ter
- Komisiji za lokalno samoupravo (Kleva 2006, 88).

Vendar se predlogu zakona tudi v mandatu 1996–2000 ni uspelo prebiti skozi t. i. parlamentarno sito. Kot je povedal Ribičič (v Kleva 2006, 88–9): »/p/redlog zakona je bil namreč pripravljen na koncu mandata in ga preprosto nismo uspeli uvrstiti na seje parlamentarnih delovnih teles.«

V naslednjem mandatu (2000–2004), sedaj že tretjem, odkar je KVIAZ na svoji 171. seji sklenil, naj DZ prične postopek za pripravo ZLob, je predlog zakona 30. avgusta 2002 po rednem postopku vložil poslanec Rudolf Moge. Tokrat je bil dodeljen:

- Odboru za notranjo politiko (matično delovno telo);
- Odboru za finance in monetarno politiko;
- Komisiji po zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ter
- Zakonodajno-pravni službi (Kleva 2006, 90).

Predvidoma bi moral biti zakon v DZ obravnavan 12. februarja 2003, vendar je predlagatelj besedilo zakona tega istega dne umaknil iz zakonodajalnega postopka ter ga ponovno vložil naslednji dan. Po tem do konca mandata ni bil več nikjer obravnavan (prav tam).

Ker predloga v mandatu 2004–2008 ni nihče prevzel, je vodstvo DZ 15. novembra 2004 na podlagi drugega odstavka 154. člena Poslovnika DZ sprejelo sklep, da predlog zakona ni bil vložen in s tem zakonodajalni postopek končalo (Državni zbor Republike Slovenije 2004; Kleva 2006, 91).

Lahko bi rekli, da je v primerjavi z drugimi državami, Slovenija z zavrnitvijo ZLob ostala na sredi poti pri pravnem urejanju lobiranja. Vse do tedaj obstoječe pravne norme namreč urejajo zgolj obnašanje tistih, ki so lobirani (Fink-Hafner 2007c, 45).

6.1.2.1.1.2 Vsebina zakona

Zakon, kot je razvidno iz predloga ZLob, z ureditvijo procesov lobiranja ter določitvijo pravic in dolžnosti lobistov in lobirancev, predvideva legalizacijo predvsem tistih vplivov civilne družbe na splošne ureditve, ki potekajo mimo političnih strank. Po mnenju predlagateljev se s tem širi prostor demokracije, hkrati pa tudi dopolnjuje pretok informacij ter predlogov med civilno družbo in politično državo. Osnovni namen zakona je zato predvsem vnos preglednosti, predvidljivosti in racionalnosti v lobistično delovanje, ki v praksi tako ali tako že poteka (Predlog zakona o lobiranju, II. Cilji in načela zakona).

Zakonska ureditev, kot je zapisano v predlogu zakona, omogoča pojavljanje večjega števila interesnih organizacij pri splošnih odločitvah zakonodajalnih in izvršilnih organov oblasti ter ureja pravni položaj poklicnih lobistov. Z zakonsko ureditvijo posledično postanejo lobistični stiki tudi bolj transparentni in kontrolirani (prav tam).

Vse zakonske določbe zato izhajajo iz načela javnosti (odkritega lobiranja), saj ravno to načelo preprečuje zakulisno in t. i. klikarsko delovanje v javnih zadevah. Predlog zakona zato vse dejanske vplive velikih in mogočnih organizacij na politične odločitve usmerja v pregledne in transparentne procese. S tem želijo predlagatelji:

- zavarovati funkcionarje v zakonodajalnih in izvršilnih organih pred sumljivimi pritiski, različnimi vsiljevanji, nadlegovanji in poskusi podkupovanja ter
- obstoječim interesnim skupinam omogočiti zakonito posredovanje njihovih interesov političnim odločevalcem (prav tam).

Načelo javnosti je v predlogu zakona povezano z institucionalnim družbenim nadzorom, kar pravzaprav pomeni uvedbo institutov registracije in poročanja. Po eni strani se s tem omogoči, da postane glavnina lobističnih stikov socialno kontrolirana, po drugi pa se tako lobiste kot lobirance zavaruje pred morebitnimi sumničenji in podtikanji. Ugotavljanje legalnosti vedenja in ravnanja lobistov ter izrekanje sankcij za nezakonito vzpostavljanje lobističnih stikov je predvideno s postopki in ustreznimi organi (Predlog zakona o lobiranju, II. Cilji in načela zakona).

Z obvezno registracijo lobistov in poročanjem o njihovi aktivnosti je povezano tudi načelo profesionalnosti lobiranja. Stiki s funkcionarji zakonodajalnih in izvršilnih organov so praviloma dopustni le registriranim lobistom, ki to dejavnost opravljajo kot poklic oziroma za

plačilo. S tem se v slovenskem socialnem in političnem prostoru pravzaprav oblikuje nov poklic, poklic lobista. Po mnenju predlagateljev bo profesionalno izvajanje lobiranja ob zakonskih in etičnih normah (kodeksi) sčasoma privedlo do ustreznih standardov in običajev, s tem pa tudi do medsebojne avtonomne kontrole samih lobistov in njihovih združenj. Podobno naj bi tudi interesne organizacije z zaposlovanjem ali najemanjem lobistov postopoma izgubile negativne oznake (skupine pritiska), njihovo delovanje pa bi postalo sprejemljivo in ne več zavržno. Vplivanje vseh organizacij, se pravi ne le političnih strank, na politično dogajanje, mora tako postati normativna sestavina tako demokratičnih političnih procesov kot tudi politične kulture (prav tam).

Kot vemo, ima lobiranje v praksi in teoriji zelo veliko pomenov, zato je za potrebe predlaganega zakona predvideno ožje klasično pojmovanje lobiranja, ki kaže na dejavnost organiziranih interesnih skupin, kadar te vplivajo na ključne odločevalce državne politike. Tako so glavne tarče lobiranja predvsem DZ in državni svet kot zakonodajalni ter vlada in predsednik republike kot izvršilni organ. Izvzeti pa so seveda organi sodne oblasti ter tudi upravni organi, kadar odločajo o upravnih postopkih, saj lobiranje ni možno v upravnih postopkih in postopkih pred sodišči (Predlog zakona o lobiranju, Obrazložitev).

Delovanje lobistov, glede na predlog zakona, zajema predvsem:

- dajanje pobud organom zakonodajalne in izvršilne oblasti za sprejem določenih aktov;
- dajanje informacij funkcionarjem o zadevah, ki jih obravnavajo organi zakonodajalne in izvršilne oblasti;
- pridobivanje informacij v organih zakonodajalne in izvršilne oblasti;
- opravljanje pogovorov s funkcionarji neposredno in preko telefona ter drugih komunikacijskih sredstev;
- vabljenje funkcionarjev na predavanja, javne tribune, okrogle mize in zborovanja;
- sodelovanje (na povabilo) pri delu delovnih teles DZ, DS ali vlade, predstavljanje stališč in mnenj ter tudi pripravo strokovne podlage za akte, ki jih ti organi sprejemajo;
- sodelovanje na javnih predstavitvah mnenj v delovnih telesih DZ s predstavitvijo stališč interesnih organizacij, ki jih zastopajo;
- prirejanje predstavitev v prostorih zakonodajalne in izvršilne oblasti ter
- objavljanje prispevkov v javnih glasilih (Predlog zakona o lobiranju, 6. člen).

Omenjeno delovanje lobistov se pri tem deli na notranje in zunanje lobiranje. Notranje je usmerjeno neposredno na funkcionarje v zakonodajalnih in izvršilnih organih, zunanje pa na

politične stranke, sredstva javnega obveščanja ter na celotno družbeno okolje. Zakonske določbe obravnavanega predloga zakona so usmerjene zlasti v t. i. notranje lobiranje (Predlog zakona o lobiranju, Obrazložitev).

Nadzor nad delovanjem lobistov naj bi prevzela tedanja komisija, ki opravlja nadzor nad pridobitno dejavnostjo in premoženjskim stanjem funkcionarjev. Pod njeno okrilje bi tako spadalo odločanje o spornih primerih glede vpisa v register, obravnava s tem predlogom predpisanih poročil lobistov, ugotavljanje kršitev pravil, prav tako predpisanih s tem predlogom, po katerih naj se lobisti ravnajo ter izrekanje sankcij za kršitve teh pravil, določenih s tem predlogom (Predlog zakona o lobiranju, 7. člen).

Predlog zakona, poleg že omenjenega, v nadaljevanju natančneje določa tudi:

- registracijo lobistov;
- poročanje lobistov;
- informiranje;
- prepovedi in sankcije;
- združenje lobistov ter
- lobiranje v organih lokalnih skupnosti (Predlog zakona o lobiranju).

Zaradi potrebe po javnosti (odkritosti delovanja lobistov) predlog zakona vpeljuje register lobistov, pri čemer je register t. i. javna knjiga, vpis vanj pa konstitutivni akt. Registracija zaradi velike dinamike na področju lobiranja velja eno leto, vendar jo je na osnovi prijave mogoče podaljševati. Zaradi racionalnosti je predviden en register, ne glede na organ, kjer želi lobist delovati, za njegovo vodenje pa je zadolžen generalni sekretar/ DZ, ki vsa neposredna opravila v zvezi z registracijo tudi poveri ustreznim službam. Ob vpisu v register je poleg podatkov o lobistu potrebno navesti tudi, katere organizacije ta zastopa, zato se s tem omogoča tudi boljši pregled nad interesnimi skupinami, ki želijo v določenem obdobju lobirati (Predlog zakona o lobiranju, Obrazložitev).

Zakonske določbe predloga zakona opredeljujejo postopek registracije in roke, v katerih mora registrski organ izdati odločbo o vpisu v register, pri čemer se ta odločba šteje kot dokončni upravni akt, zato zoper njo ni mogoča pritožba, je pa zoper njo mogoče sprožiti upravni spor. S tem se po eni strani zagotovi potrebno hitrost pri določanju statusa lobista, na drugi pa se zavaruje pravice do zakonitega odločanja o vprašanih registracije in delovanja

lobistov. Slednjemu je namenjena tudi rešitev, po kateri molk registrskega organa pomeni pozitivno rešitev vloge (prav tam).

Za izvajanje zakona je potreben učinkovit parlamentarni nadzor nad delovanjem lobistov, zato glede na predlog zakona, lahko ta nadzor opravlja že omenjena komisija za nadzor nad pridobitno dejavnostjo in premoženjskim stanjem funkcionarjev. Po mnenju predlagateljev gre namreč za podobno vrsto nadzora, poleg tega pa bi naj bile posamezne zadeve pri obeh vrstah nadzora tudi medsebojno povezane, zato za nadzor nad delom lobistov ni potrebno ustanavljati posebne parlamentarne komisije (prav tam).

Da bi bil nadzor nad delovanjem lobistov čim bolj učinkovit, predlog zakona predvideva pisno poročanje omenjeni komisiji o svojem delu v nekem določenem obdobju, pri čemer se za to obdobje šteje preteklo koledarsko leto. V primeru, da se lobist predčasno izpiše iz registra oziroma mu/ji preneha veljavnost registracije, mora komisiji poročilo o svojem delu predložiti za čas do izpisa iz registra oziroma prenehanja veljavnosti registracije. Predlog zakona predpisuje zgolj osnovne sestavine poročila, natančnejšo določitev oblike in vsebine poročila pa prepušča komisiji za nadzor. Na podlagi omenjenih poročil komisija nato preizkuša, ali določeno poročilo vsebuje vse predpisane sestavine ter tudi preverja resničnost podatkov in navedb v poročilu (prav tam).

Za opravljanje njihovega dela je potrebno lobistom omogočiti dostop do informacij in gradiva, ki jih posedujejo državni organi. Zato predlog zakona 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 določenega organa predviden za predstavnike javnih glasil. V skladu s predlogom zakona imajo lobisti pravico tudi, da se s funkcionarji sestajajo v prostorih organov, jim predstavijo svoje informacije in gradivo, kot tudi da takšne predstavitve opravijo na sejah delovnih teles DZ, DS in vlade ter na javnih predstavitvah mnenj. Zanimivo pa, predlog zakona funkcionarju ne zapoveduje, da deklarira svoje sodelovanje oziroma stike z lobistom, če pa nanje ustno ali pisno privoli, mora lobist to navesti v svojem poročilu (Predlog zakona o lobiranju, Obrazložitev).

Predlog zakona določa tudi pravila ravnanja lobistov pri njihovem delovanju v obliki prepovedi določenih ravnanj. Lobist tako funkcionarju ne sme posredovati netočnih informacij, ne sme izvajati lobistične dejavnosti pri funkcionarju, ki je odklonil stike z lobistom in ne sme pri opravljanju svoje dejavnosti ravnati proti predpisom, ki določajo prepoved sprejemanja daril in pridobivanja posebnih ugodnosti v zvezi z opravljanjem javne

funkcije. Prav tako lobist ne sme ravnati proti predpisom, ki določajo prepoved poslovanja države, javnih podjetij in javnih zavodov z gospodarskimi družbami, podjetji in zavodi, katerih lastniki ali delni lastniki so funkcionarji ali njihovi družinski člani (prav tam).

Za kršitev teh prepovedi in tudi za nepopolno ali netočno poročanje so predvidene sankcije, ki jih izreče komisija za nadzor. Kršitelje lahko iz tega naslova doletijo pisni opomin, prepoved nadaljnjega opravljanja lobistične dejavnosti v določeni zadevi, prepoved opravljanja lobistične dejavnosti za določen čas in prepoved obnovitve vpisa v register za naslednje registrsko obdobje. Poleg tega pa predlog zakona predvideva tudi kazni za prekrške, in sicer za fizične osebe, ki opravljajo lobistično dejavnost za plačilo, pa niso registrirane ter pravne osebe, kadar fizične osebe, ki niso registrirane, opravljajo lobistično dejavnost za plačilo po nalogu delodajalca (prav tam).

V predlogu zakona je predvidena tudi ustanovitev združenja lobistov, vendar takšne ustanovitve ne zapoveduje, saj bi bilo to v nasprotju z ustavno pravico do svobodnega združevanja. Po mnenju predlagateljev bi tako združenje skrbelo zlasti za ugled, verodostojnost in razvoj lobistične dejavnosti ter za zastopanje interesov lobistov, sprejelo pa naj bi tudi kodeks poklicne etike. S slednjim bi tako sami lobisti uredili vprašanja, ki po naravi stvari ne morejo biti predmet zakonskega urejanja (Predlog zakona o lobiranju, Obrazložitev).

Predlog zakona tako predvideva tudi, da se njegove določbe smiselno uporabljajo tudi za lobiranje v organih lokalnih skupnosti, s tem, da nadzor nad delom lobistov v teh primerih izvajajo ustrezne komisije lokalnih skupnosti (prav tam).

Po zaustavitvi zakonodajalnih postopkov v zvezi s sprejemom ZLob smo kljub temu, da so interesne skupine večinoma že podpirale oblikovanje pravil lobiranja, in kljub zagotovilom političnih elit, da si prizadevajo za odpravo korupcije in klientelizma v politiki (Fink-Hafner 2007c, 45), prvi zakon, ki ureja področje lobiranja, v Sloveniji dobili šele leta 2010 s sprejemom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

6.1.2.1.2 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

Podobno kot pri ZLob bomo tudi na tem mestu najprej predstavili kronološki pregled sprejemanja zakona, nato pa še njegovo vsebino.

6.1.2.1.2.1 Kronološki pregled sprejemanja zakona

Vlada RS je na 70. redni seji 25. februarja 2010, določila besedilo predloga ZIntPK in ga v skladu s 114. členom Poslovnika DZ poslala predsedniku DZ. V skladu s proceduro je bil predlog dodeljen:

- Odboru za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (matično delovno telo) ter
- Zakonodajno-pravni službi (Državni zbor Republike Slovenije 2010; Vlada Republike Slovenije 2010).

Matično delovno telo je nato 7. maja na podlagi 42., 126., 131. in 133. člena Poslovnika DZ pripravilo poročilo k predlogu ZIntPK. Dopolnjen predlog je bil nato na sejo DZ uvrščen 18. maja 2010. Na tej seji je bil na podlagi vloženih in sprejetih amandmajev sprejet sklep, da besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo pripravi vlada. V skladu s tem sklepom in 140. členom Poslovnika DZ je Vlada 20. maja DZ poslala dopolnjeno besedilo zakona. Zakon je bil z 45 glasovi za in 30 glasovi proti sprejet na 17. redni seji DZ 26. maja 2010 (Državni zbor Republike Slovenije 2010, Vlada Republike Slovenije 2010).

V veljavo je ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010) stopil naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije oziroma 5. junija 2010 ter kasneje doživel še dve dopolnitvi⁴.

Glede na to, da ZIntPK (Ur. l. RS 69/2011), skupaj s splošnimi, prehodnimi in končnimi določbami, obsega kar enajst poglavij, smo se odločili, da ga podrobneje predstavimo v poglavju o korupciji v Sloveniji, na tem mestu pa predstavimo zgolj poglavje, ki se dotika lobiranja.

⁴ ZIntPK-A (skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Jakobom Presečnikom) in ZIntPK-B (skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim mag. Borutom Sajovicem).

6.1.2.1.2.2 Vsebina zakona

Lobiranju je v ZIntPK namenjeno osmo poglavje in zajema besedilo od 56. do 74. člena, ki so nadalje razdeljeni na naslednja podpoglavja:

- lobiranja;
- združenje lobistov;
- registracija lobistov;
- poročanje lobistov;
- informiranje ter
- prepovedi (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije).

Če se na tem mestu spomnimo vsebine predloga ZLob, ki smo ga v tem magistrskem delu že obravnavali, je podobnost med njim in omenjenimi podpoglavji več kot očitna. Z določenimi popravki gre pravzaprav za prenos določil predloga ZLob v poglavje o lobiranju ZIntPK.

Lobiranje je po ZIntPK opredeljeno kot vsako

/.../ delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. Za dejanje lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista z lobiranci, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 4. člen).

Medtem ko med lobiranje po določbah tega zakona recimo ne sodi »/d/elovanje posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij z namenom vplivanja na odločanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, na področju, ki se neposredno nanaša na systemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.« (prav tam, 56a člen)

Po zakonu lahko dejavnost lobiranja opravljajo zgolj registrirani lobisti, razen izjem, določenih v četrtem odstavku 58. člena. Lobist lahko postane vsaka polnoletna oseba, ki ni zaposlena v javnem sektorju, ji ni bila odvzeta poslovna sposobnost ter ni bila zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v RS obsojena na več kot šest mesecev zapora. Za funkcionarje velja, da ne smejo lobirati pred potekom dveh let, odkar jim je prenehala funkcija (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 56. člen).

Dejanja lobiranja lahko izvaja domača ali tuja fizična oseba, ki je vpisana v register lobistov v RS, ki ga vodi KPK. Vpis v register je pravzaprav pogoj za pričetek izvajanja lobiranja in je zanj potrebno plačati takso v skladu z zakonom, ki ureja upravne takse. Ne glede na določbe tega zakona, pa se osebam, ki lobirajo za interesne organizacije, v katerih so zaposlene, za ta namen ni potrebno registrirati. Vsi podatki, ki jih lobisti navedejo ob registraciji, razen davčne številke, so javni, lobisti pa morajo vsako spremembo prijaviti v osmih dneh po nastanku spremembe (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 58. člen).

Za tuje lobiste velja, da lahko vpis v register opravijo zgolj na podlagi uradno prevedenih dokazil, ki smiselno dokazujejo izpolnjevanje pogojev za registracijo. Prav tako morajo tuje fizične osebe za vpis v register priložiti tudi izpisek iz javnega registra za lobiste samostojne podjetnike ter gospodarske družbe ali interesne organizacije, če so lobisti pri teh tudi zaposleni (prav tam 59. člen).

Odločbe o vpisu v register oziroma odločbe o izbrisu iz registra izdaja KPK, in sicer v petnajstih dneh po prejemu vloge za vpis oziroma po nastopu razlogov za izbris iz registra. Če KPK ugotovi, da kandidat za vpis ni predložil vseh potrebnih podatkov in prilog, ga najkasneje v petih dneh pozove, da svojo vlogo v določenem roku tudi dopolni, pri čemer pa ta rok ne sme biti krajši od petih in ne daljši od petnajstih dni (prav tam, 60. in 61. člen).

KPK lahko lobista izbriše iz registra, če:

- ugotovi, da so podatki in dokazila, na podlagi katerih je bil vpisan v register, lažni;
- je bil zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v RS pravnomočno obsojen na več kot šest mesecev zapora;
- ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev za vpis v register, ali
- ta pisno izjavi, da ne želi biti več lobist in opravljati lobiranja (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 62. člen).

Vsi registrirani lobisti morajo KPK pisno poročati o svojem delu, in sicer do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto in najkasneje v tridesetih dneh po prenehanju veljavnosti registracije (prav tam, 63. člen). Poročilo o delu lobista vsebuje:

- davčno številko lobista;
- podatke o interesnih organizacijah, za katere je lobiral;
- podatke o višini plačila, ki ga je prejel od teh organizacij za vsako zadevo, v kateri je lobiral, če pa je proces lobiranja sestavni del storitvene pogodbe, ki vključuje tudi druge dejavnosti in vrednost lobiranja ni mogoče enoznačno opredeliti, se poroča o vrednosti storitvene pogodbe, kjer lobist označi, kolikšen delež v odstotkih je plačilo za proces lobiranja;
- navedbo namena in cilja, zaradi katerega je lobiral za posamezno interesno organizacijo;
- navedbo državnih organov in lobirancev, pri katerih je lobiral;
- navedbo vrst in načinov lobiranja za posamezno zadevo, v kateri je lobiral, ter
- navedbo vrste in vrednosti donacij političnim strankam in organizatorjem volilnih ter referendumskih kampanj (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 64. člen).

Prav tako morajo lobisti dokumentacijo, ki je osnova za poročanje KPK, hraniti pet let od dneva oddaje poročila (prav tam, 63. člen).

KPK nato z različnimi prijemi preveri, ali poročilo res vsebuje vse zahtevane podatke. Če ugotovi, da je poročilo pomanjkljivo, zahteva, naj lobist v določenem roku poročilo tudi ustrezno dopolni. Ta rok ne sme biti krajši od dvajset in ne daljši od trideset dni (prav tam, 65. in 66. člen).

Lobisti, vpisani v register lobistov, imajo v zvezi s področji, za katere so registrirali interes, na eni strani pravico biti vabljeni na vse javne predstavitve in na vse oblike javnih posvetovanj, o čemer so jih dolžni obveščati državni organi in organi lokalnih skupnosti, po drugi strani pa lahko oni lobirancem posredujejo pisne in ustne informacije ter gradivo v zadevah, v katerih lobirajo (prav tam, 67. in 68. člen).

Lobisti se lahko pri svojem delu sestajajo z lobiranci, pri čemer so se dolžni najprej identificirati ter pokazati pooblastilo interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi in navesti namen ter cilj, zaradi katerega lobirajo. Točnost njihovih navedb lahko lobiranci

preverijo v vsakem trenutku (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 68. in 69. člen).

Po vsakem stiku z lobistom, ki želi lobirati, lobiranci sestavijo tudi zapis, ki vsebuje:

- osebno ime;
- podatek, ali se je identificiral v skladu z določbami tega zakona;
- področje lobiranja;
- ime interesne organizacije ali druge organizacije, za katero lobist lobira, ter
- navedbo morebitnih prilog ter datum in kraj obiska lobista ter podpis lobiranca (prav tam, 68. člen).

Omenjeni zapis so lobiranci v roku treh dni dolžni posredovati svojemu predstojniku in KPK. Obveznost izdelave zapisa velja tudi v primeru, ko pri stiku z lobistom pri lobirancu nastane nasprotje interesov (prav tam, 68. in 69. člen).

Lobisti lobirancem ne smejo posredovati netočnih, nepopolnih ali zavajajočih informacij, prav tako pa ne smejo ravnati v nasprotju s predpisi, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev. Lobiranci so take lobiste, ki se ne ravna v skladu s prepovedmi in določili tega zakona, dolžni KPK prijaviti v roku desetih dni od poskusa lobiranja. V primeru prijave nato KPK tako prijavljene lobiste oziroma osebe obvesti in jim določi rok, v katerem se lahko o tem izjavijo, pri čemer ta rok ne sme biti krajši od petnajstih in ne daljši od tridesetih dni (prav tam, 70.–72. člen).

Kadar je ugotovljeno neupoštevanje določil tega zakona, lahko KPK izreče naslednje sankcije:

- pisni opomin;
- prepoved lobiranja za določen čas, ki ne sme biti krajši od treh mesecev in ne daljši od 24 mesecev, ter
- izbris iz registra (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 73. člen).

Naštete sankcije se vpiše v register lobistov, komisija pa jih izreče v odvisnosti od teže določene kršitve, od posledic, ki so zaradi nje nastale, in od tega, ali gre za prvo ali ponavljajočo se kršitev (prav tam).

Podobno lahko v primeru ugotovljenih nepravilnosti kršitve identifikacije in prepovedi lobistov KPK na podlagi svojih pristojnosti izreče naslednje sankcije:

- pisni opomin;

- prepoved nadaljnjega lobiranja v določeni zadevi;
- prepoved lobiranja za določen čas, ki ne sme biti krajši od 3 mesecev in ne daljši od 24 mesecev, ter
- izbris iz registra (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 74. člen).

Tako kot pred njim že predlog ZLob tudi ZIntPK predvideva združevanje lobistov v združenja, ki sprejmejo kodeks poklicne etike (prav tam, 57. člen).

6.1.3 Slovensko združenje lobistov

Slovensko združenje lobistov je 16. julija 2010 ustanovila skupina zainteresiranih lobistov in ga uradno registrirala pri Upravni enoti Ljubljana, s čimer je prvi predsednik združenja postal Mihael Cigler, dolgoletni akreditirani lobist v Bruslju. V slovenskem registru lobistov je vpisan pod zaporedno številko osem (Register lobistov).

V svojem nagovoru na spletni strani SZL Cigler zapiše, da sta neobstoječa pravna ureditev, ki bi zagotovila transparentnost in vedenje v odnosu med lobisti in državnimi institucijami ter seveda manko pravno-formalnih sankcij, privedla do tega, da se v Sloveniji besedi lobiranje danes nereflektirano in neupravičeno pripenja negativno konotacijo, lobiranje pa povezuje s korupcijo (Cigler 2012). V tem oziru je zato vzpostavitev lobističnega združenja, ki bi zastopalo interese stroke ter hkrati postavljalo tudi jasna pravila in lobistične standarde, več kot pričakovana in dobrodošla. SZL je namreč, kot pravi Cigler (prav tam), pravzaprav prvo tako strokovno združenje, ki v skladu z načeli transparentnosti, etičnosti in poštenja, združuje tiste posameznike, ki se z lobiranjem profesionalno ukvarjajo, hkrati pa v svoje vrste sprejema tudi tiste, ki se z lobiranjem ukvarjajo občasno oziroma jih področje lobiranja na tak ali drugačen način zanima.

Po Ciglerjevih besedah je zato poslanstvo združenja predvsem promovirati lobiranje kot resno, legalno in legitimno prakso oziroma si v skladu s tem načelom prizadevati za odličnost v profesionalnem lobiranju v RS kot tudi drugod po svetu. Iz tega razloga med dejavnosti in aktivnosti SZL spadajo tudi organizacija predavanj, seminarjev, študijskih potovanj ter konferenc (prav tam).

Glede na povedano si SZL s svojim delovanjem želi demistificirati lobiranje kot nekaj slabega ter posledično s tem politikom, gospodarstvenikom, predstavnikom nevladnih organizacij in tudi preostali javnosti, približati moderno lobistično prakso, hkrati pa z njimi vstopiti v konstruktiven dialog ter tako doseči tudi večjo preglednost in kakovost v samem odločevalskem procesu (Cigler 2012).

V času od svoje ustanovitve so predstavniki združenja v različnih intervjujih spregovorili na temo lobiranja v Sloveniji in drugod, se udeležili različnih konferenc in seminarjev ter se odzivali na posplošene, velikokrat tudi zmotne izjave določenih javnih uslužbencev funkcionarjev in morebitnih drugih vidnejših osebnosti v Slovenskem medijskem prostoru.

Da bi zagotovili osnovne smernice ter največje etične standarde lobistov, so člani SZL s svojim članstvom zavezujejo k podpisu in spoštovanju etičnega kodeksa oziroma t. i. kodeksa poklicne etike, s katerim urejajo, kot je to predvidel že ZLob, vprašanja ki po naravi stvari ne morejo biti predmet zakonskega urejanja.

6.1.3.1 Etični kodeks Slovenskega združenja lobistov

V skladu z zakonom in s 108. členom statuta združenja so torej člani za ohranitev in promocijo zaupanja javnosti v demokratične institucije in procese oblikovanja javnih politik sprejeli etični kodeks, ki v osnovi ureja pravila obnašanja članov SZL ter odnose med njimi in v odnosu do državnih institucij (Statut Slovenskega združenja lobistov, 108. člen; Etični kodeks Slovenskega združenja lobistov, 1. člen).

Vsebina kodeksa je natančneje opredeljena v naslednjih poglavjih:

- lobiranje in lobisti;
- osnovna načela;
- poštenje in integriteta;
- usklajenost z zakonodajo, predpisi in ostalimi pravili;
- profesionalnost;
- konflikt interesov;
- prizadevnost in trud;

- plačilo in pogoji sodelovanja z naročnikom;
- transparentnost delovanja;
- zaupnost;
- finančna integriteta;
- izobraževanje;
- dolžnosti v odnosu z državnimi institucijami ter
- odgovornost (Etični kodeks Slovenskega združenja lobistov).

V primeru kršitev etičnega kodeksa je po statutu predvidena izključitev iz združenja (Statut Slovenskega združenja lobistov, 24. člen).

Seveda pa omenjeni etični kodeks k spoštovanju zavezuje zgolj lobiste člane SZL in ne vseh slovenskih lobistov.

6.2 Korupcija v Sloveniji

Osamosvojitve Slovenije, s tem pa tranzicija in spremembe, ki so vodile k razvoju tržne ekonomije, so pomembno vplivale na širitev korupcije, poleg tega so bile v tem času moralne, etične in druge vrednote potisnjene na stran. Razlogov je več, eden npr. leži v državni upravi, oziroma natančneje, v nepopolni strategiji za boj proti korupciji v državnih organih, spet drugi, zunanji razlogi pa so povezani z učinki procesa tranzicije. Velikokrat se tudi zgodi, da zakonski predpisi za ukrepe, ki naj bi onemogočili negativne posledice razvoja moderne državne uprave, kljub različnim programom in trudom države, ostanejo neopaženi. Dolgotrajni in zamudni postopki pa omogočajo posameznikom in uradnikom, da se jim izognejo in še naprej delujejo na nelegalen način (Dobovšek in Minič 2005, 48).

Dolgo časa je bil v Sloveniji edini predpis, ki je govoril o korupciji, materialno kazenskopравни predpis, ki je določal kazniva dejanja z elementi korupcije. Šele leta 2004 je država pričela s sprejemanjem posebnih pravnih aktov o korupciji.

6.2.1 Normativno urejanje področja korupcije

Decembra 2000 je GRECO, katerega ustanovna članica je tudi Slovenija, na svojem 4. plenarnem zasedanju sprejel poročilo za Slovenijo. Iz poročila je razvidno, da je Slovenija do takrat na področju korupcije sicer že storila nekatere večje spremembe v svojem pravnem sistemu, vendar zgolj s tem procesa pravnih in institucionalnih reform na tem področju še ni mogla zaključiti (Poročilo o Republiki Sloveniji 2000, 19).

V tem oziru zato GRECO v svojem poročilu na Slovenijo naslavlja naslednja priporočila (prav tam, 19–21):

- ustanovitev posebnega organa ali mehanizma za koordinacijo vseh posredno ali neposredno vključenih vladnih sektorjev v preprečevanje in odkrivanje korupcije z namenom priprave in izvajanja skupne protikorupcijske strategije v Sloveniji. Pri tem naj bo prioriteta takšnega organa ali mehanizma predvsem organizacija sistematičnega zbiranja in analiza statističnih ter tudi drugih dostopnih podatkov, da bi lahko natančneje razumeli, kako korupcija škoduje Sloveniji, in načine, po katerih primere korupcije obravnavajo pristojni organi;
- kljub proračunskim oviram si je potrebno posebej prizadevati za postopno povečanje števila policistov, ki delajo na Oddelku za zatiranje korupcije v okviru Sektorja za organizirani kriminal pri Generalni policijski upravi;
- okrepitev vloge državnega tožilca v predkazenskem postopku ter dodelitev sredstev, da bo lahko ne samo teoretično, ampak tudi praktično usmerjal preiskave. V zvezi s tem naj se vzpostavi dolžnost policije, da državnemu tožilcu o storitvi morebitnega kaznivega dejanja korupcije poroča takoj in ob zadostnih indicijah. Od tu dalje naj policija izvaja preiskavo po navodilih in pooblastilih državnega tožilca;
- razmislek o poenostavitvi predkazenskega postopka z razjasnitvijo ustreznih vlog preiskovalnega sodnika in državnega tožilca;
- izbor državnih tožilcev in njihovo napredovanje naj se organizira na osnovi objektivnih kriterijev, uvedejo naj se tudi postopki za ugotavljanje izkušenj, znanja in primernosti kandidatov brez političnega vmešavanja;
- okrepitev prizadevanj za povečanje osveščenosti sodnih organov glede resnosti kaznivih dejanj korupcije ter posebnih težav pri njihovem odkrivanju in zbiranju dokazov;

- razmislek o možnosti podaljšanja skrajnega roka, predvidenega v 152. členu Zakona o kazenskem postopku, po katerem mora sodnik po enem mesecu ponovno izdati dovoljenje za uporabo posebnih preiskovalnih metod. V tem trenutku je namreč dovoljenih največ pet podaljšanj, kar v praksi pomeni, da nadaljnja uporaba takšnega sredstva po šestih mesecih ni več mogoča;
- zagotovitev, da informacijam, ki jih ustreznim organom pošilja parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, sledijo učinkovite sankcije proti tistim funkcionarjem, ki bi morda kršili zakon. Omenjeno komisijo naj se obvešča o rezultatih postopkov, uvedenih proti takšnim funkcionarjem;
- obveznost rednega poročanja o finančnem stanju naj se razširi tudi na tožilce in sodnike;
- poskrbi naj se za primerno usposabljanje o problemih korupcije članov Komisije za revizijo po zakonu o javnih naročilih, in sicer z namenom zagotovitve, da bodo le-ti tudi sposobni oceniti procesne nepravilnosti v kontekstu dokazovanja korupcije;
- poskrbi naj se za ustrezno usposabljanje in smernice za davčne uradnike in inšpektorje glede njihovega možnega prispevka pri odkrivanju korupcije;
- pripravijo naj se smernice za poslance DZ, še zlasti za Mandatno-imunitetno komisijo, ki naj vsebujejo kriterije za odločanje o zahtevkih za odvzem imunitete, ter nadalje zagotavljajo, da je v primeru sodnikov odločitev glede njihove imunitete brez političnega vpliva in temelji na vsebini prošnje, ki jo je poslal državni tožilec.

V skladu s prvo alinejo tega poročila je vlada 13. julija 2001 s sklepom ustanovila Urad za preprečevanje korupcije, ter mu določila delovno področje in organizacijo. Na podlagi tega sklepa se je urad ustanovil in organiziral kot samostojna strokovna služba vlade za preprečevanje in analiziranje korupcije, pripravo in uresničevanje protikorupcijske strategije ter usklajevanje drugih pristojnih organov na tem področju (Dobovšek in Minič 2005, 20).

V Sloveniji smo s sprejemanjem celovite zakonodaje s področja korupcije pričeli leta 2004 oziroma s sprejemom Zakona o preprečevanju korupcije, ki je v veljavo stopil 30. januarja 2004. Za opravljanje v zakonu opredeljenih nalog je bila kot samostojni državni organ ustanovljena KPK, pri čemer je hkrati z njeno ustanovitvijo prenehal veljati sklep o

ustanovitvi Urada za preprečevanje korupcije (Dobovšek in Minič 2005, 22). ZPKor je prenehal veljati s sprejemom ZIntPK leta 2010.

6.2.1.1 Zakonodaja s področja korupcije

6.2.1.1.1 Zakon o preprečevanju korupcije

6.2.1.1.1.1 Vsebina zakona

ZPKor (Ur. l. RS 2/2004) je, kot že rečeno, v veljavo stopil 30. januarja 2004 in določa ukrepe za uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije na področjih identifikacije in odpravljanja vzrokov za korupcijo, oblikovanja načrtov integritete v javnem in zasebnem sektorju ter njihovega preverjanja. ZPKor hkrati postavlja tudi temeljna pravila na področjih nezdrumljivosti opravljanja javnih funkcij s pridobitnimi dejavnostmi za nosilce javnih funkcij oziroma funkcionarje, omejitev glede sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije, nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev ter omejitev poslovanja naročnikov po predpisih o javnih naročilih s poslovnimi subjekti, v katerih je udeležen funkcionar, njegov družinski član oziroma članica.

Poleg splošnih, kazenskih ter prehodnih in končnih določb zakon določa predvsem naslednja poglavja:

- komisija za preprečevanje korupcije;
- omejitve glede opravljanja pridobitne dejavnosti, sprejemanja daril in poslovanja;
- nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev;
- načrt integritete, ocena integritete in preverjanje delovanja institucij v skladu s sprejetim načrtom integritete ter
- varstvo in hramba podatkov in vodenje evidenc ter zaupnost podatkov (Zakon o preprečevanju korupcije).

Poglavje o KPK določa njeno ustanovitev, s katero, kot smo že omenili, preneha delovati Urad za preprečevanje korupcije, njeno sestavo in imenovanje, razrešitev predsednika, namestnika in člana komisije, določa pa tudi vlogo predsednika, način sprejema poslovnika in

delovanja komisije ter nadzor nad njenim delom in poslovanjem. Zakon KPK nalaga tudi tri vrste nalog (Zakon o preprečevanju korupcije).

V okviru sistemsko-analitičnih nalog KPK po zakonu:

- pripravi resolucijo o preprečevanju korupcije v Sloveniji, jo predlaga vladi v obravnavo, ta pa jo nato predloži v sprejem DZ;
- skrbi za uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije;
- spremlja in analizira statistične podatke o stanju korupcije;
- sodeluje s pristojnimi državnimi organi pri pripravi in usklajevanju predpisov s področja preprečevanja korupcije ter
- spremlja uresničevanje predpisov iz prejšnje alineje in daje pobude za njihove spremembe in dopolnitve (Zakon o preprečevanju korupcije, 16. člen).

Koordinativne naloge KPK predstavljajo:

- sodelovanje s podobnimi organi drugih držav in organi mednarodnih integracij ter mednarodnimi nevladnimi organizacijami s področja preprečevanja korupcije;
- opozarjanje pristojnih organov v Sloveniji na uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije, ter dajanje predlogov glede načina uresničevanja teh obveznosti ter
- sodelovanje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in drugimi nevladnimi organizacijami in društvi v zvezi z njihovim delom pri preprečevanju korupcije (prav tam, 17. člen).

Na podlagi svetovalno-izobraževalnih nalog pa KPK:

- sodeluje in svetuje pri pripravi izhodišč za kodekse etike ravnanja v javnem in zasebnem sektorju;
- daje načelna mnenja in pojasnila o nezdržljivosti, darilih in drugih vprašanjih, povezanih z vsebino ZPKor;
- v obliki posvetov, seminarjev, delavnic in drugih oblik izobraževanja izobražuje oziroma sodeluje in svetuje pri odpravljanju vzrokov za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju ter
- objavlja strokovno literaturo (prav tam, 18. člen).

V okviru poglavja o omejitvah glede opravljanja pridobitne dejavnosti, sprejemanja daril in poslovanja ZPKor, kot pove že ime poglavja, podrobneje določa nezdržljivost funkcij s pridobitnimi dejavnostmi, omejitve oziroma prepovedi sprejemanja daril ter omejitve poslovanja (Zakon o preprečevanju korupcije).

Nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev obsega predvsem določila, v katerem roku je potrebno obvestiti KPK o nastopu določene funkcije, katera dokazila v zvezi s premoženjskim stanjem je potrebno priložiti ter kaj se zgodi v primeru, če funkcionarji določil zakona ne spoštujejo (prav tam).

V poglavju, ki se dotika integritete, ZPKor vsem državnim organom in organom lokalne skupnosti nalaga, da sprejmejo načrt integritete. Predstavljajo ga ukrepi pravne in dejanske narave, ki odpravljajo in preprečujejo možnosti za nastanek in razvoj korupcije v organu, (Zakon o preprečevanju korupcije, 40. člen).

Načrt integritete vsebuje:

- oceno korupcijske izpostavljenosti institucije;
- opis delovnega procesa in načina odločanja z opredelitvijo izpostavljenih nalog;
- preventivne ukrepe za zmanjševanje možnosti in nevarnosti za korupcijo ter
- druge dele načrta, opredeljene v smernicah, ki jih pripravi KPK (prav tam).

KPK potem redno ali po potrebi preverja, ali so omenjeni organi sprejeli načrt sprejeli in kako ga izvajajo (prav tam, 41. člen).

Podatki, ki jih je KPK pridobila pri nadzoru nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in drugi podatki, ki jih je določila za svoje delovanje, so zaupne narave in se jih sme uporabljati zgolj za namene določene z ZPKor (Zakon o preprečevanju korupcije, 44. in 45. člen).

Podatke, informacije in dokumentacijo, pridobljene z zakonom, mora KPK hraniti 15 let po zaključku zadeve, nato se jih arhivira (prav tam, 46. člen).

Z globo se kaznujeta tako pravna oseba, razen neposrednega uporabnika proračuna, ki kot naročnik posluje po predpisih o javnih naročilih in deluje v nasprotju z določili ZPKor, kot tudi odgovorna oseba naročnika (prav tam, 47. člen).

V nadaljevanju predstavljamo Resolucijo o preprečevanju korupcije, ki jo je v skladu z ZPKor pripravila KPK.

6.2.1.1.2 Resolucija o preprečevanju korupcije

RePKRS je nacionalni dokument, s katerim se ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema programe na področju preprečevanje korupcije. Na podlagi prve alineje sistemsko-analitičnih nalog KPK, ki jih določa ZPKor, je DZ resolucijo sprejel 16. junija 2004, v veljavo pa je stopila 2. avgusta z objavo v Uradnem listu (Ur. l. RS 85/2004; Komisija za preprečevanje korupcije 2012c).

Odzivi na pojavne oblike korupcije so bili pred sprejemom RePKRS predvsem represivni in so tako odpravljali zgolj posledice, ne pa tudi vzrokov njenega nastanka. Za odpravo korupcije so zato predvsem potrebni

/.../ realni, postopni in premišljeni ukrepi, usmerjeni predvsem v preventivne dejavnosti, kot so dolgoročna in trajna odprava pogojev za nastanek in razvoj korupcije, vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okolja za preprečevanje korupcije, dosledna uveljavitev odgovornosti za nezakonita dejanja, izgradnja splošno sprejemljivega sistema ničelne tolerance do vseh korupcijskih ravnanj skozi razne oblike izobraževanj in učinkovita uporaba mednarodno uveljavljenih standardov na tem področju (Komisija za preprečevanje korupcije 2012c).

Poleg angažiranja državnih organov in pravnih oseb v zasebnem in nevladnem sektorju je za uspešno uresničevanje resolucije potrebno nujno zagotoviti tudi ustrezno stopnjo pripravljenosti vseh institucij in posameznikov za sodelovanje pri uresničevanju smernic resolucije, za kar pa morajo biti seveda ustrezno obveščeni in motivirani (Komisija za preprečevanje korupcije 2012c).

6.2.1.1.2.1 Vsebina resolucije

RePKRS obsega osem poglavij, iz katerih lahko razberemo naslednje predpostavke:

- spoštovanje človekovih pravic in svoboščin;
- politična volja;
- časovna primernost;
- ustrezna ocena stanja;
- sodelovanje javnega in zasebnega sektorja ter civilne družbe;
- preventiva pred represijo;
- postopnost;
- transparentnost in odprtost projekta;
- organizirani in spontani nadzor ter merljivost uspehov;
- trajnost ter
- sprotno ocenjevanje in popravki (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji).

Osnovni namen resolucije je oblikovanje primerno visoke stopnje protikorupcijske kulture tako na osebni kot tudi na splošni družbeni ravni. To naj bi se zgodilo predvsem z realizacijo naslednjih neposrednih in splošnih ciljev:

- oblikovanje in uresničevanje ustreznih etičnih standardov;
- dolgoročna in trajna odprava pogojev in okoliščin za nastanek in razvoj korupcije;
- vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okolja za preprečevanje korupcije;
- dosledna uveljavitev odgovornosti za nezakonita dejanja;
- vzpostavitev sistema ničelne tolerance do vseh korupcijskih ravnanj ter
- učinkovito uvajanje mednarodno uveljavljenih standardov na tem področju (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji).

Poleg omenjenih neposrednih in splošnih ciljev je pri izvajanju resolucije predviden vpliv tudi na doseganje naslednjih širših družbenih ciljev:

- identifikacija področij, ki so najbolj izpostavljena korupciji;
- transparentno in zakonito financiranje političnih strank;
- uspešna reforma državne uprave;

- premagovanje konflikta interesov v javnih službah;
- zagotavljanje zakonitega, strokovnega in odgovornega sprejemanja odločitev;
- vzpostavitev ustreznih mehanizmov za zaznavanje in obveščanje o možnem korupcijskem ravnanju;
- zagotovitev res neodvisnega in učinkovitega delovanja organov odkrivanja, pregona in sodstva;
- zagotovitev učinkovitega delovanja drugih nadzornih mehanizmov;
- zagotovitev odprtih in transparentnih postopkov trošenja proračunskih sredstev;
- kreativno sodelovanje med državnimi in zasebnimi organizacijami ter civilno družbo;
- usposabljanje in pomoč zasebnemu sektorju pri učinkovitem in samoregulativnem ukrepanju zoper resolucijo;
- dvig občutljivosti državnih organov, civilne družbe in posameznikov na pojavne oblike korupcije;
- dvig splošne osveščenosti o pravicah in obveznostih posameznikov ter institucij;
- pomoč medijev pri izvrševanju njihove nadzorne funkcije ter
- vključevanje RS v mednarodna prizadevanja za preprečevanje korupcije (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji).

V nadaljevanju RePKRS ugotavlja tudi neskladje med uradnimi podatki organov pregona in podatki, pridobljenimi z empiričnimi raziskavami (prav tam).

Edini način, ki zagotavlja dejansko zmanjšanje korupcije v kateri koli državi, je odprava vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo ter pospešujejo nastanek in razvoj korupcije. V dogajanje na področju korupcije je zato v prvi vrsti potrebno poseči s preventivo, medtem ko mora represija predstavljati le korektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije in odpravo njihovih posledic. Obe omenjeni obliki delovanja morata biti med seboj usklajeni, kar pa je mogoče doseči le z njuno hkratno vsebinsko obravnavo, brez formalnega ločevanja. Predvideni ukrepi za preprečevanje in zatiranje korupcije na zakonodajalni, institucionalni in praktični ravni so zaradi tega razdeljeni v več vsebinsko povezanih poglavij, podrobnejša navedba potrebnih aktivnosti, njihovih ciljev, odgovornih institucij in izvedbenih rokov pa predstavlja osrednji del vsebine Akcijskega načrta za uresničevanje resolucije, ki ga pripravi KPK (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji 2004).

Slovenija je na področju preprečevanja in zatiranja korupcije vključena tudi v mednarodne tokove, kar pomeni, da je v postopkih približevanja mednarodnim integracijam že morala

sprejeti vrsto obvezujočih mednarodnih pravnih aktov, nekatere pa bo v prihodnje še morala (prav tam).

Samo sprejem RePKRS, brez načrtnega pristopa k njenemu uresničevanju, pa še v ničemer ne pripomore k dvigu osveščenosti državljanov RS, k izboljšanju kvalitete delovanja državnih organov in k razvoju splošne protikorupcijske kulture v državi. Glede na to, da se vsebina resolucije nanaša na državne organe, na zasebni sektor in na civilno družbo, je njeno uresničevanje mogoče zagotoviti predvsem z zavestnim in tudi prostovoljnim izpolnjevanjem predvidenih ukrepov. Vsaka državna prisila v zasebnem sektorju ali nad civilno družbo lahko namreč povzroči negativne posledice. To pomeni, da je potrebno ukrepe za nadzor nad uresničevanjem RePKRS oblikovati tako, da se kar največ iniciative prepusti njenim končnim izvajalcem in uporabnikom, hkrati pa se vsaj v minimalni meri zagotovi usklajen pristop, spremljanje uresničevanja in sprotno ocenjevanje uspešnosti izvedenih ukrepov. Nosilci, roki, kriteriji uspešnosti in druge pomembne predpostavke za uresničevanje sprejetega programa se določijo v Akcijskem načrtu uresničevanja RePKRS (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji).

Akcijski načrt o uresničevanju RePKRS je KPK nato sprejela 2. februarja 2005 in ga dopolnila 17. avgusta 2009. V njem so, kot rečeno, določene aktivnosti, ki jih je potrebno izvesti, da se doseže namen resolucije. V ta namen je KPK za vse večje sisteme državne strukture določila ukrepe, ki jih je potrebno izvesti, določila institucije, ki naj bi ukrepe izvedle in glede na zasledovane cilje ugotovila tveganja, ki bi lahko ogrozila dosego teh ciljev. Akcijski načrt je pravzaprav nekakšen načrt integritete, namenjen celotni državi, saj zajema politični sistem, pravosodje in državno upravo, gospodarstvo, nevladni sektor, medije in splošno javnost (Komisija za preprečevanje korupcije 2012c).

Številne naloge, določene v akcijskem načrtu, so do danes že izpolnjene, preostale naloge pa morajo biti izpolnjene do roka, določenega v samem načrtu. Zavezanci za izvajanje ukrepov morajo KPK vsako leto do konca meseca februarja poslati poročilo o izvajanju ukrepov, na podlagi katerih KPK nato ugotavlja, kateri ukrepi so bili izvedeni in katere je še potrebno izvesti. Na podlagi teh ugotovitev in podatkov o tveganjih, ki jih zaznava skozi svoje druge aktivnosti, nato po potrebi tudi spreminja in dopolnjuje akcijski načrt (prav tam).

V poglavju o lobiranju v Sloveniji smo že predstavili del ZIntPK oziroma njegovo osmo poglavje, zato na tem mestu podrobneje predstavljamo preostanek zakona oziroma njegove spremembe v odnosu do ZPKor.

6.2.1.1.3 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

6.2.1.1.3.1 Vsebina zakona

Skupaj s splošnimi, prehodnimi in končnimi določbami, ZIntPK obsega kar enajst poglavij. Poleg naštetih in lobiranja so to še:

- komisija za preprečevanje korupcije;
- zaščita prijaviteljev;
- preprečevanje nasprotja interesov in nadzor nad sprejemanjem daril;
- nadzor nad premoženjskim stanjem;
- načrti integritete;
- resolucija o preprečevanju korupcije v RS ter
- uporaba podatkov in vodenje evidenc (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije).

Iz prikazanih poglavij, vključno s tistim o lobiranju, ki smo ga že obravnavali, je razvidno, da je ZIntPK v osnovi pravzaprav dopolnjena različica ZPKor, združena s predlogom ZLob. Glede na ZPKor se je v ZIntPK:

- dopolnilo oziroma razširilo krog zavezancev za poročanje o premoženjskem stanju;
- na novo uredilo zaščito za prijavitelje korupcije;
- določilo pogoje in nadzor nad lobiranjem, predvsem s poudarkom nadzora nad javnimi uslužbenci (lobiranc), ko pri sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov stopajo v stik z lobisti;
- določilo obveznost vključevanja protikorupcijske klavzule v pogodbe nosilcev javnih pooblastil in uvedlo institut ničnosti pogodbe, sklenjene s koruptivnimi nameni;
- uredilo začasno prepoved poslovanja oseb, ki jim je prenehala javna funkcija, z državnim organom, kjer so to funkcijo opravljale, ter

- natančneje opredelilo in posodobilo že obstoječe ukrepe na področju preprečevanja korupcije (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije; Integriteta 2012).

Prinaša pa tudi številne novosti, kot npr. sodelovanje KPK z neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja korupcije. Precej sprememb pa je tudi v določbah, ki se nanašajo na delovanje KPK. Tako ZIntPK po eni strani zmanjšuje število članov KPK in na novo določa način njihovega imenovanja, po drugi pa ji razširja naloge in podeljuje pristojnosti prekrškovnega organa (prav tam).

Normativno urejanje korupcije je seveda zgolj en vidik predstavitve področja korupcije, drug vidik zato predstavljajo različne raziskave s področja korupcije.

6.2.2 Raziskave s področja korupcije

Po mnenju KPK je osnovna težava Slovenije v tem, da v resnici pravzaprav niti ne vemo, v kolikšnem obsegu se je korupcija pri nas dejansko razrasla. Za prikaz dejanskega stanja na področju korupcije v Sloveniji nam torej ne zadoščajo zgolj podatki policije, ampak je potrebno izvesti tudi vrsto drugih raziskav. Slednje potrjuje tudi ogromen razkorak med uradno ugotovljeno korupcijo in njenim zaznavanjem na strani državljanov. Odgovor na vprašanje, koliko korupcije je v Sloveniji, je tako najbrž nekje vmes (Komisija za preprečevanje korupcije 2012č).

Korupcija se prepleta z vsemi kriminalnimi dejavnostmi in se z njimi medsebojno pogojuje, predvsem pa se v korupcijska dejanja neprestano vpleta tudi mednarodni element (prav tam). V nadaljevanju zato predstavljamo izsledke raziskave *Stališča o korupciji*, prve splošne in neposredne ankete o korupciji v Sloveniji, ki jo je po naročilu KPK⁵ v letih 2002–2009 izvajal Center za raziskovanje javnega mnenja Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani.

⁵ V začetku še Urada Vlade RS za preprečevanje korupcije.

6.2.2.1 Stališča o korupciji

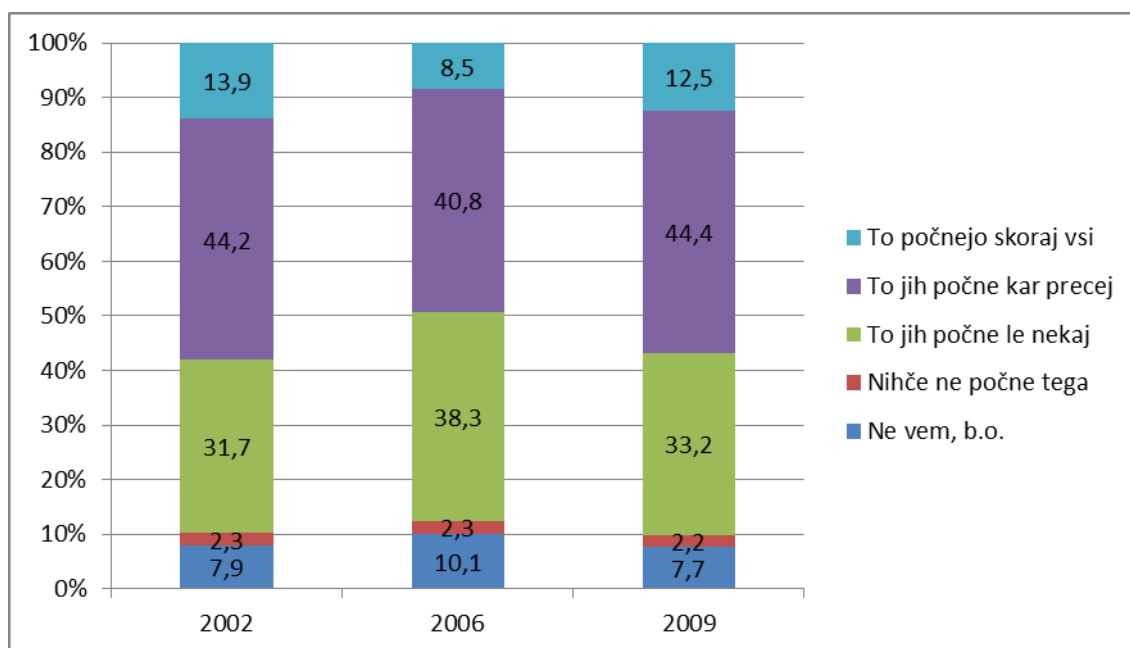
Raziskava *Stališča o korupciji* je potekala letno v obdobju 2002–2009, vendar smo se odločili, da ne predstavljamo izsledkov vseh posameznih raziskav, ampak raje naredimo t. i. prerez raziskav iz leta 2002, 2006 in 2009.

6.2.2.1.1 Ocene razširjenosti korupcije v Sloveniji

V kontekstu javnomnenjskega razumevanja korupcije se sprejemanje podkupnine v javnih službah kaže kot t. i. najvidnejši kazalec razširjenosti pojava (Stališča o korupciji 2009, 5).

Večina vprašanih (44,4 %) ocenjuje, da podkupnino v javnih službah sprejema precej javnih uslužbencev, nekaj manj kot tretjina (33,2 %), da to počne le nekaj javnih uslužbencev, medtem ko zgolj zanemarljiv delež vprašanih (2,2 %) meni, da nihče od javnih uslužbencev ne sprejema podkupnin. O vsesplošni koruptivnosti javnih uslužbencev se je izreklo 12,5 odstotka vprašanih (prav tam, 6–7).

Graf 6.1: Kako razširjena sta v Sloveniji pojava korupcije in sprejemanje podkupnine v javnih službah?

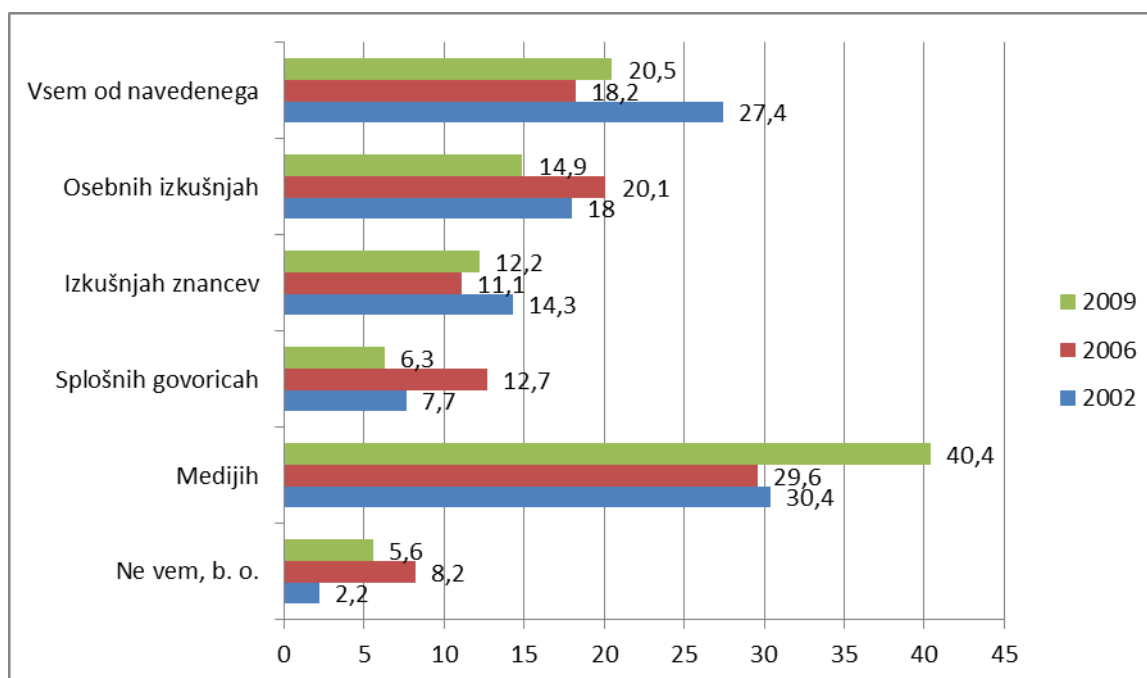


Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

Ocene razširjenosti korupcije se v prerezu med izbranimi raziskavami niso bistveno spremenile. Kot je razvidno iz grafa, so rezultati iz leta 2009 zelo podobni tistim iz leta 2002. Nespremenjena je ostala tudi socio-demografska struktura anketirancev. Analiza namreč pokaže, da prepričanje o razširjenosti korupcije prevladuje med anketiranci, ki so mlajši, nižje izobraženi, z nizkim materialnim statusom, ter med upokojniki in brezposelnimi (Stališča o korupciji 2009, 7).

Pri interpretaciji ocen o razširjenosti korupcije v javnih službah je potrebno upoštevati tudi vprašanje dejavnikov, ki vplivajo na oblikovanje stališč o problemu korupcije.

Graf 6.2: Svoje mnenje o korupciji utemeljujete na?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

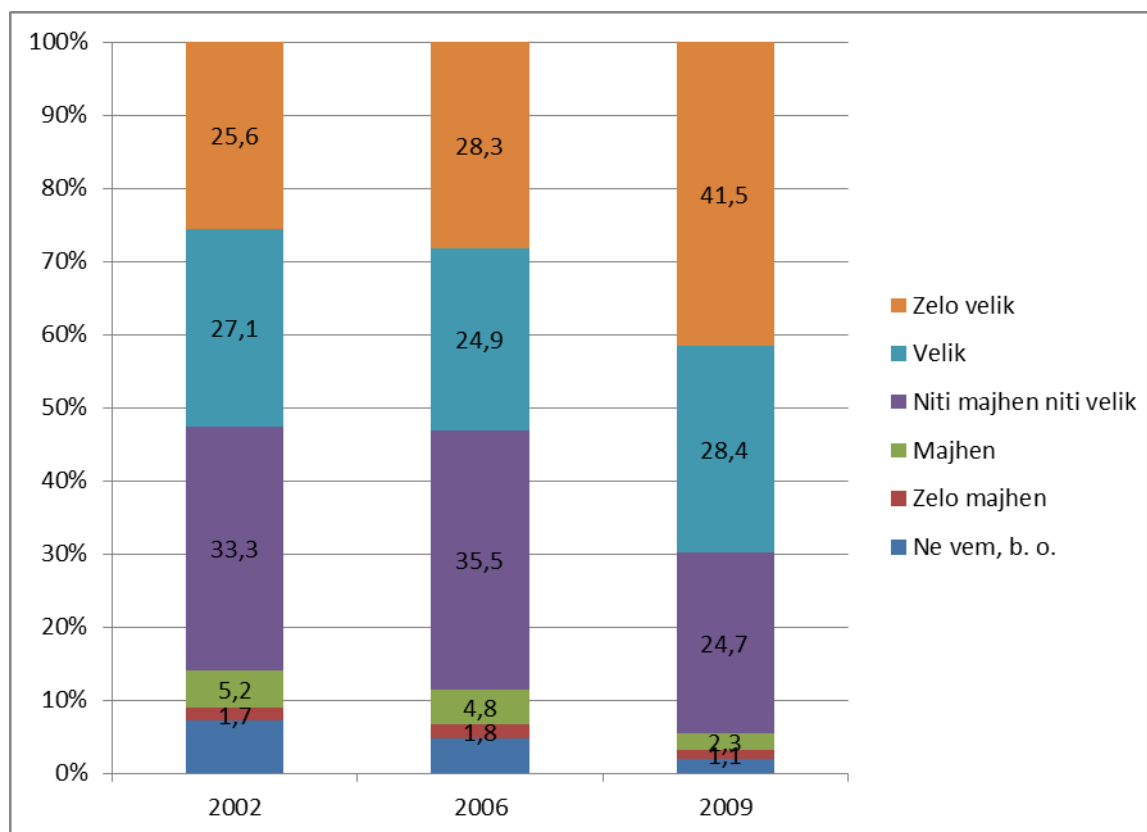
Rezultati kažejo, da osebne izkušnje s korupcijo in izkušnje drugih, ki jim anketiranci zaupajo, sicer vplivajo na ocene o razširjenosti korupcije, vendar v manjši meri kot drugi dejavniki. Primerjava med raziskavami pokaže, da se je v obdobju med raziskavami najbolj povečal vpliv medijev na ocene o razširjenosti korupcije. Če je bil leta 2002 in 2006 še približno 30 odstoten je ob zadnjem merjenju leta 2009 znašal že 40,4 odstotka. Zaradi omenjene stagnacije vpliva medijev med raziskavama leta 2002 in 2006 je večina preostalih

deležev v primerjavi med njima sprva celo nekoliko narasla, vendar ob zadnjih meritvah praktično nobeden izmed njih ne presega deleža iz leta 2002.

Nadaljnja analiza pokaže, da se ravno na poročanju medijev oblikuje večinsko mnenje, da podkupnino v javnih službah sprejema precej javnih uslužbencev. Prav tako je v vseh izbranih raziskavah vpliv medijev na oblikovanje stališč o razširjenosti korupcije v javnih službah največji med najstarejšimi (upokojenci) ter anketiranci z nižjo stopnjo izobrazbe (Stališča o korupciji 2009, 8).

Ocene o razširjenosti pojava korupcije med javnimi uslužbenci dodatno potrjujejo tudi ocene o obsegu korupcije v Sloveniji.

Graf 6.3: Kako velik problem je korupcija v današnji Sloveniji?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

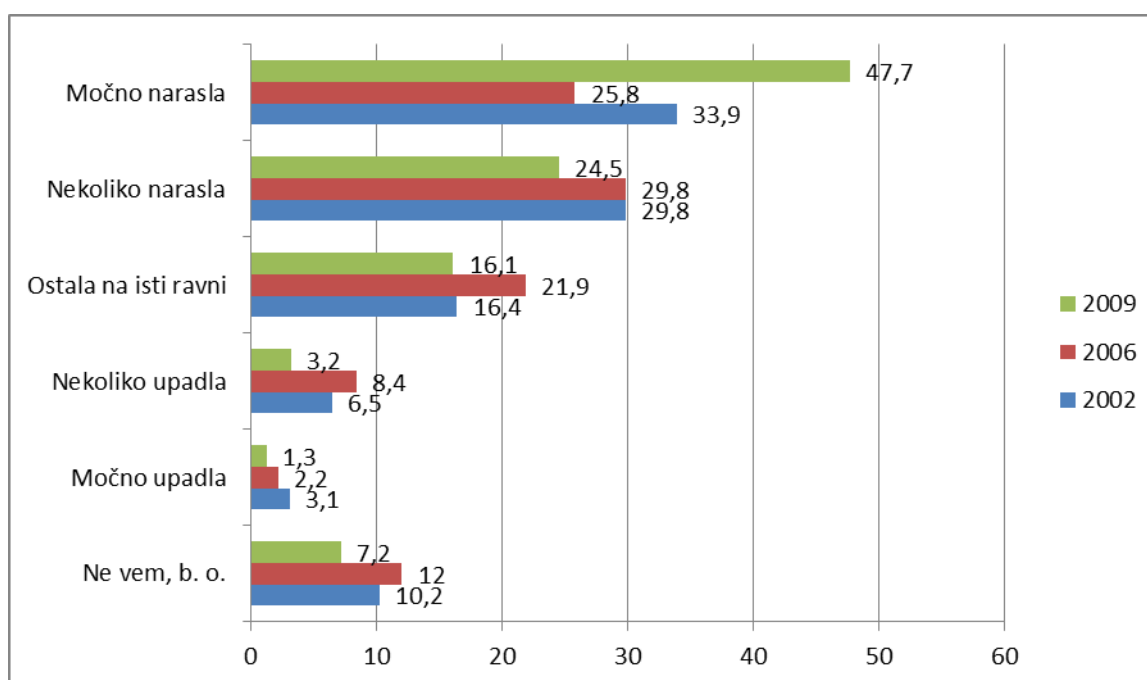
Deleži vprašanih, ki ocenjujejo, kako težaven je problem korupcije v Sloveniji, kažejo, da je pojav v Sloveniji dokaj razširjen in da se je njegova pojavnost v zadnjih letih še posebej

povečala. Medtem ko so vprašani leta 2002 v 52,7 in leta 2006 v 53,2 odstotkih ocenili, da je problem velik oziroma zelo velik, ta delež leta 2009 znaša kar 69,9 odstotka. Povedano nakazuje izrazite medčasovne tendence v smeri povečane kritičnosti javnega mnenja do pojava korupcije v Sloveniji (Stališča o korupciji 2009, 6).

Strukturna analiza pokaže, da je delež tistih, ki menijo, da je korupcija velik problem, še vedno največji med anketiranci, ki stališča o razširjenosti korupcije utemeljujejo na splošnih govoricah in poročanju medijev in ne toliko med anketiranci, ki so imeli osebno izkušnjo s korupcijo. Korupcijo kot velik problem ocenjujejo predvsem anketiranci v t. i. aktivni populaciji, tisti s poklicnimi stopnjami izobrazbe ter anketiranci s podpovprečnimi dohodki (Stališča o korupciji 2006, 8–9).

Referenčno obdobje za pojav korupcije je v vseh izbranih raziskavah čas po letu 1990.

Graf 6.4: Ali je v primerjavi z obdobjem pred letom 1990 korupcija v Sloveniji ...



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

Tako v raziskavi leta 2009 kar 72,2 odstotka vprašanih ocenjuje, da se je korupcija v tem času nekoliko (24,5 %) oziroma močno (47,4 %) povečala. V primerjavi s prejšnjima raziskavama se je omenjeni skupen delež najprej celo nekoliko zmanjšal, medtem ko se je

delež tistih, ki ocenjujejo, da je ostala na enaki ravni, najprej povišal. Če je v obeh predhodno izbranih raziskavah delež tistih, ki ocenjujejo, da je korupcija nekoliko oziroma močno upadla, znašal okoli 10 odstotkov, ob zadnjih meritvah znaša le še 4,5 odstotka.

Ocena o bistvenem povečanju korupcije prevladuje med anketiranci v starostni skupini nad 60 let, nižje izobraženimi, manj premožnimi z nižjo stopnjo izobrazbe, glede na zaposlitveni status pa zlasti med brezposelnimi in upokojenci (Stališča o korupciji 2009, 9).

6.2.2.1.2 Koruptivni potencial na posameznih področjih

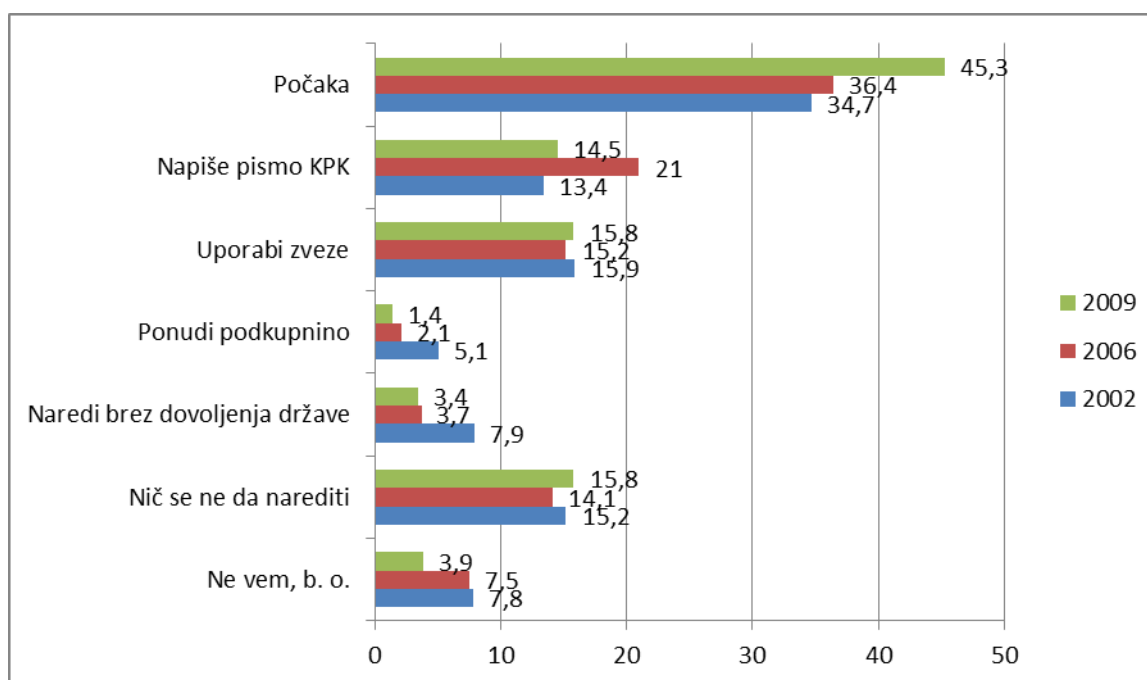
Pripravljenost vprašanih na sprejemanje korupcije kot sredstva za doseganje ciljev se je v raziskavi *Stališča o korupciji* ugotavljalo na dva načina:

- neposredno (ravnanje v hipotetičnem primeru) ter
- posredno (z oceno verjetnosti korupcije na posameznih področjih) (Stališča o korupciji 2002, 6).

V prvem primeru so se morali vprašani najprej postaviti v situacijo, v kateri se posameznik znajde pred uradnikom (potrebuje določeno dovoljenje od države), ta pa mu reče, naj bo potrpežljiv in počaka, nato pa odgovoriti, kako bi v omenjeni situaciji ravnali (prav tam).

Odgovori so, podobno kot v raziskavah leta 2002 in 2006, tudi ob zadnjem merjenju pokazali na nizko načelno pripravljenost posameznikov sodelovati v določenem koruptivnem dejanju.

Graf 6.5: Kaj naj stori posameznik, če mu uradnik reče: »Bodite potrpežljivi, počakajte«?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

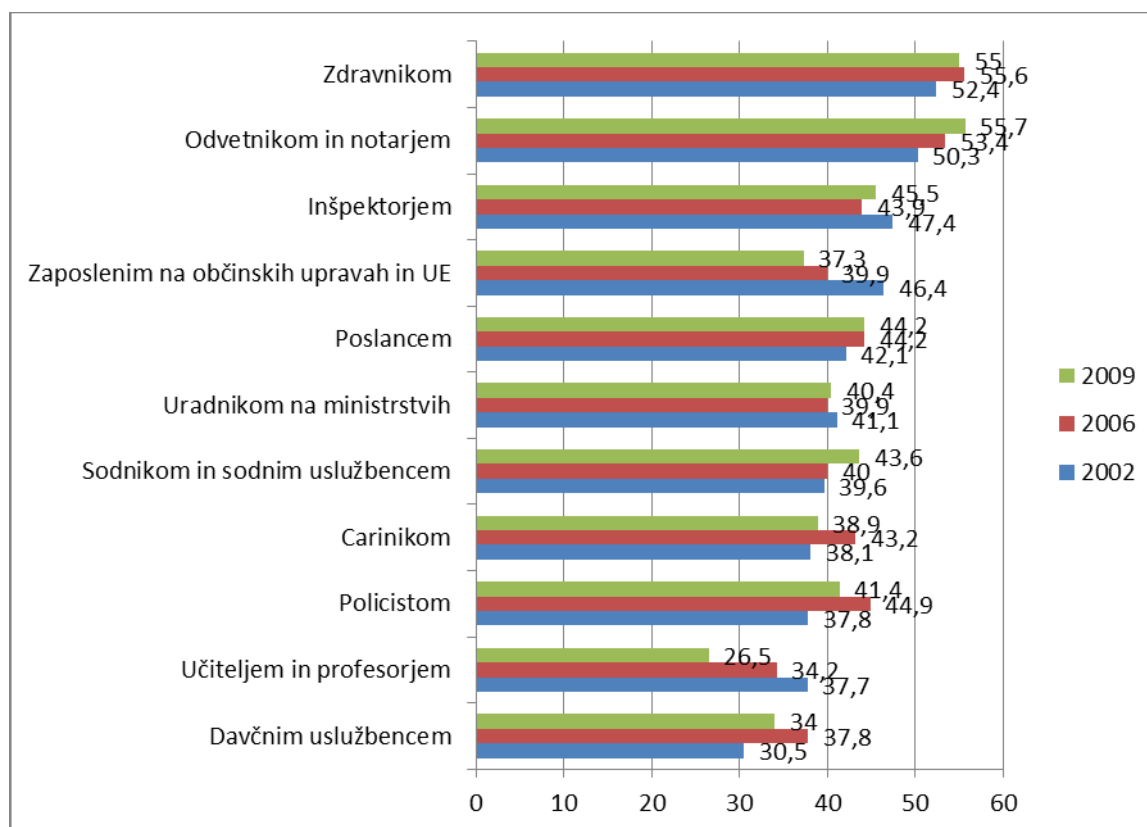
Več kot polovica vprašanih (59,8 %) je ocenila, da bi moral tak posameznik počakati (45,3 %) oziroma o problemu obvestiti predsednika KPK (14,5 %), medtem ko bi le 15,8 odstotka vprašanih za dosego cilja raje uporabilo zveze oziroma podkupilo uradnika (1,4 %). Da naj posameznik nameravano stori brez dovoljenja države, ocenjuje 3,4 odstotka vprašanih, 15,8 odstotka pa jih meni, da se ne da nič narediti (Stališča o korupciji 2009, 10–1).

V primerjavi z izbranimi raziskavama je največji porast zabeležil odgovor, da bi moral tak posameznik počakati, kar kaže na določene spremembe v izbiri ravnanj posameznika, ko se le-ta znajde pred vprašanjem morebitnega koruptivnega dejanja. Občutno se je namreč zmanjšal delež tistih, ki bi napisali pismo KPK (za 6,5 % v primerjavi z letom 2006) (prav tam).

Analiza odgovorov je pokazala, da t. i. koruptivni (zveze, podkupnina), kot tudi t. i. protestni (napisati pismo) potencial izkazujejo predvsem mlajši in visoko izobraženi anketiranci ter anketiranci, ki poznajo izkušnje drugih. Veliko bolj strpni (naj počaka) so starejši od 61 let ter manj izobraženi (Stališča o korupciji 2009, 10).

V drugem primeru je šlo za uporabo ocen verjetnosti korupcije na izbranih področjih, in sicer kot posredni kazalec korupcijskega potenciala. Vprašani so za posamezna področja ocenjevali verjetnost, da bi morali ponuditi denar, darilo ali uslugo, da bi uradne osebe opravile tisto, kar so že tako dolžne storiti (Stališča o korupciji 2002, 7).

Graf 6.6: Kakšna je verjetnost, da bi morali ponuditi podkupnino?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

Značilnost predhodnih meritev je bila, da je največ vprašanih izrazilo prepričanje, da je največja verjetnost za pojav korupcije v zdravstvu, medtem ko so ob zadnjem merjenju najvišji delež namenili odvetnikom in notarjem (55,7 %) (Stališča o korupciji 2009, 11). Preostali deleži, z izjemo značilnega padca deleža ocenjene verjetnosti korupcije pri učiteljih in profesorjih (za 11,2 % od leta 2002) ter zaposlenih na občinskih upravah in upravnih enotah (za 9,1 % od leta 2002), v obdobju vseh treh merenj niso pokazali večjih odstopanj.

Primerjava odgovorov na vprašanje o osebni izkušnji s korupcijo in odgovor na vprašanje o verjetnosti korupcije na izbranem področju, je v vseh treh primerih razkrila izrazito razhajanje

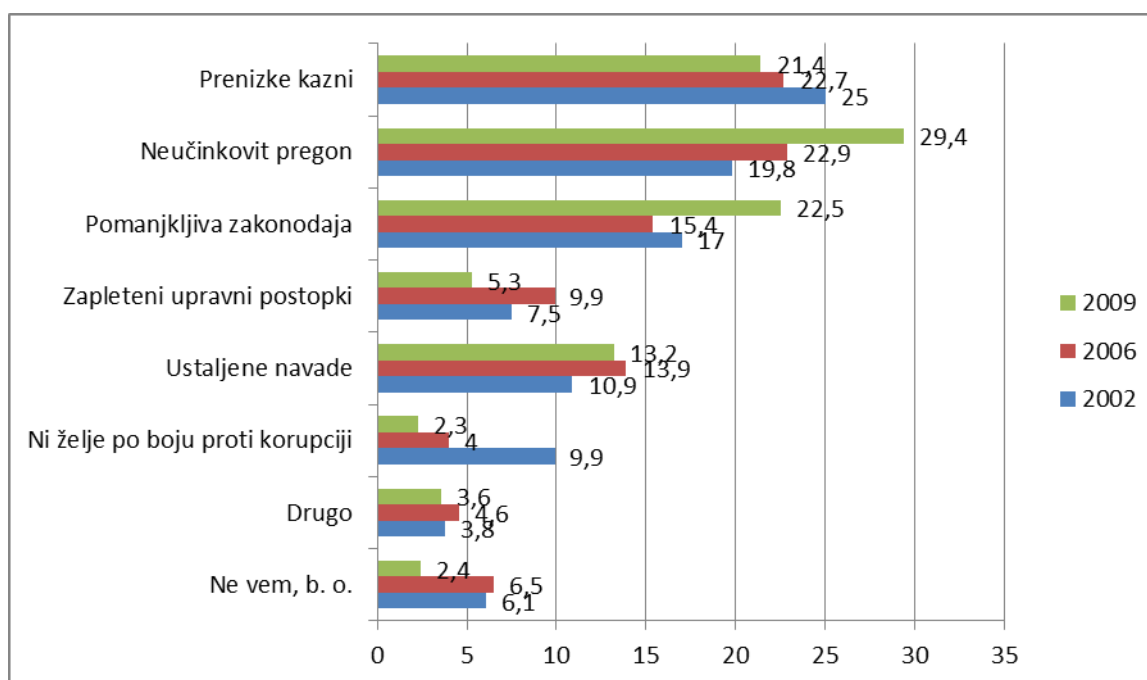
med ocenami in dejanskimi navedbami. Delež anketirancev, ki ocenjujejo, da je korupcija na navedenem področju verjetna, namreč močno presega delež tistih, ki so na navedenem področju zares doživeli izkušnjo s korupcijo. Tako so npr. vprašani verjetnost korupcije pri odvetnikih in notarjih nadpovprečno ocenili (55,7 %), medtem ko je imelo dejansko izkušnjo zgolj 3,8 odstotka vprašanih. Ugotovljena razlika v javnomnenjskih raziskavah ni neobičajna, zato jo je možno delno pojasniti s socio-demografskimi atributi vprašanih (zmožnost participacije pri takem koruptivnem dejanju), delno pa je razlika v odgovorih posledica uporabe različnih meril v oceni nivojev korupcije (Stališča o korupciji 2009, 12–3).

Tipično razhajanje se v primerjavi med izbranimi raziskavami kaže tudi v ocenah med različnimi socialnimi kategorijami. Starejši in anketiranci z višjimi stopnjami izobrazbe in s tem tudi višjim socio-ekonomskim položajem so v ocenah o verjetnosti korupcije bolj zadržani, medtem ko so mlajši in tisti z nižjim socio-ekonomskim položajem v teh ocenah bolj izraziti. Tako lahko domnevamo, da so motivi za presojo verjetnosti korupcije pri posameznih kategorijah anketirancev različni in povezani z njihovim socialnim položajem (prav tam, 13).

6.2.2.1.3 Vzroki za korupcijo

Med najpomembnejše vzroke za pojav korupcije v Sloveniji vprašani v obdobju vseh treh raziskav še zmeraj prištevajo neučinkovit pregon (29,4 %) in prenizke kazni (21,4 %), vendar s to izjemno, da delež tistih, ki izražajo prepričanje, da je neučinkovit pregon najpomembnejši vzrok, od leta 2002 vztrajno narašča (Stališča o korupciji 2009, 14).

Graf 6.7: Kateri je najpomembnejši vzrok za pojav korupcije v Sloveniji?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

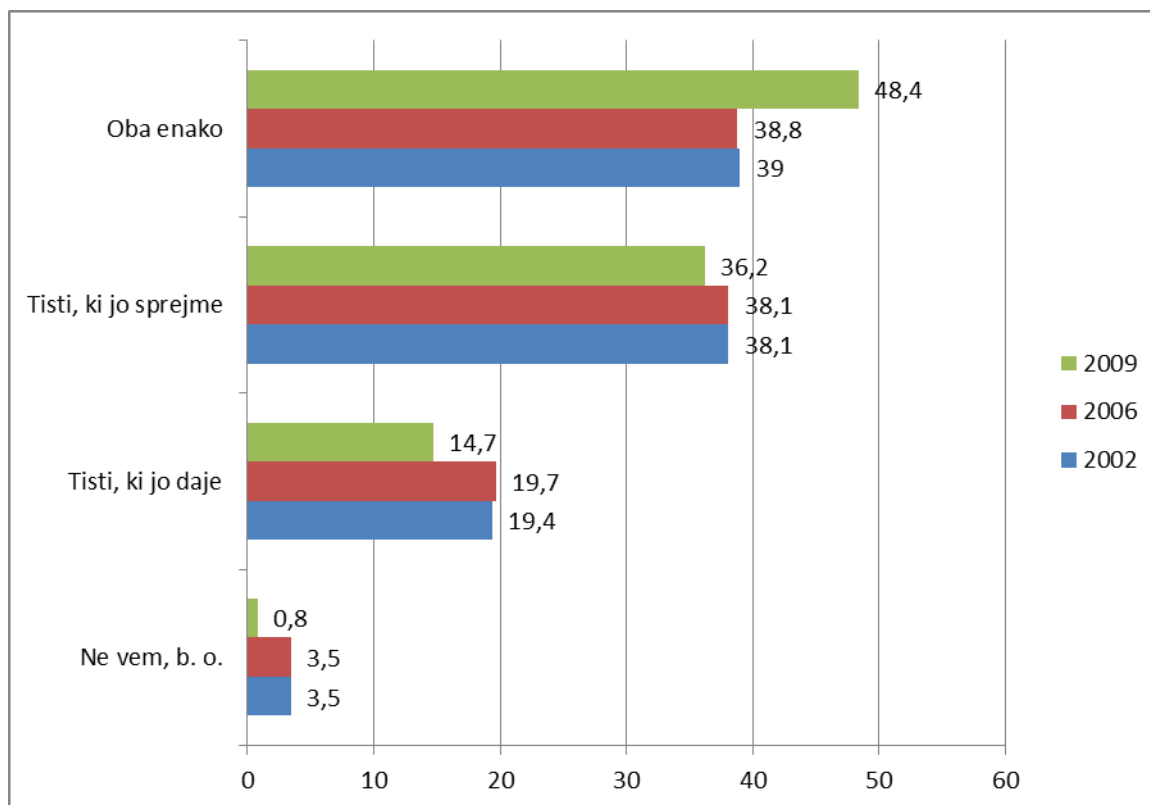
Za slabo stanje na tem področju vprašani navajajo še pomanjkljivo zakonodajo (22,5 %), ustaljene navade (13,2 %) in zapletene upravne postopke (5,3 %), medtem ko zgolj 2,3 odstotka vprašanih meni, da ni posebne želje po boju proti korupciji (Stališča o korupciji 2009, 14). Delež tistih, ki so kot razlog navedli pomanjkljivo zakonodajo, se je v primerjavi z raziskavama leta 2002 in 2006 značilno povečal, medtem ko so preostali deleži sprva po večini nekoliko narasli, ob zadnjih meritvah praktično nihče izmed njih, razen že omenjenega neučinkovitega pregona in ustaljenih navad, ni dosegel deleža iz leta 2002. Najznačilnejši padec v primerjavi s predhodnimi meritvami je opaziti pri odgovoru o t. i. pasivnem sprejemanju korupcije (z 9,9 % leta 2002 na 2,3 % leta 2009), kar kaže na določene pozitivne premike v smeri spopadanja s pojavom korupcije (prav tam).

Strukturiranost stališč o vzrokih za korupcijo ostaja med izbranimi raziskavami enaka. Pomanjkljivo zakonodajo kot vzrok za korupcijo navajajo predvsem starejši in tisti anketiranci s poklicno izobrazbo, medtem ko visoko izobraženi, mladi do 30 let, zaposleni v (ne)gospodarstvu in anketiranci z višjim materialnim položajem ocenjujejo, da je pojav korupcije predvsem povezan z neučinkovitim pregonom. Prenizke kazni kot pomemben dejavnik korupcije navaja nadpovprečen delež anketirancev z nižjo izobrazbo (prav tam).

6.2.2.1.4 Zaznava krivde pri koruptivnih dejanjih

Medletna primerjava pokaže, da vprašani koruptivni akt razumejo oziroma zaznavajo dokaj stabilno.

Graf 6.8: Kdo je bolj kriv, tisti, ki podkupnino daje, ali tisti, ki jo sprejme?



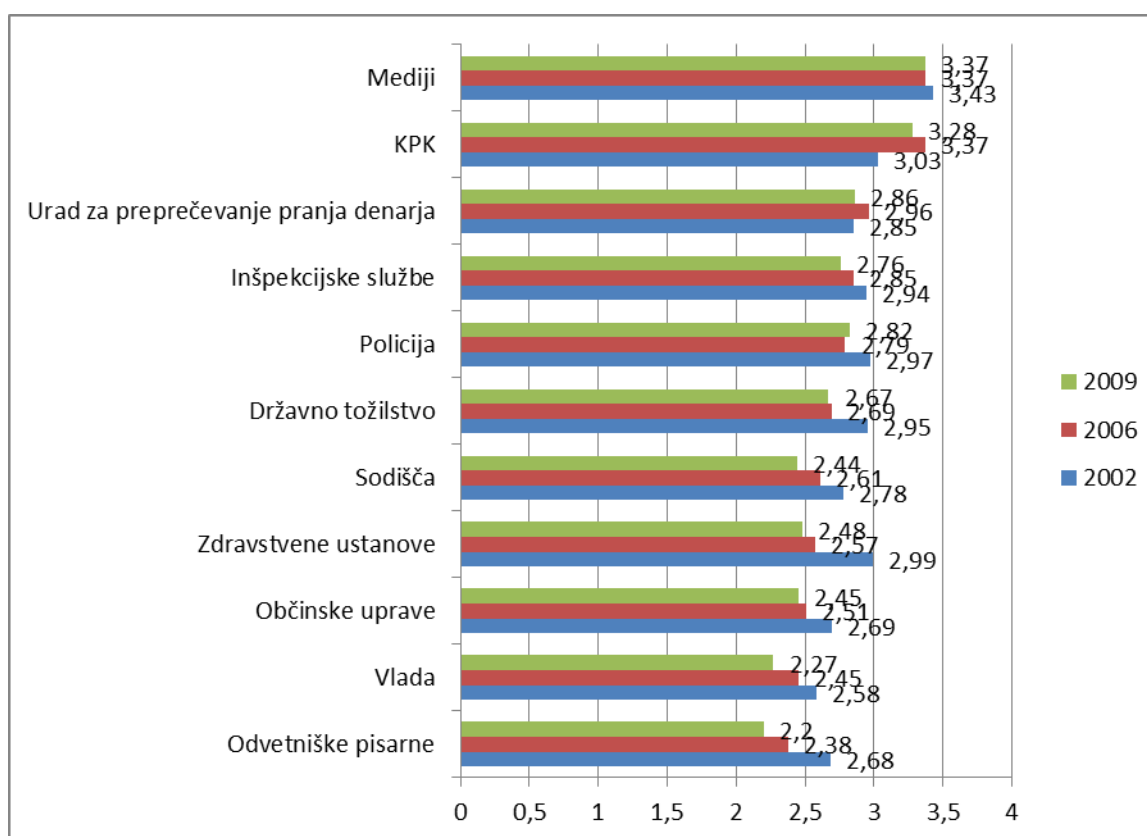
Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

Primerjalno gledano se vprašani med raziskavama iz leta 2002 in 2006 razdelijo v dve približno enaki skupini oziroma med tiste, ki vidijo problem korupcije predvsem v tistem, ki podkupnino sprejme, in tiste, ki vidijo problem v obeh. Se je pa glede na meritve delež slednjih v letu 2009 povečal (48,4 %), dokaj stabilen delež vprašanih, ki večji del krivde pripisujejo tistemu, ki jo daje, pa zmanjšal (14,7 %).

6.2.2.1.5 Prispevek institucij v boju proti korupciji

Odgovore na vprašanja o tem, kdo oziroma katere institucije v Sloveniji so najbolj zaslužne za boj proti korupciji, podajamo v kontekstu odgovorov na vprašanje o virih (temeljih) za oblikovanje stališč o korupciji (Stališča o korupciji 2002, 12). Po mnenju vprašanih so za boj proti korupciji (na lestvici od 1 do 5)⁶ najbolj zaslužni mediji in KPK. Obe instituciji, kot je razvidno iz grafa, v obdobju vseh treh raziskav dosegata visoke ocene (Stališča o korupciji 2009, 17).

Graf 6.9: Kako so našete institucije pripomogle k boju proti korupciji v Sloveniji?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

V primerjavi z letom 2002 je pri skoraj vseh institucijah, razen omenjenih medijev, KPK in pa Urada za preprečevanje pranja denarja, opazen padec ocen. Tako so od leta 2002 izrazito

⁶ 1 – sploh niso pripomogle, 5 – močno so pripomogle.

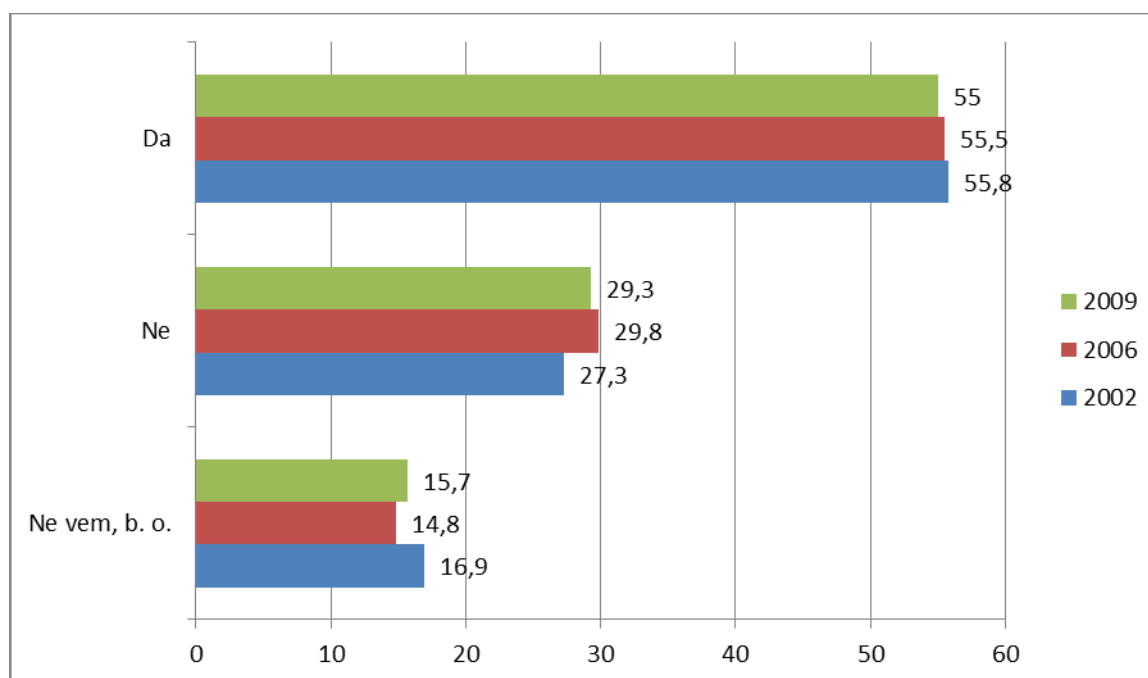
značilen padec zabeležile zdravstvene ustanove, ki so bile sprva celo na tretjem mestu, ob zadnjih meritvah pa se poleg občinskih uprav, vlade in odvetniških pisarn uvrščajo na samo dno lestvice.

Omenjene odgovore praviloma diferencirata starost in izobrazba anketirancev, v manjši meri pa zaposlitveni status. Zadnje meritve so pokazale, da uspešnost medijev v boju proti korupciji najvišje ocenjujejo starejši in anketiranci z nižjo stopnjo izobrazbe, medtem ko uspešnost KPK najvišje ocenjujejo predvsem študentje in dijaki (Stališča o korupciji 2009, 18).

6.2.2.1.6 Ravnanje ob stiku s korupcijo

Pomembno vprašanje zaznave korupcije in prizadevanj za njeno zniževanje je načelna pripravljenost, da se zaznane primere korupcije tudi prijavi. Medčasovna primerjava ne pokaže posebnih razlik (Stališča o korupciji 2009, 15).

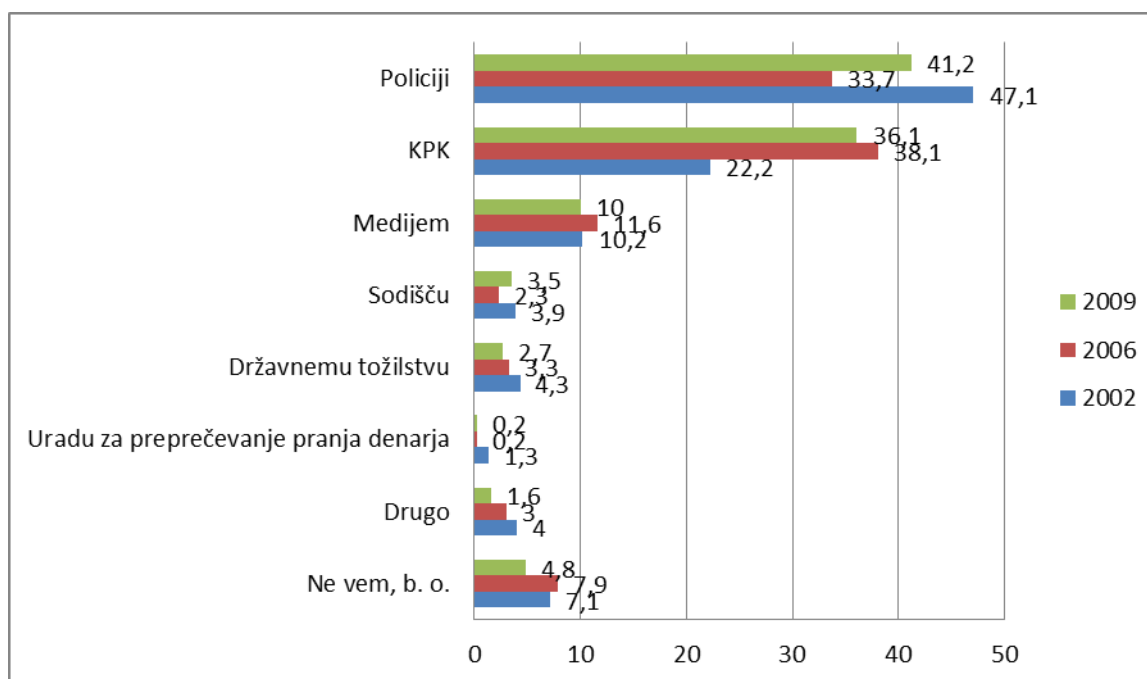
Graf 6.10: Ali bi prijavi primer korupcije, če bi zanj izvedeli?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

Delež vprašanih, ki bi prijavili primer korupcije, če bi nanj naleteli, je sicer nekoliko upadel, vendar zanemarljivo (za 0,8 %), pri čemer bi se največji delež prijavo odločil podati na policijo (41,2 %) in KPK (36,1 %). Obe instituciji sta tudi v prejšnjih meritvah dosegali najvišje ocene, vendar z nekaterimi spremembami v deležih med njima. V primerjavi med letoma 2002 in 2006 je KPK pridobila 15,9 odstotka (38,1 % leta 2006) in po mnenju vprašanih postala referenčna institucija v boju proti korupciji, saj je policija namreč v tem času izgubila 13,4 odstotka (33,7 % leta 2006). Če vprašani svoje mnenje o korupciji večinoma sicer utemeljujejo na poročanju medijev, se v primeru prijave večinoma ne bi obrnili nanje (10 % leta 2009). Preostali deleži so po mnenju vprašanih praktično nepomembni oziroma neprepoznavni.

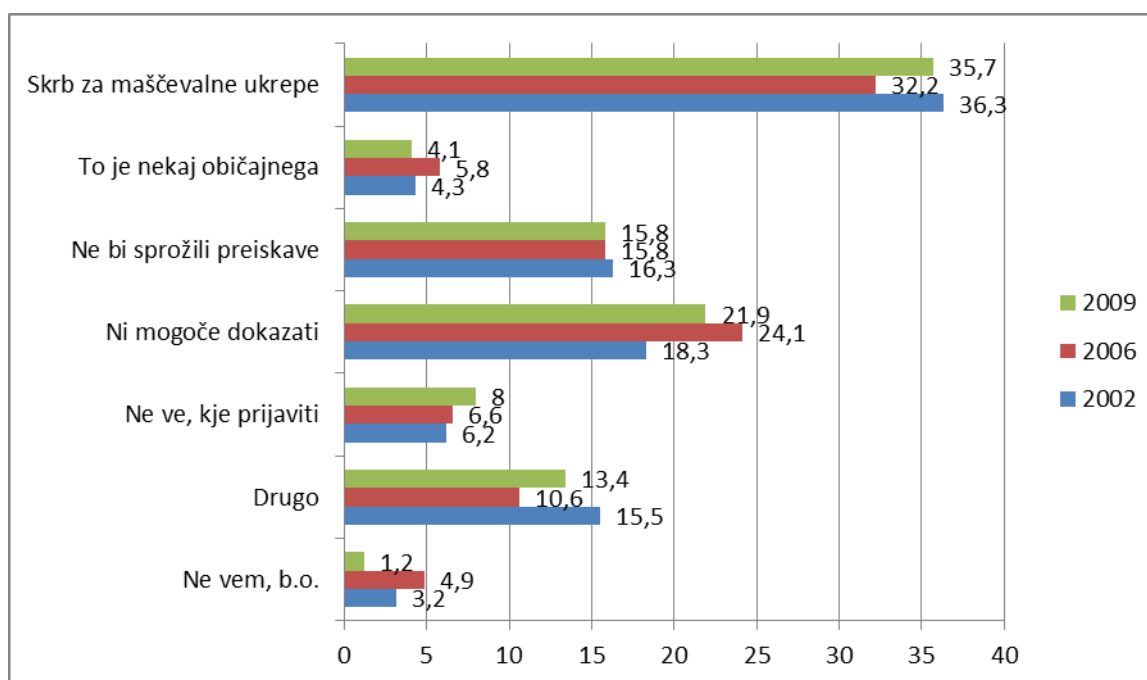
Graf 6.11: Komu bi prijavili primer korupcije, če bi zanj izvedeli?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

Je pa v primerjavi z letom 2002 nekoliko narasel delež tistih, ki korupcije ne bi prijavili (za 2 %).

Graf 6.12: Zakaj ne bi prijavili primera korupcije?



Vir: prirejeno po Stališča o korupciji (2002; 2006; 2009).

Med tistimi, ki korupcije ne bi prijavili, jih v obdobju med izbranimi raziskavami največ (35,7 %) pravi, da tega ne bi storili, ker se bojijo povračilnih ukrepov, medtem ko jih 21,9 odstotka vprašanih meni, da prijava tako ali tako ne bi imela učinka, saj dejanja ne bi bilo mogoče dokazati. Delež tistih, ki menijo, da preiskave tako ali tako ne bi sprožili, je med vsemi tremi merjenji ostal praktično enak, se je pa nekoliko povečal delež tistih, ki pravijo, da pravzaprav ne vedo, kje bi dejanje korupcije sploh lahko prijavili (za 1,8 % od leta 2002). V času med raziskavami je pridobil tudi argument, da korupcije pri nas tako ali tako ni mogoče dokazati (za 5,8 % med letoma 2002 in 2006), vendar je potem v primerjavi z raziskavo iz leta 2006 spet nekoliko upadel (za 2,2 %).

6.3 Analiza stanja na področju lobiranja in korupcije

Pri analizah stanja na področju korupcije v Sloveniji se pogosto opiramo na različna poročila tako vladnih kot tudi nevladnih institucij oziroma organizacij. V nadaljevanju zato

predstavljamo poročilo Transparency International, letna poročila KPK in pa poročila lobistov.

6.3.1 Poročilo Transparency International

Transparency International je najverjetneje največja mednarodna nevladna organizacija za boj proti korupciji. S svojimi aktivnostmi in prisotnostjo v skoraj 100 državah po svetu v prvi vrsti skrbi za širjenje zavesti o korupciji, hkrati pa skupaj z vladnimi, poslovnimi in drugimi mednarodnimi organizacijami sodeluje na področju priprave učinkovitih programov za boj proti korupciji (Transparency International 2012).

V nadaljevanju zato predstavljamo mednarodno poročilo *Denar, politika, moč: tveganja za korupcijo v Evropi*, vendar ne v celoti, podrobneje se bomo posvetili področju lobiranja.

6.3.1.1 Poročilo *Denar, politika, moč: tveganja za korupcijo v Evropi*

Poročilo *Denar, politika, moč: tveganja za korupcijo v Evropi*, združuje ugotovitve in ocene iz 25 evropskih državnih raziskav na področju nacionalnih sistemov integritete⁷, izpostavlja njihove pomanjkljivosti in seveda tudi dobre prakse (Money, politics, power: Corruption risks in Europe 2012, 2).

Po navedbah iz poročila je lobiranje še zmeraj zavito v skrivnost, kar v praksi pomeni, da se nedoločena pravila lobiranja v veliki meri odražajo v netransparentnem odločanju in pridobivanju koristi za posameznike, na račun večine. Izmed zajetih držav jih npr. le šest⁸ ureja področje lobiranja (prav tam, 5). TI zato državam priporoča uvedbo obveznih (širokih) registrov lobistov, ki vključuje tako svetovalce iz področja javnih zadev, gospodarske (*corporate*) lobiste, odvetniške pisarne, nevladne organizacije in tudi t. i. *think-tanke* (prav tam, 6).

⁷ Več o tem na spletni strani nis.integriteta.si.

⁸ Poleg Slovenije še Francija, Litva, Nemčija, Poljska in VB.

6.3.1.1.1 Lobiranje: razkrivanje tančice skrivnosti okoli vpliva lobistov

V večini obravnavanih evropskih držav je vpliv lobistov zavrit v tančico skrivnosti in zato glavni razlog za skrb. Seveda je lobiranje, o čemer smo že govorili, kadar se ga opravlja z osebno integriteto in na transparenten način, povsem legitimno sredstvo, ki interesnim skupinam omogoča sodelovanje v procesu oblikovanja javnih politik. Problem se pojavi, ko je lobiranje netransparentno in pravno neurejeno. V tem oziru se kot problematično izpostavlja gospodarsko lobiranje, saj pogosto vključuje podjetja, ki imajo za zagotavljanje in razvoj dobrih odnosov z odločevalci, na razpolago visoke vsote denarja, posledično pa s tem tudi neupravičen in nepravičen vpliv na državne politike oziroma politiko (Money, politics, power: Corruption risks in Europe 2012, 27).

Namen ureditve področja lobiranja je v prvi vrsti zato predvsem vzpostaviti zavedanje javnosti o možnih interesih za določene politične odločitve in razkriti povezave med lobisti in političnimi odločevalci. V tem smislu je ureditev na področju lobiranja relativno nova praksa, ki v veliki meri še zelo zaostaja za rastjo dejavnosti na tem področju (prav tam).

Kot že rečeno, jih je izmed vseh držav, zajetih v poročilo, lobiranje zakonsko uredilo le šest, od tega le Litva in Poljska s samostojnim zakonom, ki pa sta v veliki meri nepopolna in tarča številnih kritik. Poljski zakon npr. omejuje registracijo zgolj na profesionalne lobiste. Ocene so pokazale na razhajanja med številom registriranih lobistov pri Ministrstvu za upravo in digitalne zadeve in pri Sejmu, zgornjem domu poljskega parlamenta. Po podatkih TI je bilo v času priprave poročila pri Sejmu registriranih le 15 lobistov, pri ministrstvu pa 299, kar je na razsežnosti praktično nemogoče. Za Litvo, drugo državo s samostojnim zakonom na področju lobiranja, poročilo ugotavlja, da je njen zakon popolnoma pomanjkljiv, število registriranih lobistov pa, podobno kot na Poljskem, veliko nižje od dejanskega stanja v državi (prav tam 27–8).

Vpis lobistov v register je v Sloveniji recimo obvezen, zato je slovenska praksa posebej izpostavljena kot pozitivna, medtem ko je vpis v register v Franciji in Nemčiji neobvezen. Vendar pa skušata obe državi registracijo povečati s t. i. registracijskimi izkaznicami oziroma prepustnicami, ki registriranim lobistom omogočajo lažji dostop do parlamenta. V splošnem lahko rečemo, da so neobvezni registri zgolj slab nadomestek obveznih, zato o uvedbi obveznega registra ravnokar razmišljata tudi Irska in VB. Slednja je leta 2010 tudi uvedla

določbo, ki ministrom in višjim javnim uslužbencem prepoveduje opravljati dejavnosti lobiranja pred potekom dveh let po preteku funkcije (prav tam, 28–9).

Glede na ugotovitve, da je izmed 25 v raziskavo zajetih evropskih držav področje lobiranja vsaj do neke mere uredilo le šest držav, nakazuje na to, da lobiranje v parlamentih evropskih držav še zmeraj ostaja netransparentno in nedostopno povprečnemu državljanu (prav tam, 29). Poročilo TI zato nacionalnim vladam, institucijam EU, gospodarstvu in civilni družbi ponuja tudi priporočila.

Nacionalne vlade naj, če tega še niso storile:

- zamenjajo neobvezne in uvedejo obvezne registre lobistov;
- v okviru zakonodaj sprejmejo in prevzamejo široko definicijo lobiranja, ki vključuje tako svetovalce iz področja javnih zadev, gospodarske (*corporate*) lobiste, odvetniške pisarne, NVO, t. i. *think-tanke*, kot tudi individualne lobiste;
- omogočijo javen dostop do registrov lobistov⁹;
- sprejmejo kodekse poklicne etike tako za lobiste kot lobirance¹⁰;
- uvedejo jasne sankcije za nespoštovanje zakonodaje s področja lobiranja ter
- vpeljejo institut t. i. zakonodajne sledi (Money, politics, power: Corruption risks in Europe 2012, 46).

Institucije EU naj:

- razširijo Register za preglednost na vse tri institucije, poleg Evropskega parlamenta in Evropske komisije še na Evropski svet ter
- vpeljejo institut t. i. zakonodajne sledi (prav tam, 48).

Gospodarstvo naj:

- javno in redno objavlja aktivnosti s področja lobiranja in s tem povezane finančne informacije;
- zagotovi poročila podjetij in družb, ki naj vključujejo tudi lobistične in politične aktivnosti ter njihovo financiranje ter
- razkrije vse oblike potencialnih političnih aktivnosti (prav tam, 50).

⁹ Slovenski register lobistov je javno dostopen na spletni strani KPK.

¹⁰ Člani SZL se s svojim članstvom, kot to predvideva ZIntPK, zavezujejo k podpisu in spoštovanju etičnega kodeksa oziroma kodeksa poklicne etike, svoje kodekse pa so sprejeli tudi nekateri državni organi in institucije.

Civilna družba naj:

- mobilizira skupine in medije za dvigovanje zavedanja vprašanj, povezanih z upravljanjem in demokracijo, ter za spremljanje in razkrivanje lobističnih aktivnosti, z namenom participacije in informiranja javnosti ter
- omogoči, da tudi civilnodružbene organizacije objavljajo svoje lobistične aktivnosti ter njihovo financiranje, da bi s tem zagotovile svojo transparentnost v povezavi z različnimi déležniki (*stakeholders*).

Poročila in aktivnosti nevladnih organizacij pri opozarjanju na vprašanja v zvezi s področji, kot sta to lobiranje in korupcija, so nedvomno zelo pomemben dejavnik pri odpravljanju njihovih pomanjkljivosti. Glede na to, da nevladne organizacije pogosto tesno sodelujejo z vladnimi organi in institucijami, v nadaljevanju predstavljamo tudi letna poročila KPK.

6.3.2 Letna poročila Komisije za preprečevanje korupcije

KPK, v skladu z 19. členom ZIntPK, o svojem delu enkrat letno poroča DZ, in sicer najkasneje do 31. maja tekočega leta za preteklo leto (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije; Komisija za preprečevanje korupcije 2012d). Celotnega poročila nam za potrebe tega magistrskega dela ni potrebno predstavljati, zato se v nadaljevanju osredotočamo na področje ocene stanja na področju korupcije in nadzor nad lobiranjem.

6.3.2.1 Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2010

6.3.2.1.1 Ocena stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji

V veliki meri je ocena stanja korupcije v posamezni državi »odraz delovanja ali nedelovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja in kakovosti vladanja (good

governance), kar z drugimi besedami pomeni široko razvejan imunski sistem družbe. Zaradi tega empirično dosledne ocene stanja na področju korupcije ni mogoče podati.« (Letno poročilo 2010, 1). Zaključki poročila so zato rezultat presečišča javno dostopnih statistik uradnih organov in KPK, različnih domačih in tujih ciljnih raziskav, predvsem pa tudi zaznav KPK pri svojem delu (Letno poročilo 2010, 8).

Ocena stanja korupcije z vidika različnih tipologij korupcije¹¹:

- Slovenija je v primerjavi z drugimi (post)tranzicijskimi državami v širši Evropi (članicami Sveta Evrope) ter celo v primerjavi z nekaterimi starimi članicami EU država z relativno nizko stopnjo administrativne korupcije;
- določeni pokazatelji kažejo, da je Slovenija na področju korupcije belih ovratnikov v boljšem položaju kot druge (post)tranzicijske države in je primerljiva z nekaterimi starimi članicami EU. Ta oblika korupcije je v tesni povezavi s primeri gospodarskega in javnofinančnega kriminala, s katerim se Slovenija sooča v zadnjih letih;
- pretekla in trenutna gospodarsko-finančna kriza je v Sloveniji razkrila dolgoletni razvoj sistemske oziroma institucionalne korupcije (prav tam).

Slovenija, kot je videti, spada med države, ki imajo relativno nizko stopnjo administrativne korupcije, čeprav tudi pri nas nekatere dejavnosti na tem področju izstopajo (spremembe namembnosti zemljišč, umeščanje prometne infrastrukture v prostor) in je po stopnji korupcije belih ovratnikov primerljiva celo s starimi članicami EU. V nasprotju z državami z enako nizko ali morda še nižjo stopnjo administrativne korupcije pa je v Sloveniji zaradi vrste razlogov v veliki meri pogojenih s procesom tranzicije in izrazito šibkimi nadzornimi institucijami ter zadnja leta še posebej nizko stopnjo zaupanja v institucije pravne države največji problem sistemska korupcija (prav tam).

Med ključne dejavnike tveganja za sistemske korupcije mednarodne institucije uvrščamo naslednje dejavnike:

- obstoj gospodarskih monopolov, kartelov in omejena konkurenca;
- veliki državni in lokalni infrastrukturni projekti;
- politično obremenjeni procesi ekonomske liberalizacije in privatizacije;
- majhna verjetnost odkritja in kaznovanja;
- dolgotrajni postopki;

¹¹ Administrativna korupcija, korupcija belih ovratnikov ter sistemska oziroma institucionalna korupcija.

- institucionalna in politična negotovost;
- neizdelan ali prenormiran sistem javnega naročanja s šibkim dejanskim nadzorom;
- nedodelan sistem notranjih revizij glede smotrnosti porabe javnega denarja;
- šibkost nadzornih organov v gospodarstvu in nezadostna korporativna kultura na področju skladnosti poslovanja;
- politizacija in netransparentna privatizacija medijskega prostora;
- neučinkovit in netransparenten sistem financiranja podjetništva s strani finančnih institucij;
- vpliv lobijev na zakonodajalni proces ter
- netransparentnost javnih institucij oziroma nezadosten sistem dostopa do informacij (Letno poročilo 2010, 8–9).

Z izjemo zadnjega so v večji ali manjši obliki v Sloveniji prisotni vsi od trinajstih naštetih elementov oziroma dejavnikov tveganja za sistemsko oziroma institucionalno korupcijo (prav tam, 9).

Za Slovenijo je specifično, da v njej, za razliko od drugih (post)tranzicijskih držav in večine članic EU, obstajajo indici, da sistemska korupcija krepi administrativno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov in ne obratno. Razlog za administrativno korupcijo npr. ni revščina ali izrazito nizke plače javnih uslužbencev, je pa sistemska korupcija nevarna za nadaljnjo blokado razvoja in krepitev socialne in dohodkovne, posledično pa tudi pravne in vse večje premoženjske neenakosti prebivalstva. Prav tako v Sloveniji nismo priča izrazito šibki pravni državi, ki bi tako že v osnovi omogočala razrast sistemske korupcije in korupcije belih ovratnikov, ampak je trend ravno obraten. Sistemska korupcija onemogoča optimalen razvoj države. Ta ocena upošteva, da je v ozadju izstopajočih kazalnikov administrativne korupcije, ki jih zaznava komisija, dejansko politična oziroma sistemska korupcija (prav tam).

Na to specifičnost je potrebno še posebej paziti pri uvajanju ukrepov za omejevanje korupcije. Kljub vsemu pa korupcija v Sloveniji v tem trenutku še ne dosega razsežnosti kot jih ima npr. korupcija belih ovratnikov ali sistemska korupcija v nekaterih starih članicah EU (Italija) (prav tam).

Po ocenah KPK se v Sloveniji srečujemo s pomembnim upadanjem zaupanja med vsemi družbenimi, političnimi ter gospodarskimi akterji, to pa posledično destabilizira celoten družbeni, pravni, politični in gospodarski ustroj države. Sestavni del upadanja zaupanja v razmerju do političnih in gospodarskih akterjev predstavlja občutenje prebivalstva, da je v

državi vse več korupcije. Slednje potrjujejo tudi zaznave KPK pri njenem delu ter podatki mednarodnih ustanov, ki kažejo na to, da poslovno okolje v Sloveniji ni transparentno, v njem vztraja preveč privilegiranih akterjev, katerih financiranje poteka v skladu z mehanizmi, ki niso tržni, pač pa utemeljeni na interesnih povezavah. Vse pogostejši pa so tudi indikatorji, da se je ta vzorec spustil do ravni višjega in ponekod tudi srednjega menedžmenta v administraciji, kjer je očitno delovanje mrež, ustanavljanje lastnih podjetij, preko katerih javni uslužbenci za relativno visoke zneske nudijo plačljive storitve, ki bi jih sicer pod enakimi pogoji morali zagotavljati vsaki zainteresirani pravni ali fizični osebi. V to skupino uvrščamo tudi nesankcioniran, pa čeprav pogosto jasen konflikt interesov med javnim in zasebnim oziroma izrabljanje službenega položaja za zasebne interese. Slednje je sicer mogoče zaznati na različnih nivojih, vsem pa je skupna nizka stopnja integritete delovanja javnega sektorja in nezmožnost nadzornih mehanizmov preprečevati ali odkrivati tovrstne pojave (Letno poročilo 2010, 9).

Poleg sprejema ZIntPK se med pozitivnimi premiki na institucionalnem in normativnem področju v letu 2010 omenjajo še ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada, krepitev sposobnosti policije na področju računalniške forenzike, predlagana reforma, ki naj bi okrepila posebno skupino državnih tožilcev, ter vzpostavitev specializiranih oddelkov sodišč za zahtevne primere. Prav tako se izpostavlja tudi predlog novele Kazenskega zakonika, ki naj bi med nova kazniva dejanja uvrstil tudi posebno inkriminacijo zlorabe javnofinančnih sredstev. Do pomembnega premika (vsaj na normativni ravni) je prišlo tudi v Zakonu o kazenskem postopku, ki sedaj ponuja zakonsko možnost tesnejšega sodelovanja različnih preiskovalnih in nadzornih institucij, pod vodstvom državnega tožilstva. Očitno pa še ni prišlo do političnega in strokovnega soglasja o nujnih normativnih in institucionalnih rešitvah na področju odvzema protipravno pridobljene premoženjske koristi oziroma ugotavljanja izvora premoženja (prav tam, 9–10).

Pri krepitvi drugih nadzornih organov, ki so za omejevanje korupcije enako pomembni, do bistvenega napredka ni prišlo oziroma celo nasprotno. Med negativne primere je tako mogoče šteti:

- ponavljajoče se zaplete pri vzpostavljanju ustreznega samostojnega institucionalnega okvirja delovanja Urada za varstvo konkurence;
- nezadostne in deloma nedomišljene spremembe predpisov na področju javnega naročanja ter

- zaplete pri interpretaciji predpisov s področja delovanja Agencije za trg vrednostnih papirjev (prav tam, 10).

Enako velja za delovanje večine inšpekcijskih služb, ki se skozi zaznave in prijave KPK pojavljajo kot pomemben element administrativne korupcije, vendar na njihovem področju z vidika obvladovanja korupcijskih tveganj in boljše sistemske organiziranosti do kvalitativnih sprememb ni prišlo (prav tam).

Izrazito pomanjkljivo ostaja tudi področje financiranja političnih strank, ki predstavlja pomembno tveganje za sistemske korupcije in korupcije belih ovratnikov (prav tam). Nad neodzivnostjo in neizpolnjevanjem priporočil na tem področju je svojo zaskrbljenost nad Slovenijo izrazil tudi GRECO (KPK Vestnik 2012a, 5–6).

Iz povedanega nekako sledi, da je korupcija v Sloveniji večji problem, kot smo si sploh pripravljene priznati. Korupcija v javnem, političnem in strokovnem diskurzu sicer zaseda vse več prostora, a so takšne razprave pogosto nekonstruktivne, zavzemanje za omejevanje korupcije pa (pre)pogosto zgolj deklaratorne narave oziroma omejeno na 'prepore' o učinkovitosti ali neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja. Podobno se dogaja tudi v strateških in razvojnih dokumentih, v katerih vprašanja povezana s korupcijo, vladavino prava in delovanjem nadzornih, pravosodnih in represivnih organov tako ostajajo 'statistična' kategorija. V Sloveniji se kot razvojni cilji izpostavljajo področja gospodarstva, kvalitete bivanja, socialne varnosti, tehnologije, znanosti, svobode in ekologije, vendar bodo ti cilji težko izvedljivi, če si država ne bo priznala, da za razvoj potrebuje predvsem delujoč 'imunski sistem' v obliki močne pravne države, delujočih nadzornih institucij ter več odgovornosti in integritete javnega sektorja (Letno poročilo 2010, 10).

6.3.2.1.2 Nadzor nad lobiranjem

Ureditev procesov lobiranja ter določanja pravic in obveznosti lobistov kot tudi lobirancev je v svojem bistvu usmerjena v doseganje transparentnosti nejavnega vplivanja na odločitve javnega sektorja (Letno poročilo 2010, 28).

ZIntPK s tem, ko ureja področje lobiranja kot enega izmed glavnih mehanizmov krepitev pravne države ter širitve demokracije, v slovenski pravni red pravzaprav uvaja novost. Kot vemo, je lobiranju v tem oziru namenjeno posebno poglavje (prav tam, 29).

Pri lobiranju gre za uveljavljanje posebnih, vendar legitimnih interesov, ki pa niso zmeraj enaki javnim interesom. V tem oziru naj bi transparentnost nadzora nad nejavnim vplivanjem civilne družbe na odločitve državnih organov dosegli z ureditvijo procesov lobiranja ter določanja pravic in obveznosti lobistov ter tudi lobirancev. Del teh aktivnosti je tudi register lobistov, ki ga vodi KPK, ni pa to vse. Še kako pomembna je npr. tudi aktivna participacija posameznikov in nevladnih organizacij pri vzpostavitvi čim širšega omrežja javnega nadzora krepitev transparentnosti odločanja o zadevah javnega pomena, vključno s samoregulacijo zainteresiranega oziroma stanovskega združenja lobistov (prav tam).

KPK, kot organ nadzora nad lobiranjem, je še pred uveljavitvijo zakonskih določb, ki se nanašajo na lobiranje, skupaj s takratnim Ministrstvom za javno upravo vsem državnim organom in organom lokalnih skupnosti posredovala obvestilo o vzpostavitvi nadzora nad lobiranjem. Njeni predstavniki so zatem tudi obiskali oziroma imeli številne sestanke s potencialnimi lobiranci, vse z namenom krepitev obveščeniosti in predstavitve določb o lobiranju, dovoljenih oblikah lobiranja in obveznostih, ki jih imajo lobiranci (prav tam).

S ciljem oblikovanja praktičnih rešitev za uresničevanje zakonodajalčevega namena na področju lobiranja je KPK oktobra 2010 izdelala tudi vprašalnik, namenjen vsem zaposlenim v DZ, vendar je prejela le devet izpolnjenih vprašalnikov, kar pa seveda ne predstavlja reprezentativnega vzorca (prav tam, 29).

Zaradi nejasnosti, kaj je lobiranje oziroma česa ne štejemo med dejavnosti lobiranja, je KPK sprejela in na spletnih straneh objavila dve pojasnili, objavljene pa so tudi druge osnovne informacije za lobiste in lobirance kot tudi s tem povezana najpogostejša vprašanja in odgovori. KPK je izdala tudi brošuro, namenjeno lobirancem, marca 2011 pa organizirala delovni sestanek z registriranimi lobisti. Slednji so podali skoraj enotno oceno, da se na strani javnega sektorja določbe o lobiranju tudi zlorabljajo za izogibanje funkcionarjev in javnih uslužbencev komunikaciji z registriranimi lobisti (Letno poročilo 2010, 29–30).

V poročilu je posebej izpostavljeno, da so šestmesečne izkušnje in rezultati uresničevanja ZIntPK v zvezi z nadzorom nad lobiranjem pokazale, da funkcionarji in javni uslužbenci svojih dolžnosti, kot jim jih nalaga zakon, še zmeraj ne poznajo oziroma jih ne izvršujejo. V

času od nastopa veljavnosti določb o lobiranju je KPK skupno prejela le 51 poročil, od tega zgolj šest zapisov lobirancev o stiku z registriranim lobistom in nobenega od lokalnih skupnosti. KPK med drugim ugotavlja, da lobirajo tudi nekateri posamezniki, čeprav niso vpisani v register lobistov, lobiranci pa tega ne preverjajo (prav tam, 30).

Maja 2011 je bila v DZ sprejeta tudi novela ZIntPK-B, ki je v nekaterih točkah področje lobiranja uredila drugače (prav tam).

Kljub temu, da mora KPK po ZIntPK najkasneje do 31. maja tekočega leta DZ predložiti poročilo o svojem delu, se to letos (2012) ni zgodilo, saj je KPK zaradi objektivnih razlogov zaprosila za podaljšanje roka. V nadaljevanju zato namesto poročila za leto 2011 predstavljamo poročila lobistov.

6.3.3 Poročila lobistov

KPK je celotno leto 2011 prejela, spremljala in sproti analizirala vse posredovane podatke, ki so jih sporočali lobiranci, nato pa po prejemu vseh poročil registriranih lobistov v januarju 2012 opravila primerjavo. Analiza in primerjava sta pokazali, da je med letnimi poročili lobistov in poročili lobirancev v 16 primerih prišlo do razhajanj, zato v skladu s predpisanimi postopki potekajo dodatna preverjanja. Vseh sporočenih lobističnih stikov je bilo v letu 2011 le 129, kar pa po mnenju KPK ni odraz realnega stanja (KPK Vestnik 2012b, 2).

KPK je tako tudi zaradi tega vodila samostojne nadzorne postopke in ugotovila več kršitev. V osnovi se je izkazalo, da lobiranci niso prijavljali lobističnih stikov, ki bi jih morali, oziroma so tudi sodelovali z neregistriranimi lobisti. V dosedanjih nadzornih postopkih sta bili tako izrečeni dve prekrškovni sankciji proti poslancema, ki nista spoštovala obveznosti poročanja, ter 12 opozoril občinskim svetnikom, v teku pa je tudi en prekrškovni postopek proti neregistriranemu lobistu (prav tam).

Obveznost poročanja o lobiranju za leto 2011 je izpolnilo vseh 59 do januarja 2011 registriranih lobistov, od katerih jih po navedbah kar 38 v preteklem letu ni lobiralo. V zvezi s tem se pojavlja vprašanja, zakaj v registru voditi nekoga, ki očitno ne lobira, seveda pa pri

tem ni mogoče izključiti možnosti, da kdo od njih o svojih aktivnosti ni pravilno oziroma ni resnično poročal. Slednje bo KPK preverjala v posebnih postopkih (prav tam).

7 SKLEPNE UGOTOVITVE

V uvodu smo zapisali, da je osnovni namen našega početja spoznati, predstaviti in razviti kompleksnost pojava lobiranja in korupcije v Sloveniji, saj so odsotnost pravnega urejanja, določena negativna konotacija in razvpitost pri ljudeh zasejale dvom v legitimnost pojava lobiranja. Da bi ugotovili, ali so ti dvomi upravičeni, in čim bolj celovito odgovorili na zastavljeno tezo, smo v pričujočem magistrskem delu najprej opredelili pojma družba in interesi ter se nato lotili obravnave področja oblikovanja javnih politik, ki smo ga razdelili na dve večji podpoglavji. V prvem podpoglavju smo opredelili ključne pojme, medtem ko smo se v drugem osredotočili na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik. Nadaljevali smo z obravnavo posameznih področij lobiranja in korupcije ter se takoj zatem lotili najobsežnejšega področja tega magistrske dela, lobiranja in korupcije v Sloveniji, ki smo ga naprej razdelili na tri večja podpoglavja. Prvo in drugo podpoglavje smo v osnovi namenili predstavitvi normativne ureditve oziroma zakonodaje s področij lobiranja in korupcije ter jima smiselno dodali še predstavitev Slovenskega združenja lobistov in prerez raziskav s področja korupcije, medtem ko smo v tretjem podpoglavju ponudili analizo stanja na obeh področjih v Sloveniji.

Lobiranje je, kot ga razumemo v pričujočem magistrskem delu, povsem legitimna sestavina demokratičnega procesa oblikovanja javnih politik, s čimer se strinja tudi pooblaščenka za lobiranje pri KPK, Simona Stanter (2012,1), ko pravi, da lobiranje »/.../ ob ustrezni pravni regulaciji z močjo argumenta zagotavlja širši vidik demokracije, ki mora delovati v interesu javnosti«, vendar pa tudi lobiranje »še zdaleč ni immuno na zlorabe« (prav tam). Ustrezna pravna ureditev področja lobiranja je po takem nujni predpogoj, da bi se potencialnim zlorabam čim bolj izognili. Osnovni namen urejanja je namreč v tem, da se vzpostavi zavedanje javnosti o možnih interesih za določene politične odločitve in razkrijejo povezave med lobisti in političnimi odločevalci.

Izmed vseh držav, zajetih v poročilo TI, jih je lobiranje, kot smo lahko videli, zakonsko uredilo le šest. Slovenija je to storila leta 2010 s sprejetjem ZIntPK, zato nekatere določbe o

lobiranju v zadostni meri tudi še niso zaživele. ZIntPK namreč s tem, ko ureja področje lobiranja kot enega izmed glavnih mehanizmov krepitev pravne države ter širitve demokracije, v slovenski pravni red pravzaprav uvaja novost. Ureditev procesov lobiranja ter določanja pravic in obveznosti lobistov kot tudi lobirancev je v svojem bistvu namreč usmerjena v doseganje transparentnosti nejavnega vplivanja na odločitve javnega sektorja. Kljub vsemu pa je skoraj dvajsetletna odsotnost kakršne koli pravne ureditve na tem področju v slovenski javnosti zasejala dvom, da gre pri lobiranju v resnici za legitimno delovanje in ne za korupcijo.

V Sloveniji se tako zadnja leta (tudi zaradi pomanjkljive zakonodaje) srečujemo s pomembnim upadanjem zaupanja med vsemi družbenimi, političnimi in gospodarskimi institucijami in akterji, kar posledično seveda vodi v destabilizacijo celotnega družbenega, pravnega, političnega in gospodarskega ustroja države. Omenjeno dejstvo se npr. jasno kaže že danes, ko nobena politika v državi v tem trenutku ni sposobna izpeljati načrtanih in še kako potrebnih strukturnih reform oziroma Slovenije v splošnem potegniti iz krize. To še dodatno potrjujejo tudi različne javnomnenjske raziskave. Če vzamemo za primer zgolj raziskavo *Stališča o korupciji*, ki smo jo podrobneje obravnavali v pričujočem magistrskem delu, večji del vprašanih v Sloveniji meni, da je korupcija v primerjavi z obdobjem pred letom 1990 močno narasla in je tako po mnenju več kot dveh tretjih vprašanih velik oziroma zelo velik problem. Več kot polovica vprašanih se je izrazito negativno izrekla tudi v odnosu do javnih uslužbencev in je prepričana, da podkupnine sprejema kar precej oziroma kar vsi javni uslužbenci. Po nekaterih raziskavah¹² je Slovenija celo v samem evropskem vrhu po svojih izrazito negativnih stališčih do korupcije.

Seveda pa zgolj zato, ker obstaja določena potencialna možnost, da se bodo različni interesi poskusili v politični sistem preliti tudi po poteh in na načine, ki niso skladni z zakonodajo, lobiranja še ne moremo kar tako *a priori* postaviti kot ekvivalent korupciji. Takšno prepričanje je namreč zmotno in velikokrat povezano z nerazumevanjem, kaj lobiranje sploh je.

Če torej strnemo naše ugotovitve, med lobiranjem in korupcijo pravzaprav ni nobene prave neposredne povezave. Lobiranje torej, če na tem mestu še enkrat uporabimo besede pooblaščenke za lobiranje, »/.../ ni korupcija, ampak ravno nasprotno – kot regulirana dejavnost prinaša transparentnost in zmanjšuje korupcijska tveganja, odločitve pa so

¹² Več o tem v Eurobarometru s področja korupcije (2012).

sprejemane v javnem interesu« (Stanter 2012, 1). Tako se z ureditvijo področja lobiranja prostor korupciji (vsaj na formalni ravni) v Sloveniji nedvomno zožuje, vendar pa bi na tem mestu še težko trdili, da se lobiranje zgolj zaradi tega v zavesti posameznikov v Sloveniji že kar samo po sebi uveljavlja kot legitimno sredstvo, ki interesnim skupinam omogoča sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik. Za spremembo zavesti slovenske javnosti tako do lobiranja kot tudi korupcije bo potrebno veliko več.

Kot smo lahko npr. razbrali iz priporočil, ki jih je TI podal v poročilu *Denar, politika, moč: tveganja za korupcijo v Evropi*, bo zagotovo potrebno širše usklajeno delovanje ključnih nacionalnih in nads nacionalnih akterjev oziroma nacionalnih vlad, institucij EU, gospodarstva ter tudi civilne družbe. Še pred tem pa bo potrebno, če v tem kontekstu parafraziramo Dobovška (2002, 51), v splošnem izoblikovati kredibilno družbeno vodstvo, ki bo uživalo podporo in zaupanje ljudstva, kajti vsak resen pristop namreč zahteva predano delo institucij znotraj sistema, predvsem pa tudi najvišjih organov države oziroma EU. Do tedaj pa lahko k večji transparentnosti na področju lobiranja z visoko stopnjo integritete in s spoštovanjem določil zakona po malem pripomoremo vsi, tako javni uslužbenci in funkcionarji kot tudi registrirani lobisti. Javni uslužbenci recimo z rednim in podrobnim poročanjem o lobističnih stikih ter zavračanjem morebitnih nedovoljenih stikov, lobisti pa npr. z večjim zavedanjem, da se javne politike sprejemajo z namenom razreševanja določenih javnih oziroma družbenih problemov, se pravi delovanjem v javnem interesu.

Področja lobiranja s pričujočim magistrskim delom zagotovo nismo dovolj osvetlili, smo pa, upamo, vsaj zastavili določene teoretske smernice za nadaljnje raziskovanje. Kot smo lahko videli, je zaupanje javnosti v družbene, politične ter gospodarske institucije in akterje izredno nizko, kar pravzaprav pomeni, da za svoje odločitve v očeh javnosti ne uživajo zadostne podpore. Lep primer so npr. referendumi. Če si bo torej hotela politika povrniti zaupanje v svoje institucije in nosilce ter s tem legitimizirati svoje početja, bo morala najprej stopiti korak nazaj, spremeniti svojo politično kulturo ter se pri tem v korist vključevanju javnega interesa v oblikovanje javnih politik odpovedati še delu svoje moči. Vse dokler bo imela javnost občutek, da tako ali tako ne more ničesar spremeniti, saj držijo vse niti v rokah takšne in drugačne politične, kapitalske in druge interesne elite, ki so v času svojega delovanja pomembno strateško zasedle strukturna razmerja v moderni kapitalistični družbi, sedaj pa pod pretvezo družbenih interesov izrabljajo institut oblikovanja javnih politik in pri

tem lobirajo predvsem za svoje partikularne interese, bodo kakršne koli večje spremembe na katerem koli področju težko uresničljive.

8 LITERATURA

- Bibič, Adolf. 1995. Interesne skupine in politika. V *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov / Politološki dnevi, 26. in 27. maj*, ur. Igor Lukšič, 1–18. Portorož: Slovensko politološko društvo.
- Blagajac, Mitja. 2006. Proces lobiranja. V *Lobiranje je vroče: komuniciranje z vplivnimi javnostmi za menedžerje*, ur. Božidar Novak, 121–166. Maribor: SPEM Komunikacijska skupina.
- Cigler, Mihael. 2012. *Nagovor predsednika*. Dostopno prek: http://www.slovenski-lobisti.si/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=84 (16. september 2012).
- Dobovšek, Bojan. 2002. Sodobni problemi korupcije v upravi. V *Korupcija v javni upravi*, ur. Bojan Dobovšek, 43–52. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava.
- Dobovšek, Bojan in Denis Minič. 2005. Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 9–60. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
- Dobovšek, Bojan in Grega Kordež. 2005. Prevenција v praksi – načrti integritete. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 283–304. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
- Državni zbor Republike Slovenije. 1999. *Prva obravnava: Predlog zakona o lobiranju – EPA 888-II*, 14. julij. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12567AF00494736&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc (16. september 2012).
- 2010a. *Obvestilo o dodelitvi – številka 214-02/10-0059/: Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926-V*, 18. marec. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12576EA00416978&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).

- 2010b. *Poročilo Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje – številka 214-02/10-59/*: *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926-V*, 7. maj. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125771C003759E7&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).
- 2010c. *Druga obravnava – Državni zbor: Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926-V*, 18. maj. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125771C00374AB0&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).
- 2010č. *Sklep, da besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo pripravi vlada: Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926-V*, 18. maj. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12577280028C0E6&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).
- 2010d. *Glasovanje o zakonu v celoti: Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926-V*, 26. maj. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125773000317935&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).
- 2010e. *Sprejet predlog: Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926-V*, 26. maj. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257730002729D5&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).
- Državni zbor Republike Slovenije. Vodstvo državnega zbora. 2004. *Uradni zaznamek: Predlog zakona o lobiranju – EPA 888-II*, 15. november. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1256F4E00257367&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc (16. september 2012).
- Eurobarometer s področja korupcije*. 2012. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika> (16. september 2012).

- Ferfila, Bogomil. 1995. Nekaj vidikov delovanja interesnih skupin nasploh in v ZDA posebej. V *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov / Politološki dnevi, 26. in 27. maj*, ur. Igor Lukšič, 95–106. Portorož: Slovensko politološko društvo.
- Fink-Hafner, Danica. 2007a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2007b. Modeli za analizo javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 33–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2007c. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grant, Wyn. 1989. *Pressure groups, politics and democracy in Britain*. New York: Phillip Allan.
- Haček, Miro. 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Integriteta. 2012. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno prek: <http://www.integriteta.si/o-korupciji/zakonodaja/zakon-o-integriteti-in-preprecevanju-korupcije#> (16. september 2012).
- Ippolito, Dennis S. in Thomas G. Walker. 1980. *Political parties, interest groups, and public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kleva, Mojca. 2006. *Normativno urejanje lobiranja v Sloveniji: magistrsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Komisija za preprečevanje korupcije. 2011. *Letno poročilo 2010: z dodatkom do vključno maja 2011*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (16. september 2012).
- 2012a. *Zakaj pride do korupcije?* Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/korupcija-je/zakaj-pride-do-korupcije> (16. september 2012).
- 2012b. *Korupcija je...* Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/korupcija-je> (16. september 2012).

--- 2012c. *Resolucija o preprečevanju korupcije*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete/resolucija-o> (16. september 2012).

--- 2012č. *Analize, raziskave in statistika*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika> (16. september 2012).

--- 2012d. *Letna poročila o delu Komisije za preprečevanje korupcije*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (16. september 2012).

Kovač, Bogomir. 2002. Lobiranje v neprofitnem sektorju. V *Jadranje po nemirnih vodah managementa nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 213–230. Ljubljana: Radio študent; Koper: Študentska organizacija Univerze v Kopru, Visoka šola za management.

KPK Vestnik. 2012a. Ponovno nezadovoljstvo GRECO s transparentnostjo financiranja političnih strank v Sloveniji, št. 16., julij. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-kpk-vestnik> (16. september 2012).

--- 2012b. S transparentnim lobiranjem do transparentnih odločitev, št. 14. maj. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-kpk-vestnik> (16. september 2012).

Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 87–101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2007. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 125–141. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Meško, Gorazd. 2005. Odzivanje na korupcijo – preprečevanje ali zanikanje. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 61–78. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.

Moloney, Kevin. 1996. *Lobbyists for hire*. Aldershot: Dartmouth.

Money, politics, power: Corruption risks in Europe. 2012. Dostopno prek: <http://nis.integriteta.si/publikacija/regionalno-porocilo> (16. september 2012).

- Novak, Božidar in Tomaž Mihelin Ritlop. 2006. Opredelitev lobiranja. V *Lobiranje je vroče: komuniciranje z vplivnimi javnostmi za menedžerje*, ur. Božidar Novak, 35–47. Maribor: SPEM Komunikacijska skupina.
- Nownes, Anthony J. 2006. *Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it)*. Cambridge: University Press.
- Poročilo o Republiki Sloveniji*. 2000. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/GRECO_2000_01%282%29.pdf (16. september 2012).
- Register lobistov*. 2012. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22/register-lobistov> (16. september 2012).
- Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS)*. Ur. l. RS 85/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200485&stevilka=3792> (16. september 2012).
- Ritzer, George in Michael J. Ryan. 2011. *The concise encyclopedia of sociology*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Stališča o korupciji 2002*. 2002. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika> (16. september 2012).
- Stališča o korupciji 2006*. 2006. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika> (16. september 2012).
- Stališča o korupciji 2009*. 2010. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika> (16. september 2012).
- Stanter, Simona. 2012. Lobiranje ni korupcija, nasprotno! *KPK Vestnik*, št. 14., maj. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-kpk-vestnik> (16. september 2012).
- Slovensko združenje lobistov. 2010. *Etični kodeks Slovenskega združenja lobistov*. Ljubljana: Slovensko združenje lobistov.

- 2011. *Statut Slovenskega združenja lobistov*. Ljubljana: Slovensko združenje lobistov.
- Tanusevski, Marjan. 2010. *Lobbying in local government*. Bitola: Macedonian Science Society.
- Transparency International. 2012. *FAQs on Transparency International*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international/2 / (16. september 2012).
- Ustava Republike Slovenije*. 1991. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (16. september 2012).
- Vlada Republike Slovenije. 2010a. *Dopis Državnemu zboru: Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926 - V*, 25. februar. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12576D6005A1DAC&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).
- 2010b. *Dopis Državnemu zboru: Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – EPA 926-V*, 20. maj. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12577290057ED4F&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (16. september 2012).
- Watson, Rory in Michael Shackleton. 2004. Organized interests and lobbying in the EU. V *The European Union: how does it work?*, ur. Elizabeth Bomberg in Alexander Stubb, 88–107. New York: Oxford University Press.
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)*. Ur. l. RS 45/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226> (16. september 2012).
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2)*. Ur. l. RS 69/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056> (16. september 2012).
- Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor)*. Ur. l. RS 2/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20042&stevilka=71> (16. september 2012).
- Zetter, Lionel. 2008. *Lobbying: the art of political persuasion*. Petersfield: Hariman House.

Žagar, Mitja. 1995. Interesne skupine in lobiranje. V *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov / Politološki dnevi, 26. in 27. maj*, ur. Igor Lukšič, 51–70. Portorož: Slovensko politološko društvo.

PRILOGA: Etični kodeks Slovenskega združenja lobistov

I. POGLAVJE

1. Lobiranje in lobisti

1. člen

Lobiranje je delovanje lobistov/k, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov. Prav tako pa kot lobiranje obravnavamo tudi vplivanje na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. Za dejanje lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista/ke z lobiranci/kami, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev. Lobist/ka je po takem oseba, ki opravlja dejanja lobiranja.

Za ohranitev in promocijo zaupanja javnosti v demokratične institucije in procese javne politike imajo lobisti/ke moralno in pravno obvezo da, ko poslujejo s svojimi strankami, sledijo najvišjim etičnim standardom. Prav tako je njihova naloga spodbujati razumevanje javnosti same lobistične stroke. Slovensko združenje lobistov je sprejelo ta etični kodeks, za zagotovitev osnovnih smernic in standardov delovanja in vedenja lobistov/k.

V splošnem je ta kodeks namenjen samostojnim lobistom/kam, ki so dolžni v svojem delovanju in poslovanju zasledovati najvišje moralne in etične kriterije, zato se s članstvom v Slovenskem združenju lobistov obvezujejo k spoštovanju le-tega.

II. POGLAVJE

2. Osnovna načela

2. člen

Lobisti morajo za osebe in organizacije, za katere lobirajo spoštovati načela odprtosti, transparentnosti, poštenja in brežhibnosti.

3. člen

Lobist/ka, ki zastopa interese v odnosih z državnimi institucijami kot tudi drugimi strankami, ves čas deluje v skladu s pričakovanimi etičnimi in strokovnimi standardi.

4. člen

Lobist/ka pri komuniciranju z uradniki in zaposlenimi v državnih institucijah, neprestano ravna civilizirano in z vsem dolžnim spoštovanjem. Enako velja tudi v odnosu do konkurentov.

III. POGLAVJE

3. Poštenje in integriteta

5. člen

Lobist/ka svoje delo neprestano opravlja s poštenjem in integriteto.

6. člen

Lobist/ka si pri svojem delu neprestano prizadeva za iskrenost v komunikaciji z vsemi javnimi uslužbenci in funkcionarji kot tudi s preostalimi akterji v lobističnem procesu. Prav tako pri svojem delu skrbi za zagotavljanje resničnosti in točnosti podanih informacij.

7. člen

V kolikor lobist/ka oceni, da je kateremu izmed akterjev v lobističnem procesu zagotovil/a napačne ali nepopolne informacije, takrat v najkrajšem možnem času sogovornika obvesti o točnih informacijah in se izreče o neustreznosti predhodnih informacij.

IV. POGLAVJE

4. Usklajenost z zakonodajo, predpisi in ostalimi pravili

8. člen

Lobist/ka pri svojem delu neprestano upošteva zakonodajo in ostale predpise, ki veljavno urejajo področje lobiranja.

9. člen

Lobist/ka je seznanjen/a z Zakonom o preprečevanju korupcije in integriteti v javnem sektorju ter se nikakor ne poslužuje načinov, ki bi privedli do kršitev omenenega zakona in ostalih predpisov.

10. člen

Lobist/ka si pri svojem delu neprestano prizadeva in zavezuje, da državnih uradnikov in ostalih akterjev v procesu lobiranja ne bi spravil v kakšno izmed situacij, v kateri bi le-ti lahko vede ali nevede, kršili zakonodajo, katera ureja opravljanje njihovega dela.

V. POGLAVJE

5. Profesionalnost

11. člen

Lobist/ka svoje lobistične aktivnosti neprestano opravlja pošteno in profesionalno.

12. člen

Lobist/ka ima vsaj osnovno poznavanje ter razumevanje zakonodaje, zakonodajnih procesov ter vsa preostala specifična znanja, s katerimi svojim strankam neprestano nudi kompetentne in profesionalne storitve.

13. člen

Lobist/ka iz razloga, da bi ohranil/a svojo kompetentnost in profesionalnost, z različnimi metodami dodatnega izobraževanja, kot npr. seminarji in podobnimi tečaji, skrbi za sprotno seznanjanje in poznavanje zakonodaje ter njenih procesov in za nivo svojih specifičnih znanj.

14. člen

Lobist/ka z vsemi svojimi zavezniki kot tudi nasprotniki, neprestano goji spoštljiv in civiliziran odnos.

VI. POGlavJE

6. Konflikt interesov

15. člen

Lobist/ka ne nadaljuje ali prevzema zadolžitve, ki bi lahko privedle do konflikta interesov brez soglasja obeh strank.

16. člen

Lobist/ka se neprestano distancira od priporočanja možnosti v določeni zadevi, če hkrati zastopa stranki z nasprotujočimi si stališči.

17. člen

Lobistovo/kino zastopanje ima lahko pri zastopanju interesov določenega stranke, pomembne nasprotne posledice na interese nasprotne stranke. Lobist/ka mora zato pravilno informirati in pridobiti soglasje nasprotne stranke, čigar interesi bi lahko bili ogroženi, pa četudi le-te v tem primeru ne zastopa.

18. člen

Lobist/ka vsakršno potencialno možnost konflikta nemudoma razkrije svojim in potencialnim strankam ter se tako kar se da hitro, loti reševanja konfliktne situacije.

19. člen

Lobist/ka je naročnika dolžan/na obvestiti o tem, ali še katera druga oseba neposredno ali posredno, v zvezi z delom za le-tega, prejema kakršenkoli svetovalni honorar in kolikšen je ta honorar.

VII. POGLAVJE

7. Prizadevnost in trud

20. člen

Lobist/ka pri svojem delu neprestano učinkovito in prizadevno zastopa naročnikove oziroma delodajalčeve interese, vendar v skladu s pravili in načeli tega kodeksa.

21. člen

Lobist/ka pri svojem delu, stranki oziroma delodajalcu, neprestano namenja zadostno količino časa in pozornosti ter vse preostale sposobnosti, potrebne za kompetentno in profesionalno izpeljavo naročila.

22. člen

Lobist/ka pri svojem delu neprestano izkazuje vso lojalnost naročnikovim oziroma delodajalčevim interesom.

23. člen

Lobist/ka pri svojem delu naročnika neprestano pravočasno obvešča o delu, ki ga zanj/o opravlja, ob tem pa le-temu nudi in omogoča vse možnosti izbire med različnimi možnostmi in strategijami.

VIII. POGlavJE

8. Plačilo in pogoji sodelovanja z naročnikom

24. člen

Lobist/ka ima v razmerju z določenim naročnikom sklenjeno pogodbo, ki določa pogoje in plačilo lobistovega/kinega dela.

IX. POGLAVJE

9. *Transparentnost delovanja*

25. člen

Lobist/ka pri svojem delu brez opravičila odprto in pregledno navaja svoje ime in ime organizacij ali naročnikov, katerih interese zastopa.

26. člen

Lobist/ka pri svojem delu neprestano sprejema in zagotavlja vse ustrezne ukrepe za resnično in točno informiranje uradnikov državnih ali drugih institucij, ter s tem poskrbi, da le-teh ne bi z morebitnim zavajanjem zapeljal/a v zmoto oziroma na kakršenkoli drug neprimeren način pri lobirancu dosegel/a svojega namena.

X. POGLAVJE

10. *Zaupnost*

27. člen

Lobist/ka pri svojem delu neprestano zagotavlja vsakršno in ustrezno zaupnost naročnikovih oziroma delodajalčevih informacij.

28. člen

Lobist/ka pri svojem delu v nobenem primeru ne razkriva zaupnih informacij brez predhodnega soglasja naročnika oziroma delodajalca.

29. člen

Lobist/ka pri svojem delu v nobenem primeru ne uporablja naročnikovih zaupnih informacij proti njemu samemu ali v kakršnekoli namene, ki niso določeni ali pa so v neskladju s pogoji o sodelovanju.

XI. POGLAVJE

11. Finančna integriteta

30. člen

Lobist/ka pri svojem delu v nobenem primeru, pod nobenimi pogoji ter od nobenega akterja, ki je udeleženi v procesu lobiranja, ne sprejema nikakršnih, niti posrednih niti neposrednih, finančnih ali materialnih vzpodbud.

31. člen

Lobist/ka pri svojem delu v nobenem primeru in pod nobenimi pogoji, ne ponuja nikakršnih, niti posrednih niti neposrednih, finančnih ali materialnih vzpodbud uradnikom ali zaposlenim v državni upravi ter drugih institucijah. Enako velja tudi v odnosu s preostalimi strankami.

XII. POGLAVJE

12. Izobraževanje

32. člen

Lobist/ka se pri svojem delu neprestano trudi, da bi s svojim delovanjem zagotovil/a boljše javno razumevanje in vrednost narave, legitimnosti ter potrebe po lobiranju v demokratičnem državniškem procesu.

33. člen

Lobist/ka se redno udeležuje javnih seminarjev in srečanj na temo lobiranja, prav tako pa se redno udeležuje tudi vseh strokovnih posvetov, katere organizira Slovensko združenje lobistov.

XIII. POGLAVJE

13. Dolžnosti v odnosih z državnimi institucijami

34. člen

Lobist/ka se pri izpolnjevanju obveznosti in dolžnosti do naročnika oziroma delodajalca, na državne institucije, pred katerimi predstavlja in zastopa interese le-tega, neprestano obrača z vsem dolžnim spoštovanjem.

35. člen

Lobist/ka se pri svojem delu se nikakor ne poslužuje načinov oziroma metod, s katerimi bi spodbijal zaupanje javnosti v demokratične procese.

36. člen

Lobist/ka pri svojem delu nikoli ne ravna na načine, ki bi lahko nakazovali kakršnokoli nespoštovanje državnih ali drugih institucij.

XIV. POGlavJE

14. Odgovornost

37. člen

Član Slovenskega združenja lobistov, sprejema ta Etični kodeks kot vrhovno vodilo svojega poklicnega in društvenega delovanja.

Kraj in datum:

Ime in priimek:

Podpis: