

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

POMEN LOBIRANJA V EVROPSKI UNIJI

Ljubljana, marec 2011

ANA-MARIJA VIDOVIČ

IZJAVA

Študentka _____ izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom _____, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 LOBIRANJE	2
1.1 OPREDELITEV LOBIRANJA	2
1.2 OPREDELITEV LOBIJA IN VRST LOBIJEV	4
1.3 OPREDELITEV IZRAZA LOBIST	5
1.4 OPREDELITEV INTERESNIH SKUPIN	5
1.5 ODNOS MED LOBIRANJEM IN KORUPCIJO	6
2 OPIS KLJUČNIH INSTITUCIJ IN ODNOSOV MED NJIMI	9
2.1 SVET EVROPSKE UNIJE	9
2.1.1 <i>Organizacija dela Sveta EU in oris glavnih nalog</i>	10
2.1.2 <i>Sprejemanje odločitev in interes lobistov</i>	11
2.2 EVROPSKA KOMISIJA	12
2.2.1 <i>Oris glavnih nalog</i>	12
2.2.2 <i>Sprejemanje odločitev in interes lobistov</i>	13
2.3 EVROPSKI PARLAMENT	15
2.3.1 <i>Oris glavnih nalog</i>	15
2.3.2 <i>Sprejemanje odločitev in interes lobistov</i>	16
3 PRILOŽNOSTI ZA LOBIRANJE NA RAVNI EVROPSKE UNIJE	17
3.1 POSTOPEK SPREJEMANJA DIREKTIV	18
3.1.1 <i>Postopek odločanja v Svetu EU in Evropskem parlamentu</i>	19
3.1.2 <i>Učinkovitost lobiranja v evropskih institucijah</i>	20
3.2 KOMUNICIRANJE Z EVROPSKIMI INSTITUCIJAMI	21
3.3 NASVETI ZA UČINKOVITO LOBIRANJE	27
3.4 PRIMER LOBIRANJA EU INSTITUCIJ: REGULACIJA IZPUŠNIH EMISIJ	28
3.4.1 <i>Proces oblikovanja novih okoljskih smernic</i>	29
3.4.2 <i>Predlogi Evropske komisije</i>	30
3.4.3 <i>Proces soodločanja</i>	31
3.4.4 <i>Sklepi in nadaljnji razvoj</i>	34
4 REGULACIJA LOBIRANJA	35
4.1 NORMATIVNA UREDITEV V EVROPSKI UNIJI	37
4.2 NORMATIVNA UREDITEV LOBIRANJA V SLOVENIJI	41
SKLEP	43
LITERATURA IN VIRI	45
PRILOGE	

KAZALO SLIK

Slika 1: Postopek odločanja v Svetu EU in Evropskem parlamentu v zvezi s posameznim zakonodajnim predlogom	19
Slika 2: Najpogostejše napake pri lobiranju ključnih institucij	22
Slika 3: Učinkovitost lobiranja – pregled po institucijah	23
Slika 4: Uporabnost različnih virov informacij	24
Slika 5: Najprimernejši način prejemanja informacij.....	25
Slika 6: Ključni viri informacij – pregled po posameznih institucijah EU	26
Slika 7: Preferiran drugi jezik	26

KAZALO TABEL

Tabela 1: Zakonodajni predlogi Komisije, 1996 – vozila	30
Tabela 2: Osutek direktive za pogonska goriva	31
Tabela 3: Direktiva izpušnih emisij 98/69/EC	33
Tabela 4: Direktiva 98/70/EC – potencialni stroški naftne industrije med pogajalnim procesom	34

UVOD

Evropska unija (v nadaljevanju EU) je v svetovnem merilu edinstvena politična tvorba. Je družina demokratičnih evropskih držav, ki sodelujejo, da bi izboljšale življenje za svoje državljane in zgradile boljši svet. EU ni zvezna država kot Združene države Amerike, saj so njene države članice samostojne in suverene. Prav tako ni le medvladna organizacija kot Združeni narodi, saj države članice nekaj svoje suverenosti združujejo in tako ustvarjajo veliko večjo skupno moč in vplivnost, kot če bi delovale vsaka zase.

Države članice svojo suverenost združujejo tako, da prek skupnih institucij, kot sta Evropski parlament, v katerega volijo državljani EU, in Svet EU, ki predstavlja nacionalne vlade, sprejemajo skupne odločitve. Odločitve sprejemajo na osnovi predlogov Evropske komisije, ki zastopa interese EU kot celote. Toda kaj počne vsaka od teh institucij? Kako sodelujejo? Kdo je za kaj odgovoren?

Zaradi zapletenega procesa odločanja se je v EU razvil specifičen sistem lobiranja, ki se močno razlikuje od lobiranja na nacionalni ravni. Mnoga podjetja, nevladne organizacije in drugi subjekti potrebujejo specialistično, strokovno pomoč, ko imajo opravka z institucijami EU. Praksa namreč kaže, da je za uspešno lobiranje potrebno brezhibno poznavanje proceduralnih pravil odločanja in institucionalnega okvira odločanja.

Namen diplomske naloge je analizirati postopke oblikovanja in sprejemanja evropske zakonodaje ter orisati priložnosti, ki se odpirajo v tem procesu. Vsaka stopnja v nastajanju uredbe ali zakona namreč dopušča prostor najrazličnejšim lobističnim udejstvovanjem. Cilj diplomske naloge je prikazati lobiranje kot učinkovito sredstvo za vplivanje na oblikovanje in sprejemanje političnih odločitev, kar podkrepim s konkretnim primerom iz prakse.

Po uvodnem poglavju diplomske naloge najprej razložim pojem lobiranja ter lobija, nato opredelim izraz lobist in predstavim pojem interesnih skupin. Ponekod je lobiranje še vedno dejavnost z negativnim prizvokom v javnosti, zato v nadaljevanju prikažem odnos med lobiranjem in korupcijo ter problem ugotavljanja meje med korupcijo in lobiranjem.

Ker so zakonodajni procesi v EU kompleksni in za nepoznavalca netransparentni, v nadaljevanju predstavim sestavo in delovanje posameznih ustanov EU. Osredotočila sem se na tri institucije, ki z zakonodajnega vidika pomembno vplivajo na proces lobiranja. Te institucije so Svet Evropske unije, Evropska komisija in Evropski parlament.

V tretjem poglavju opišem priložnosti, ki jih lobisti lahko izkoristijo znotraj procesa odločanja v EU. Nadalje predstavim, kako je treba komunicirati z institucijami EU in podam nekaj napotkov za učinkovito lobiranje v EU. Na koncu na konkretnem primeru regulacije izpušnih emisij prikažem postopek sprejemanja zakonodaje in aktivnosti lobiranja, ki se odvijajo znotraj samega postopka.

V zadnjem poglavju opišem normativno ureditev lobiranja v EU ter v Sloveniji in predstavim pravno-formalno podlago, ki trenutno služi urejanju tega področja.

1 LOBIRANJE

Lobiranje ima dolgo zgodovino in se v posameznih državah razlikuje glede na dolžino tradicije in politični sistem. Prav zato opredelitev lobiranja ni tako preprosta, kot se zdi na prvi pogled (Novak et al., 2006, str. 35). Obstaja več opredelitev lobiranja, ki jih podrobneje opišem v nadaljevanju, v osnovi pa termin lobiranje opredeljuje najširši spekter vseh aktivnosti, katerih končni cilj je vplivati na javne subjekte v procesih političnega odločanja. Na ta način posredno sodelujemo v procesu vladanja (Dobovšek, 2005, str. 31). Načeloma ga najdemo povsod, kjer se sprejemajo pomembne odločitve, kjer se križajo različni, pogosto nasprotni interesi in kjer gre za delitev ali prerazporeditev premoženja in večjih vsot denarja (Guéguen, 2007, str. II).

Prav tako je treba omeniti, da ima beseda lobiranje ponekod neprijeten prizvok, saj številni ljudje najprej pomislijo na neprimerno in na nek način pokvarjeno manipulacijo s čistim političnim procesom. Lobiranje je bilo namreč na eni strani demokratičen politični dialog med političnimi odločevalci in interesnimi skupinami v okviru parlamentarnih procedur, na drugi strani pa se je povezovalo s spletkarjenjem in podkupovanjem politikov, s prikritimi vplivi interesnih skupin na demokratične procedure odločanja (Jaklič, 2006, str. 10). Lobiranje kljub temu ostaja popolnoma korekten način delovanja, vse dokler se upoštevajo neka temeljna pravila (Black v Marič, 2007, str. 3). O povezovanju lobiranja s korupcijo podrobneje pišem v podpoglavju 1.5.

1.1 Opredelitev lobiranja

Pojem lobiranja je v uporabi že več kot 180 let. Predstavlja osnovno dejavnost interesnih skupin oziroma organiziranih interesov ter pomeni uporabo najrazličnejših metod in tehnik vplivanja na tiste, ki odločajo (Dobovšek, 2005, str. 30).

Lobiranje po definiciji pomeni vplivanje na zakonodajalce, bodisi na posameznike ali na zakonodajno telo kot celoto, v korist lastnih interesov (Fink Hafner v Dobovšek, 2005, str. 30). Najkrajša definicija, ki sem jo zasledila, je zapisana v knjigi Lobiranje je vroče (Novak et al., 2006, str. 36) in pravi, da je lobiranje metoda legalnega političnega pritiska na zakonodajalce, pri čemer gre za usmerjeno komuniciranje z vplivnimi javnostmi, kot so vladni organi in uradniki, parlament in člani parlamenta ter politične stranke. Če poenostavimo, lahko rečemo, da pod pojmom lobiranje razumemo vse dejavnosti vplivanja na nosilce odločitev (Guéguen, 2007, str. I).

Kovač (v Horvat, 2008, str. 11) kot temeljni cilj lobiranja opredeli vpliv na proces odločanja v imenu posebnih splošnih koristi ali koristi posameznih skupin ljudi. Milbrath (v Horvat, 2008,

str. 12) pa meni, da o lobiranju lahko govorimo takrat, ko gre za poskuse vplivanja na odločevalce v interesu določene interesne skupine, in sicer v komunikaciji med predstavnikom oziroma lobistom določene skupine in odločevalcem. Van Schendelen (v Kleva, 2006, str. 17) na drugi strani loči med minimalnim in maksimalnim lobiranjem, ki ju je opredelil takole: minimalno lobiranje je neuradna izmenjava informacij med zasebnimi in javnimi oblastmi, na katere skušajo vplivati, maksimalno lobiranje pa je poskus neuradnega vplivanja na javne oblasti. Znani slovenski lobist lobiranje opredeljuje kot visoko profesionalno delo, ki je sistematično načrtovana in ciljno usmerjena dejavnost (Čirič v Jaklič, 2006, str. 7). Končni cilj lobiranja je torej vplivati na tiste institucije političnega sistema in posameznike, ki so ključni pri sprejemanju določenih odločitev (Horvat, 2008, str. 12).

Lobiranje je prav tako pomembna funkcija managementa. Ta z lobistično ter komunikacijsko funkcijo ustvarja ugled in strateški kapital podjetja ter uresničuje cilje, tako da vpliva na vplivne javnosti (parlament, vlado in politične stranke). S tem podjetju ustvarjajo najbolj ustrezno poslovno okolje za izvajanje osnovne dejavnosti (Novak et al., 2006, str. 36). Namen lobiranja je tako lahko pridobivanje državnih poslov ali pa seznanjanje nosilcev oblasti s poslovno politiko podjetja in obratno, torej seznanjanje uprave podjetij s političnimi odločitvami.

Lobiranje je svobodna in javna lobistična aktivnost, še več, lobiranje je v demokratični družbi vsakršno politično delovanje in legitimna funkcija posameznika ali skupine, ki vključuje tudi različne interesne skupine poslovnega sveta in civilne družbe. Je formalna in neformalna možnost različnih družbenih segmentov v smislu izražanja svojih interesov (Kovač v Jaklič, 2006, str. 7). Lobiranje je tako vsaka dejavnost, ki usmerja oziroma spodbuja aktivnosti institucij vladanja. Lobiranje ni omejeno na doseganje največ v danih okvirih, ampak je usmerjeno v doseganje prednosti s spreminjanjem teh omejitev (Biščak & Čirič v Jaklič, 2006, str. 7).

Dejavnost lobiranja pa ne obsega samo prepričevanja zakonodajalcev, kot misli večina. Lobisti glavnino časa pri lobiranju porabijo za raziskovanje in analizo zakonodaje ter zakonskih osnutkov, spremljanje razvoja, udeleževanje sej odborov, sodelovanje s koalicijami interesnih skupin, izobraževanje uradnikov in obveščanje o spremembah.

Povzamemo lahko, da je lobiranje predvsem načrtovano in usmerjeno komuniciranje zainteresiranih interesnih skupin z vplivnimi javnostmi z namenom doseganja zastavljenih ciljev in pridobitev koristi oziroma dodane vrednosti. To je v glavnem povezano z vplivanjem na akterje v političnem procesu. Lobiranje pa ni samo to, ampak je tudi skupek raznovrstnih aktivnosti, ki jih lobist opravi, preden se loti samega lobiranja, in ki pripomorejo k aktivnemu vplivanju na odločevalce. Pojem lobiranja torej zajema razširjen vidik vplivanja na vsakršno sprejemanje političnih odločitev v procesu vladanja (Jaklič, 2006, str. 8).

1.2 Opredelitev lobija in vrst lobijev

Slovar slovenskega knjižnega jezika pojem lobi opisuje kot neformalno skupino ljudi, ki si prizadeva uveljaviti svoje politične interese (v Horvat, 2008, str. 12). Slovenščina je besedo prevzela iz angleščine, natančneje iz ameriške angleščine, v angleščino pa je prišla iz latinščine.

Beseda »**lobby**« v angleškem jeziku pomeni hodnik ali sobo, ki služi kot čakalnica za goste v stanovanju, gledališču ali hotelu, pa tudi veliko halo v zgradbi parlamenta oziroma skupščine ali drugega oblastnega telesa, ki je za razliko od sejne dvorane dostopna javnosti. Prav v teh prostorih lobisti lobirajo člane parlamenta (poslance), člane vlade in državne uradnike (administracijo) ter jih skušajo prepričati, da podprejo njihove specifične interese in sprejmejo določeno odločitev (Žagar, 1995, str. 58).

Lobi, kot ga razumemo in poznamo danes, je praktično organizirana skupina, ki nastane zaradi potrebe po vplivanju na tiste, ki o nečem odločajo, tj. na odločevalce, z namenom, da se doseže določeni cilj v parlamentu, kongresu ali pri drugih vplivnih javnostih (Novak et al., 2006, str. 44).

Florjančič (v Horvat, 2008, str. 13) ločuje med **formalnimi in neformalnimi lobiji**. Razlikujejo se v tem, da so formalni lobiji uradno priznani in javno izražajo svoja prepričanja, medtem ko neformalni lobiji uradno ne obstajajo. Pri lobističnem procesu pa je treba upoštevati tako formalne kot neformalne lobije, saj imajo lahko tudi neformalni lobiji zelo veliko vplivno moč.

Florjančič (v Horvat, 2008, str. 13) nadalje pravi, da lahko lobije razdelimo tudi glede na **velikost**, vendar tako o njih ne izvemo veliko, saj je uspešnost lobija odvisna predvsem od skupnih interesov znotraj skupine. Bolj uglaseni lobiji imajo tako po logični presoji večjo možnost za uspeh, saj so posamezniki pripravljene prispevati enake deleže za neko korist oz. cilj, ki so si ga zadali. V velikih skupinah sta potrebni boljše organizacija in koordinacija, da bi se preprečila anarhija ali neusklajeno delovanje.

Lobiji pa so lahko po vplivu na ekonomsko politiko in na učinkovitejše poslovanje podjetij razdeljeni tudi glede na **posamezna področja delovanja**. Ob tem je pomembno, da se organizacije poleg lobiranja ukvarjajo tudi z drugimi problemi, saj se posameznik tako zaveda, da ima skupina lahko korist tudi v primeru, če lobiranje ni uspešno. Glede na interese, ki jih zastopajo, dobijo lobiji različne nazive: kmečki, zdravstveni, vojni ali naftni (Florjančič v Horvat, 2008, str. 13).

1.3 Opredelitev izraza lobist

Lobisti so člani določene interesne skupine ali združenja, pogosto pa so to posamezniki ali profesionalne agencije (pisarne), ki jih interesne skupine in združenja najamejo, da zastopajo in uveljavljajo njihove specifične interese v procesu političnega odločanja (Žagar, 1995, str. 58). V zgodovini so bili lobisti ljudje, ki so neformalno skušali vplivati na odločitve političnih subjektov (Kovač v Jaklič, 2006, str. 9).

Zanimiva je interpretacija lobistov, ki jo je predstavil Čirič. Pravi, da je lobist človek, v katerem gre za soobstoj treh vrst ljudi, in sicer tistih, ki odkrivajo težave, jih znajo reševati in znajo ljudi s tovrstnimi sposobnostmi tudi povezati. Lobisti so profesionalci, katerih naloga je, da odločevalcem pomagajo pri odločanju in jim predočijo argumente, ker ko se pojavita lobista, ki zastopata različne strani, je odločanje lažje in boljše (Čirič v Jaklič, 2006, str. 9). Na drugi strani Fouloy (v Jaklič, 2006, str. 9) lobiste opredeli kot profesionalce, ki pri svoji lobistični kampanji izvajajo različne metode, strategije in taktike, da bi dobili dostop, informirali, vplivali in izvajali pritisk.

V svoji idealni obliki bi bili lobisti ponudniki informacij in komunikacijski posredniki, ki bi opravljali družbeno koristno delo z zapolnjevanjem razlik med panogami in vladami. Idealno naj bi lobisti torej pomagali panogam in vladi s povečevanjem toka informacij med različnimi panogami in vlado ter tako pomagali izboljšati kakovost ustvarjanja zakonodaje in sporočanja panožne ponudbe vladi (Marič, 2007, str. 4).

1.4 Opredelitev interesnih skupin

Za moderno družbo je značilno, da je v njej prisotna pisana množica najrazličnejših interesov. Da ima posameznik sploh možnost uveljaviti lastne interese, je nujno potrebno, da se združuje s posamezniki, ki imajo iste ali vsaj podobne interese, v neko višjo družbeno strukturo oziroma skupino. Primarno bistvo, značilno za vsako skupino, predstavlja dejstvo, da »ni skupine, ki ne bi imela nekega svojega interesa« (Olson v Dobovšek, 2005, str. 31).

Posamezniki s povezovanjem v skupine lažje uresničujejo skupne interese, saj skupina predstavlja sredstvo za zadovoljevanje potreb in interesov. V sodobni družbi, ki je zgrajena na ekonomskih in materialnih ciljih in kjer dobiček predstavlja tisto končno dobrino, po kateri vsi stremijo, je postalo jasno, da bodo preživela le tista združenja, ki razpolagajo z največ ekonomske in socialne moči. Jasno je, da si interesne skupine v »boju za preživetje« prizadevajo ustvariti tisto pozicijo, ki jim bo omogočala najlažje doseganje in uresničevanje ciljev (Dobovšek, 2005, str. 32). Fink Hafnerjeva (v Kleva, 2006, str. 24) pravi, da interesne skupine delujejo kot kolektivni igralci, ki skušajo z različnimi sredstvi (s pritiski, pogajanji, kompromisi) doseči sprejem take javne politike, ki bo, kolikor je le mogoče, v skladu z njihovimi interesi.

Osnovni problem pri obravnavi interesnih skupin je njihovo definiranje in razločevanje od drugih ključnih pojmov. Literatura nam ponuja množico definicij interesnih skupin, vsi pa se strinjajo, da so eden glavnih akterjev v procesu oblikovanja in sprejemanja političnih odločitev. Njihovo delovanje se razlikuje od skupine do skupine in je po navadi povezano z njihovo velikostjo in organiziranostjo.

Po Brezovšku (1995, str. 19) je vsaka skupina, ki poskuša izvajati vpliv na vlado (oblast), interesna skupina. Po Wilsonu (v Marič, 2007, str. 7) je interesna skupina organizacija, ločena od države, ki skuša vplivati na javne politike. Fink Hafnerjeva (v Kleva, 2006, str. 23) pa je interesne skupine definirala kot tista zasebna združenja, ki predstavljajo številne skupine in interese v komunikaciji z vlado, vendar se praviloma ne potegujejo za oblast. Oblast jih zanima samo kot avtoriteta, na katero naslavlja svoje zahteve oziroma kamor usmerjajo svoje pritiske, kadar želijo, da se ohranijo ali uveljavljajo njihovi posamični ali posebni interesi v javnih politikah. Interesne skupine se na politične avtoritete obračajo le takrat, ko so zainteresirane za konkreten proces odločanja. Vključijo se, kadar želijo, da odločevalci sprejmejo konkretno odločitev ali pa je ne sprejmejo (odvisno od interesa posamezne interesne skupine) (v Kleva, 2006, str. 23).

Nekateri avtorji skušajo razlikovati med interesnimi skupinami in skupinami pritiska. Tako Bibič (1995, str. 5) interesne skupine definira kot tiste družbene skupine, ki za uveljavljanje svojih ali širših interesov skušajo vplivati ali vplivajo na politični proces, medtem ko skupine pritiska za uveljavljanje svojih interesov uporabljajo grožnjo sankcije.

Bibič (1995, str. 5–6) pa je izpostavil še razmejitve med interesnimi skupinami in »organiziranimi interesi«, saj se pojma lahko uporabljata kot sinonima, ko gre zgolj za organizirane interesne skupine; lahko pa ju razumemo v širšem pomenu besede, ki vključuje (poleg običajnih interesnih skupin) tudi druge subjekte, ki organizirano predstavljajo interese. Rečemo lahko, da interesne skupine prinašajo več koristi kot škode, saj predstavljajo pomembno komunikacijsko omrežje, ki daje specializirane informacije (Brezovšek, 1995, str. 33). Pripomorejo k odpravi t. i. »demokratskega deficita«, ki nastaja med »nacionalnimi« evropskimi politikami in državljani nacionalnih držav članic (Fink Hafner v Jaklič, 2006, str. 12).

1.5 Odnos med lobiranjem in korupcijo

Meje med lobiranjem in korupcijo na prvi pogled ni težko določiti – sprejemljivo lobiranje je tisto, pri katerem se odločevalca prepriča z argumenti, odločanje v zameno za kakršno koli korist ali uslugo pa je nesprejemljivo. Vendar se izkaže, da je meja v praksi težko postaviti (Dnevnik, 2002). Zakaj je meja med korupcijo in lobiranjem zabrisana in težko opazna?

Problem nastane pri tistem lobiranju, ki je neformalno, tajno ali vsaj prikrito javnosti ter skuša doseči odločitve, kjer so interesi ene skupine nad interesi druge skupine. Meja legitimnega

lobiranja tako ni vedno jasna. Na eni strani se korupcija v smislu lobiranja nanaša predvsem na državne uradnike, da izdajo dovoljenja, zaračunajo prenizke takse, izdajo poverljiva potrdila in podobno. Na drugi strani pa se nanaša na politike, ki podpirajo določene zakonske rešitve, favorizirajo določena podjetja (npr. na področju javnih naročil), omogočajo dostop do subvencij in podobno (Dobovšek, 2005, str. 38).

Ena glavnih tarč lobistov so seveda prav poslanci, ministri in uradniki. Naloga lobista je, kot sem že omenila, da poslance ali druge, ki imajo vpliv na odločitve države, prepriča, zakaj je dobro, da je določen zakon tak, kot je, oziroma zakaj bi bilo dobro glasovati proti ali pa preložiti sprejemanje zakona. Dostikrat slišimo, da razna podjetja materialno podpirajo kakšnega poslanca in političnega ali javnega funkcionarja. Pogosto je mogoče že iz razprav in glasovanja razbrati, kdo zastopa čigave interese. Andrej Drapal (Dnevnik, 2002), nekdanji predsednik sekcije za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi¹, pravi, da se prehod v korupcijo zgodi takrat, ko državni ali lokalni funkcionar pogojuje neko svojo odločitev s protiuslugo v vrednosti, ki presega razumne meje. Toda že to, kaj je razumna vrednost, je po svetu različno opredeljeno. Na Uradu za preprečevanje korupcije (Dnevnik, 2002) pravijo, da je sprejemljivo lobiranje samo tisto, ko se oseba za neko odločitev odloči zgolj zato, ker jo lobist z argumenti prepriča o pravilnosti, smotrnosti, racionalnosti predloga, ki ga lobist podpira. Kar koli zunaj tega okvira je nesprejemljivo.

Najpogosteje se v povezavi s pojmom lobiranje in korupcija pojavlja naslednji dvom: lobiranje naj bi bilo prvenstven način izvajanja političnega vpliva v bogatih državah, medtem ko naj bi bila korupcija prvenstven način v revnih državah. Analize skupnih vplivov so zelo redke. Nekateri avtorji korupcijo in lobiranje obravnavajo kot substituta, ki se pojavljata v odvisnosti od razvitosti držav. Verjetno bi bile bolj natančne trditve tistih, ki na pojav korupcije gledajo v odvisnosti od mentalitete prebivalstva v posamezni državi ali območju. Korupcija je namreč pogost pojav tudi v najbolj razvitih državah, pri čemer je edina razlika v tem, da se jo bolj uspešno skriva. Korupcija je v bolj razvitih državah prikrita, saj obstaja nevarnost sankcij tudi za višje sloje. V manj razvitih državah ali območjih se pri uporabi korupcije ni treba skrivati, še posebej, če ponudnik spada v katero od družbenih elit in ima dobre veze in poznanstva (Marič, 2007, str. 51).

Prav tako je lobiranje po eni teoriji verjetnejše oz. uporabnejše v sistemih, ki uživajo visoko politično stabilnost, kot pa v nestabilnih sistemih, kjer je več korupcije. Pri slednjem obstaja velika verjetnost, da bo naslednja vlada delovanje spremenila tako, da ne bo več v korist podjetja, ampak v škodo, tako da so v takih primerih podkupnine zanesljivejši način vplivanja. Po drugi teoriji pa je lobiranje bolj verjetno ravno v bolj nestabilnih sistemih, saj lobirajo za manjše investicije v uveljavljanje zakonodaje, tako da tudi, ko se vlade zamenjajo, ne more priti do naglih sprememb glede zakonodaje, ki bi bila v njihovo škodo (Marič, 2007, str. 51–52).

¹ V okviru Slovenskega društva za odnose z javnostmi ta sekcija več ne deluje. Danes so lobisti organizirani v okviru GZS kot Zbornica poslovno storitvenih dejavnosti, na čelu katere je še vedno Andrej Drapal.

Najmočnejša povezava med lobiranjem in korupcijo je v tranzicijskih državah, ko prihaja do prehoda družbenega lastništva v zasebno in ko se dogaja divja privatizacija. Te spremembe se pogosto izkoristi za razne dogovore in korupcijo, ki pa ne grejo v smer sposobnih, ampak v smer tistih, ki so povezani z vladajočo državno strukturo. Tekom tranzicijskega procesa ali po koncu tranzicijskega procesa nastanejo novi bogataši, t. i. »tajkuni«, ki so svoje premoženje pridobili praktično čez noč. Poreklo in način, kako so prišli do svojega premoženja, sta večinoma sumljiva in pogosto, če ne vedno, v povezavi s takratnim državnim vodstvom. Takšno početje, kjer je večinoma oškodovana cela družba v korist redkih posameznikov, pa žal ni skoraj nikoli sankcionirano (Marič, 2007, str. 52).

Campos in Giovannoni (v Horvat, 2008, str. 21–22) menita, da sta tako korupcija kot lobiranje načina pridobivanja določenih koristi od javnega sektorja v zameno za neko uslugo. Razlike med lobiranjem in korupcijo pa so po njunem mnenju naslednje:

- Pri lobiranju ni vedno prisotna oblika podkupnine ali prispevek (npr. prispevek pri kampanji). V veliko primerih imajo lobisti znanje, ki ga politiki nimajo, in lahko na politike vplivajo tako, da jim posredujejo svoje znanje, kar koristi tudi njim samim. V drugih primerih pa lahko lobisti na politike vplivajo tako, da prispevajo svoja sredstva in tako posredno vplivajo na njihove odločitve.
- Lobiranje je bolj prisotno pri institucijah, ki določajo in oblikujejo pravila, kot pa v birokraciji. Lobisti se bolj zanimajo za zakonodajo in pravila, po mnenju Camposa in Giovanonija pa je lobiranje lahko substitut ali komplementar podkupovanju oziroma korupciji.

Harstad in Svensson (v Horvat, 2008, str. 22) lobiranje definirata kot vplivanje na politične akterje, da spremenijo obstoječa pravila, medtem ko je podkupovanje mišljeno kot poizkus izogniti se določenim pravilom ali politiki. Harstad in Svensson tako podkupovanje in lobiranje razlikujeta z drugega vidika:

- Lobiranje je v mnogih državah legalna in regulirana dejavnost, medtem ko podkupovanje ni.
- Sprememba pravila kot rezultat lobiranja pogosto vpliva na vsa podjetja, medtem ko je podkupovanje bolj specifično; tako se le podjetje, ki podkupa, lahko izogne določenim pravilom.
- Vlada, ki razmišlja o spremembi pravila ali zakona, ima lahko drugačen interes kot birokrat, ki se sooča s podkupovanjem.
- Učinek lobiranja je bolj trajen kot učinek podkupovanja. Birokrati se lahko zavežejo, da v prihodnosti ne bodo več vzeli podkupnine, ker korupcijski dogovori niso izterljivi na sodišču in ker se podjetja lahko dogovarjajo z različnimi uradniki.

Povezavo med korupcijo in lobiranjem pa je mogoče zaslediti tudi v študiji Damania in Yalcina (v Horvat, 2008, str. 22). Ključna razlika med slednjo študijo in že omenjeno študijo

Harstada in Svenssona (v Horvat, 2008, str. 22) je njihov pristop. Lobiranje in korupcija sta v študiji Damania in Yalcina komplementarja. Njuna ideja je, da je bistvo lobiranja v tem, da lobiji prepričajo politike, da manj vsiljujejo zakone, in je potemtakem podkupovanje lažje. To pomeni, da nasprotno Harstadovem in Svenssonovem mišljenju, podjetja, ki se odločijo podkupiti birokrate, bolj verjetno delujejo tako, da nanje vplivajo preko lobiranja.

Kot vidimo, je težko določiti jasno ločnico med »dovoljenim« in »prepovedanim« v procesu vplivanja na odločevalce. K temu pa pripomore tudi pomanjkljiva normativna ureditev tega področja, kar nas privede k dejstvu, da je treba to dejavnost regulirati. Glede na pomembnost tematike regulacijo lobiranja podrobneje predstavim v 4. poglavju.

2 OPIS KLJUČNIH INSTITUCIJ IN ODNOSOV MED NJIMI

V nadaljevanju natančneje predstavim posamične institucije EU, odnose med njimi in posledice značilnosti institucionalnega okvira EU za procese lobiranja v Bruslju. Osredotočim se na glavni »evropski odločevalski trojček«, tj. Svet EU, Evropski parlament in Evropsko komisijo, preostale institucije EU – Sodišče evropskih skupnosti, Evropsko računsko sodišče ter posvetovalna telesa – pa pustim ob strani, saj niso neposredno relevantni v kontekstu lobiranja v Bruslju. Nekaj besed namenim tudi delovanju Evropskega sveta, ki je z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009, prav tako postal institucija Evropske unije.

2.1 Svet Evropske unije

Svet EU je glavni organ Evropske unije za sprejemanje odločitev. Svojo zakonodajno vlogo si deli z Evropskim parlamentom. Zastopa interese držav članic, njegovih zasedanj pa se udeležuje po en minister iz vsake nacionalne vlade EU (Novak et al., 2006, str. 317).

Glede na temo zasedanja se Svet EU sestaja v desetih oblikah: (1) splošne zadeve; (2) zunanji odnosi; (3) gospodarske in finančne zadeve; (4) pravosodje in notranje zadeve; (5) zaposlovanje, socialna politika, zdravje in potrošniki; (6) konkurenčnost; (7) promet, telekomunikacije in energija; (8) kmetijstvo in ribištvo; (9) okolje; (10) izobraževanje, mladi in kultura (Novak et al., 2006, str. 317).

Vsako sestavo Sveta sestavljajo ministri držav članic, ki so pristojni za posamezno področje. Ministri delujejo v imenu svoje nacionalne vlade, kar pomeni, da njegove obveze veljajo za celotno vlado. Poleg tega vsak minister v Svetu odgovarja svojemu nacionalnemu parlamentu in posledično državljanom, ki jih ta parlament zastopa. Skupaj z vključenostjo Evropskega parlamenta v postopek odločanja to zagotavlja demokratično legitimnost odločitev Sveta (EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 57).

2.1.1 Organizacija dela Sveta EU in oris glavnih nalog

Svet EU ima šest ključnih pristojnosti (Novak et al., 2006, str. 318):

- sprejema evropsko zakonodajo – skupaj z Evropskim parlamentom (v t. i. »postopku soodločanja«) na večini področij politike in na predlog Evropske komisije;
- usklajuje širše gospodarske in družbene politike držav članic;
- sklepa mednarodne sporazume med EU in eno ali več tujimi državami oziroma mednarodnimi organizacijami;
- skupaj z Evropskim parlamentom potrjuje proračun EU;
- po navodilih Evropskega sveta razvija skupno zunanjo in varnostno politiko EU;
- usklajuje sodelovanje med nacionalnimi sodišči in policijskimi organi na področju kazenskih zadev.

Prve štiri pristojnosti Sveta EU se nanašajo na t. i. »prvi steber« Evropske unije oziroma na področje »Skupnosti«. To so tista področja, kjer so se države članice odločile združiti svojo suverenost in prenesti pooblastila pri odločanju na institucije EU. Zadnji dve pristojnosti pa se nanašata na področje t. i. »drugega« in »tretjega stebra« Evropske unije oziroma na področja, na katerih države članice niso prenesle svojih pristojnosti, temveč preprosto med seboj sodelujejo; to je »medvladno sodelovanje« (Novak et al., 2006, str. 318).

Ena izmed glavnih novosti, ki jih je uvedla Lizbonska pogodba, je funkcija visoke predstavnice Unije za zunanjo in varnostno politiko. Cilj tega je razvoj skupne zunanje in varnostne politike, pa tudi skladnost in enotnost zunanjega delovanja EU. Prav zato visoka predstavnica predseduje Svetu za zunanje odnose, katerega člani so zunanji ministri držav članic, hkrati pa je tudi ena od podpredsednic Evropske komisije (EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 59).

Z vidika lobiranja je posebej zanimiva nivojska organiziranost delovanja Sveta EU, ker zaseda na treh različnih ravneh (Novak et al., 2006, str. 318):

- na najvišji ali ministrski ravni, na kateri zasedajo člani vlad držav članic EU;
- na srednji ravni, na kateri zasedajo vodje stalnih predstavništev držav članic pri EU (COREPER)², in
- na najnižji ravni, ravni delovnih skupin, v katerih sodelujejo državni uradniki iz držav članic.

² Odbor stalnih predstavnikov ali COREPER (fr. *Comité des Représentants Permanents*). V Bruslju ima vsaka država EU stalno skupino (»predstavništvo«), ki jo zastopa in brani njene nacionalne interese na ravni EU. Vodja vsakega predstavništva je dejansko veleposlanik svoje države pri EU (Europa, 2010).

Teoretiki in praktiki se strinjajo o izjemni vlogi delovnih skupin Sveta EU pri določanju vsebine evropske zakonodaje. Državni uradniki, ki zasedajo v približno 250 delovnih skupinah, so prvi, ki pregledajo zakonodajne predloge, ki jih v obravnavo Sveta EU posreduje Evropska komisija, in oni so tisti, ki opravijo pripravljalno delo, na podlagi katerega Svet EU sprejema svoje odločitve (Peterson & Bomberg v Novak et al., 2006, str. 318–319). Delovne skupine naj bi odločale kar o do 90 % končne vsebine zakonodaje oziroma potrdile vso nesporno vsebino zakonodajnega predloga (Wessels v Novak et al., 2006, str. 319). Točke, pri katerih se uradniki ne morejo poenotiti, so izpostavljene in posredovane na višjo raven odločanja, torej na raven stalnih predstavnikov COREPER, kjer je določenih naslednjih 10 odstotkov vsebine zakonodaje. Vprašanja, ki niso rešljiva na ravni COREPER, se obravnavajo na najvišji, ministrski ravni, kjer naj bi bilo določenih zadnjih 10 odstotkov vsebine zakonodaje. Le v redkih primerih se zgodi, da konsenz ni dosežen niti na ministrski ravni. V tem primeru o zadevi odloča Evropski svet na svojih zasedanjih, ki se jih udeležujejo predsedniki držav oziroma vlad držav članic (Novak et al., 2006, str. 319).

Svet EU pa kljub svoji odločevalski moči ni tarča bruseljskega lobiranja do take mere kot npr. Evropska komisija ali Evropski parlament. Organizacije in organizirane interesne skupine Svet EU lobirajo na nacionalni ravni prek svojih transevropskih mrež. Vsaka organizacija, ki se odloči lobirati Svet EU, še posebej če ima na voljo le omejene finančne in druge vire, pa mora natančno razmisliti o tem, do kakšne mere je napor upravičen (Novak et al., 2006, str. 319).

2.1.2 Sprejemanje odločitev in interes lobistov

V skladu s pogodbami Svet EU odloča z večinskim glasovanjem, »kvalificirano večino« ali soglasno, odvisno od področja. Kadar odloča o pomembnejših vprašanjih, na primer o spremembah pogodb, uvedbi nove skupne politike ali o pridružitvi nove članice k Uniji, mora biti odločitev znotraj Sveta soglasna. Povedano drugače, vsaka država članica ima na teh področjih pravico veta. V večini drugih primerov – pri odločanju o vprašanjih, ki se nanašajo na delovanje enotnega evropskega trga, Svet EU odloča po načelu »kvalificirane večine«³.

Očitna tarča lobiranja organiziranih interesnih združenj so tako vlade držav članic z najvišjim številom glasov, medtem ko se vlade manjših držav članic lobira takrat, ko lahko odigrajo vlogo »jezička na tehtnici«. Ta vloga pa ni zanemarljiva in jo znajo diplomatsko spretno manjše države članice EU obrniti v svoj prid. Ne glede na težo po glasovih pa lobisti

³ Kvalificirana večina je dosežena, če je odločitev izglasovana z najmanj 255 glasovi od skupno 345 glasov (kar predstavlja 73,9 % skupnega števila glasov) in če jo podpre večina vseh držav članic (torej 14 članic od 27, v nekaterih primerih najmanj dve tretjini držav članic). Poleg tega lahko vsaka država članica zahteva potrditev, da število glasov v prid odločitvi predstavlja vsaj 62 % celotnega prebivalstva Unije. Pri tem je vsaki državi članici dodeljeno število glasov, ki ustreza številčnosti njenega prebivalstva. Več kot ima država prebivalcev, več glasov ima, toda število glasov je ponderirano v dobro državam z manj prebivalci. Tako Sloveniji s približno dvema milijonoma prebivalcev v Svetu EU pripadajo 4 glasovi (enako kot Cipru, Estoniji, Latviji in Luksemburgu), Nemčiji z 80 milijoni prebivalcev pa 29 glasov (enako kot Franciji, Italiji in Veliki Britaniji) (EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 52).

pozornost posvečajo tisti državi, ki predseduje Svetu EU. Predsedujoča država namreč vodi pogajanja v Svetu EU in oblikuje kompromisne odločitve, ki jih ponudi v presojo državam članicam, da bi tako pospešila odločanje v Svetu EU in odločanje na liniji Svet EU – Evropski parlament. Po trenutno veljavnem sistemu za predsedovanje EU se države članice na tej funkciji menjavajo po enakopravnem zaporedju, vsakih šest mesecev, z izjemo Sveta za zunanje odnose (Novak et al., 2006, str. 320; EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 57).

Prav tako je za lobiste zanimiv generalni sekretariat Sveta EU s stalnim sedežem v Bruslju. Tam zaposleni uradniki zagotavljajo administrativno podporo delovanju Sveta EU (prisotni so npr. na vsakem zasedanju Sveta EU, v kateri koli formaciji in na kateri koli ravni) in predstavljajo dober vir informacij o poteku pogajanj v Svetu EU (Novak et al., 2006, str. 320). V okviru Sveta EU se sestajajo tudi predsedniki držav ali vlad članic EU in predsednik Evropske komisije; to zasedanje se imenuje **Evropski svet**. Pri njegovem delu prav tako sodeluje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Evropski svet je najvišje politično telo Evropske unije. Velja pa poudariti, da Evropski svet nima zakonodajnih pristojnosti, zato lahko sprejete kompromisne rešitve formalno uzakonja le Svet. Sklepi Evropskega sveta določajo splošne politične smernice delovanja EU ter prednostne naloge Evropske unije in rešujejo vprašanja, ki niso bila rešena na nižji ravni (to je med ministri na navadnih zasedanjih Sveta). Sklepi so znani pod imenom »Sklepi predsedstva« (angl. *Presidency Conclusions*) in so za lobista pomemben vir informacij o prihodnjem zakonodajnem in institucionalnem dogajanju v EU (Novak et al., 2006, str. 327).

2.2 Evropska komisija

Evropska komisija je politično neodvisna institucija EU. Njena naloga je zastopati in se zavzemati za interese Evropske unije kot celote, neodvisno od nacionalnih interesov posamičnih držav članic EU. Komisija je tudi izvršilna veja EU, odgovorna za izvajanje odločitev Parlamenta in Sveta. To pomeni, da vsakodnevno izvaja skupno politiko ter upravlja programe in finančna sredstva Evropske unije. Poleg tega zagotavlja spoštovanje evropskih pogodb in zakonodaje (EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 60).

2.2.1 Oris glavnih nalog

Osnovna zakonodaja ji nalaga štiri temeljne pristojnosti (Novak et al., 2006, str. 321):

- predlaganje zakonodaje Evropskemu parlamentu in Svetu EU;
- upravljanje in izvajanje politik ter proračuna EU;
- uveljavljanje evropske zakonodaje (skupaj s sodiščem Evropskih skupnosti);
- zastopanje Evropske unije na mednarodnem prizorišču, na primer pri sklepanju sporazumov med EU in drugimi državami.

Pri tem je ključno to, da se omenjene pristojnosti nanašajo predvsem na t. i. »prvi steber EU«, torej na delovanje enotnega evropskega trga. V okviru t. i. »drugega in tretjega stebra EU« so pristojnosti Evropske komisije mnogo manjše (Novak et al., 2006, str. 321).

Komisija je politično odgovorna Parlamentu, ki lahko razpusti celotno Komisijo z izglasovanjem nezaupnice. Če to zahteva predsednik Komisije in pod pogojem, da se s tem strinjajo drugi komisarji, mora posamezni član komisije odstopiti. Komisija je zastopana na vseh sejah Parlamenta, na katerih mora razložiti in utemeljiti svoje politike. Prav tako redno odgovarja tudi na pisna in ustna vprašanja evroposlancev (Slovenija. Doma v Evropi, 2010).

2.2.2 Sprejemanje odločitev in interes lobistov

V nasprotju s Svetom EU je Evropska komisija očitna izbira za tarčo bruseljskega lobiranja. Ima izključno pristojnost zakonodajne pobude v EU, a hkrati praktično ne more delovati brez dialoga z zainteresiranimi javnostmi. Evropska komisija se pri svojem delu sama jasno deklarira kot navezana na zunanje informacijske in strokovne prispevke: »Pri pripravi zakonodajnih predlogov je nujno, da je Evropska komisija obveščena o novih situacijah in problemih, ki se porajajo v Evropi, da bi znala preudariti, ali je oblikovanje in sprejetje zakonodaje na evropski ravni optimalen način upravljanja s temi novimi situacijami in problemi. Evropska komisija je zato pri svojem delu v stalnem stiku z zunanjimi sogovorniki« (Novak et al., 2006, str. 322).

Svoje sodelovanje z zunanjimi sogovorniki povezuje z zavezanostjo principom »dobrega vladanja« (angl. *good governance*), res pa je tudi, da Evropska komisija brez zunanjih prispevkov ne more delovati niti v veliko bolj pragmatičnem pomenu. Zavedati se je treba, da v Evropski komisiji deluje približno 38.000 uradnikov⁴, od tega jih je približno polovica prevajalcev in tolmačev. To pomeni, da Evropska komisija za opravljanje svojih nalog pri upravljanju s trgov, na katerem danes živi in dela skoraj 500 milijonov prebivalcev, razpolaga le z 12.000 »vsebinskimi« uradniki. Ti so tako v veliki meri odvisni od izvedenskega znanja zunanjih sogovornikov, saj sami ne morejo razviti podrobnega poznavanja vseh področij ekonomske politike, na katerih delajo (Novak et al., 2006, str. 322; EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 61).

Uradniki Evropske komisije dejansko cenijo in iščejo informacije, ki jim pomagajo pri njihovem delu. Pri tem pa se je treba zavedati, da dostop do predstavnikov Evropske komisije ne glede na to odprtost ostaja vse prej kot preprost, saj se za njihovo pozornost borijo številne organizacije in lobisti (Novak et al., 2006, str. 322). Spomladi 2008 je Evropska komisija v

⁴ Zaposleni delujejo v sklopu delovnih oddelkov, imenovanih »generalni direktorati« (v nadaljevanju GD), ki so odgovorni za oblikovanje in izvajanje določenega področja politik v pristojnosti Evropske unije (kmetijstvo, konkurenca, gospodarske in finančne zadeve itd.). Vsak GD je neposredno odgovoren enemu od komisarjev, temu pa pri delu pomaga njegov urad ali kabinet (Slovenija. Doma v Evropi, 2010).

skladu z dokumentom »Pobuda za preglednost v Evropi« pripravila prostovoljni register za zastopnike interesov, da bi državljanke seznanila s tem, kateri splošni in posebni interesi vplivajo na postopek odločanja v institucijah EU in kakšna sredstva se zato porabijo. Register zastopnikov interesov je podrobneje opisan v podpoglavju 4.1.

Javnost Evropsko komisijo še vedno zaznava kot oddaljeno, relativno hladno in togo institucijo, katere edini predstavniki so evropski komisarji (trenutno jih je sedemindvajset⁵, iz vsake države članice po eden). Iz tega tudi sledi prepričanje, da pri Evropski komisiji ni mogoče doseči ničesar, če nas s katerim od komisarjev ne družijo osebno poznanstvo. To pa ne drži. Odločevalski proces v Evropski komisiji je namreč mogoče opisati kot t. i. proces »od spodaj navzgor« (angl. *bottom-to-top*; podobno kot v primeru hierarhične strukture odločanja v Svetu EU). Za lobista so lahko izjemno pomembni tisti posamezniki na dnu hierarhije odločanja v posameznem resornem direktoratu Evropske komisije, ki sedijo pred praznim listom papirja in poskušajo napisati prvi osnutek zakonodajnega predloga, pri tem pa se soočajo s pomanjkanjem informacij in časovnimi pritiski. Zapomniti si tudi velja, da nižji uradniki opravljajo pomembno vlogo informiranja višjih uradnikov Evropske komisije, ti pa informirajo svetovalce evropskih komisarjev in posledično komisarje same. Ti se pri vsebinskih odločitvah dejansko nanašajo na priporočila svojih podrejenih in veliko napako bi zagrešil lobist, ki bi v Evropski komisiji podcenjeval uradniške range, tudi tiste najnižje (Novak et al., 2006, str. 323).

Zveze in poznanstva v samem vrhu hierarhije pa seveda ne škodijo. Med stalnice bruseljske lobistične prakse sodijo npr. primeri t. i. »vrtljivih vrat« (angl. *revolving door cases*), ko visoki uradnik Evropske komisije ali celo evropski komisar po koncu mandata prestopi v vrste lobistov. Najbolj razvpit primer takšnega pristopa iz zadnjega obdobja je prestop sira Leona Brittaina, nekdanjega komisarja za zunanjo trgovino. Sir Brittain je manj kot leto dni po odhodu iz Evropske komisije prevzel funkcije svetovalca za mednarodna trgovinska vprašanja pri bruseljski odvetniški pisarni Herberta Smitha, podpredsednika pri investicijski banki UBS Warburg, svetovalca družbe Unilever in predsednika Londonskega odbora za mednarodne finančne storitve (v nadaljevanju IFSL), lobistične organizacije, ki zastopa interese britanske finančne industrije. Nekatere nevladne organizacije v kontekstu aktualnih evropskih administrativnih reform estonskega komisarja Siima Kallasa za evropske komisarje zahtevajo vpeljavo t. i. »obdobja ohlajevanja« (angl. *cooling-off periods*), saj naj bi lobistično angažiranje nekdanjih evropskih komisarjev neposredno po odhodu iz Evropske komisije v pomembno slabši položaj postavljalo tiste organizacije, ki si ne morejo privoščiti honoriranja tako pomembnih bruseljskih lobistov (Novak et al., 2006, str. 323–324).

⁵ Od 1. novembra 2014 bo število članov Evropske komisije skupaj z njenim predsednikom in visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko enako dvema tretjina števila držav članic, razen če Evropski svet ne bo soglasno odločil o spremembi tega določila Lizbonske pogodbe. Člani Evropske komisije bodo izbrani med državljani držav članic po sistemu popolnoma enakopravne rotacije med državami članicami, s čimer se izrazi demografski in geografski razpon celote držav članic (Slovenija. Doma v Evropi, 2010).

V kontekstu lobiranja Evropske komisije je na koncu treba omeniti še to, da je v zakonodajni predlog mogoče uvrstiti največ sprememb in dopolnitev v fazi snovanja, ko zakonodajni predlog še ni dodelan in je v obravnavi znotraj resornega generalnega direktorata Evropske komisije. Bolj ko je predlog zakona dodelan, teže je vplivati na njegovo vsebino. V trenutku, ko je zakonodajni predlog že v fazi usklajevanja med resornimi direktorati Evropske komisije, je možnosti za uvrščanje sprememb in dopolnitev še manj; ko kolegij komisarjev z navadno večino potrdi predlog zakona in je ta posredovan v obravnavo v Svet EU in v Evropski parlament, je mogoče lobirati le še za manjše amandmaje v besedilu zakonodajnega predloga, stroški lobiranja pa se zaradi narave lobiranja teh institucij lahko večkratno povečajo. Zlasti če lobiramo s ciljem, da v zakonodajni predlog uvrstimo čim več osnovne vsebine, je nujno, da z lobiranjem začnemo zgodaj v procesu odločanja, se torej osredotočimo na Evropsko komisijo in na prve faze pripravljavanja zakonodajnega predloga znotraj resornega direktorata Evropske komisije. Poznavanje dinamike dogajanja v bruseljskem zakonodajnem procesu, t. i. »zakonodajnem *pipelinu*«, tako spada med ključne izzive lobiranja v Bruslju. Res kakovostne, natančne informacije o tem, kdaj se bo v Evropski komisiji začelo intenzivno delo pri posameznem zakonodajnem predlogu, je mogoče pravočasno pridobiti zgolj z dobro razvito mrežo kontaktov v institucijah EU (Novak et al., 2006, str. 324).

2.3 Evropski parlament

Evropski parlament je parlamentarni organ Evropske unije, ki skupaj s Svetom Evropske unije predstavlja zakonodajno telo EU. Ima torej možnost sprejemanja evropske zakonodaje (direktive, uredbe ...). Lahko potrdi, spremeni ali zavrne vsebino evropske zakonodaje. Pri sprejemanju zakonodajnih aktov ločimo med **navadnim (rednim) zakonodajnim postopkom (soodločanje)**, kjer sta Parlament in Svet enakopravna, ter **posebnimi zakonodajnimi postopki**⁶, kjer ima Parlament le posvetovalno vlogo (Evropski parlament, 2010).

2.3.1 Oris glavnih nalog

Evropski parlament je od leta 1979 edina neposredno izvoljena institucija EU, ki zastopa interese njenih državljanov. Poslanci Evropskega parlamenta so izvoljeni neposredno na splošnih volitvah v državah članicah, in sicer vsakih pet let. V Evropskem parlamentu po zadnji širitvi EU sedi 736 poslancev, od tega jih 7 zastopa Slovenijo⁷. Ženske predstavljajo približno tretjino članstva trenutnega Evropskega parlamenta. Poslanci so razdeljeni v sedem evropskih političnih skupin (strank), ki ne sovpadajo z nacionalno pripadnostjo in zastopajo

⁶ Lizbonska pogodba je poenostavila postopke sprejemanja zakonodaje EU in tako so bili po njeni uveljavitvi 1. decembra 2009 postopek posvetovanja, postopek privolitve in postopek sodelovanja združeni v t. i. posebni zakonodajni postopek (Slovenija. Doma v Evropi, 2011a).

⁷ Do konca mandatnega obdobja 2009–2014 se bo število poslancev predvidoma povečalo na 754, po prihodnjih volitvah čez pet let pa se bo zmanjšalo na 751. Predvidoma na začetku leta 2011 bo delo začela osma slovenska poslanka, osem poslancev pa bomo volili tudi na vseh naslednjih evropskih volitvah (EU v šoli: priručnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 53).

različne poglede na evropske integracijske procese. Poslance, ki niso člani nobene skupine, imenujemo »samostojni poslanci« (Novak et al., 2006, str. 325).

Evropski parlament ima znotraj institucionalnega okvira EU trojno vlogo (Novak et al., 2006, str. 325):

- s Svetom EU si deli zakonodajne pristojnosti (sprejemanje evropske zakonodaje);
- izvaja demokratični nadzor nad delovanjem vseh institucij EU, zlasti nad delovanjem Evropske komisije. Pristojen je za potrditev ali zavrnitev imenovanja komisarjev in ima pravico izreči nezaupnico Evropski komisiji kot celoti;
- skupaj s Svetom EU je pristojen za odobritev proračuna EU in izvaja nadzor nad porabo sredstev iz proračuna EU.

2.3.2 Sprejemanje odločitev in interes lobistov

Delo Evropskega parlamenta je razdeljeno na dve glavni fazi. Prva faza so *priprave na plenarno zasedanje*, ki praviloma poteka v Bruslju v dvajsetih parlamentarnih odborih, specializiranih za posamezno resorno problematiko. V tej fazi obravnave zakonodajnega predloga razprave o predlogu potekajo tudi v političnih skupinah. Drugo fazo predstavljajo večdnevna *plenarna zasedanja* Evropskega parlamenta v Strasbourgu in včasih v Bruslju. Na teh zasedanjih Parlament prouči predlagano zakonodajo in glasuje o spremembah, preden sprejme odločitev glede celotnega besedila (Novak et al., 2006, str. 325).

Gradnja odnosov s člani Evropskega parlamenta je dejavnost, ki spada v osnovni repertoar dejavnosti, ki jih lobist opravlja za naročnika, lobist pa hkrati upa, da mu nikoli zares ne bo treba agresivno lobirati Evropskega parlamenta. Zakaj? Naloga lobistov je poskrbeti, da dokument, ki pride v obravnavo v Evropski parlament, že odraža želeno stanje. Če ni tako, je lobiranje Evropskega parlamenta zadnja priložnost, da se dokumentu pripnejo potrebni amandmaji in da ga Evropski parlament vrne korak nazaj v zakonodajnem procesu EU. A tudi, če je lobist zadovoljen z vsebino dokumenta v trenutku vloge v obravnavo v Evropskem parlamentu, politično dogajanje, povezano s tem zakonodajnim predlogom, še vedno spremlja in se po potrebi vanj tudi vključuje, saj se zakonodajni predlogi med obravnavo v Evropskem parlamentu lahko še vedno spremenijo v za naročnika ključnih podrobnostih (Novak et al., 2006, str. 326).

Logika lobiranja Evropskega parlamenta je precej jasna. Obstajajo tri pravila: lobiramo najmočnejšo stranko, lobiramo poročevalca za posamezno področje in lobiramo nasprotnike našega predloga. Najmočnejša stranka v tekočem mandatu⁸ Evropskega parlamenta je Evropska ljudska stranka (Krščanski demokrati) z 265 poslanci od 736. Sledi ji Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov (angl. *Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament*, v nadaljevanju S&D) s 184 poslanci in

⁸ Evropski parlament, 2011.

Skupina zavezništva liberalcev in demokratov Evrope (angl. *Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe*, v nadaljevanju ALDE) s 84 poslanci. Poročevalec je član ali članica Evropskega parlamenta, ki je prevzel odgovornost za spremljanje zakonodajnega predloga skozi ves proces obravnave v Evropskem parlamentu in se zavezal k poročanju o zakonodajnem predlogu preostalim članom Evropskega parlamenta. Poročevalec oz. poročevalka je tisti oz. tista, ki oblikuje amandmaje k zakonodajnemu predlogu. Za lobista pomemben posameznik je seveda tudi predsedujoči specializiranega parlamentarnega odbora, v katerem sedi poročevalec oz. poročevalka. Nasprotniki posameznega zakonodajnega predloga redko prihajajo iz iste politične skupine. Zakonodajnemu predlogu navadno nasprotujejo predvsem zaradi posledic, ki jih lahko prinese njihovi državi oz. gospodarstvu. V kontekstu lobiranja nasprotnikov določenega zakonodajnega predloga so tako na mestu nacionalno obarvani argumenti – v nasprotju z argumentiranjem pri Evropski komisiji, ko morajo vsi argumenti dosledno temeljiti na »vseevropskih« posledicah vsebine zakonodajnega predloga (Novak et al., 2006, str. 326; EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi, 2010, str. 54).

Pri lobiranju Evropskega parlamenta pa je treba tudi na splošno upoštevati dejstvo, da je ta institucija veliko bolj nacionalno obarvana kot v tem smislu bolj nevtralna Evropska komisija, tudi z vidika komuniciranja. Medtem ko sta angleščina in francoščina glavna jezika Evropske komisije, se še vedno lahko zgodi, da član ali članica Evropskega parlamenta ne bo obvladal več kot enega od njiju, včasih še tega nekoliko slabše. Razlike med Evropskim parlamentom in drugima glavnima evropskima odločevalcema pa je zadnja raziskava podjetja Burson-Marsteller odkrila tudi na področju spremljanja medijev. Uradniki v Evropski komisiji in Svetu EU kot primarni vir medijskih informacij o dogajanju v posamezni panogi navajajo Financial Times, za člane Evropskega parlamenta pa so primarni vir informacij nacionalni mediji, kar dodatno dokazuje pomen lokaliziranih informacij v evropskih lobističnih kampanjah (Novak et al., 2006, str. 327).

3 PRILOŽNOSTI ZA LOBIRANJE NA RAVNI EVROPSKE UNIJE

Osnova za začetek lobističnih aktivnosti je podrobno poznavanje zakonodajnega postopka. Vsaka stopnja v nastajanju uredbe ali drugega splošnega akta (npr. zakona) namreč pušča prostor najrazličnejšim vrstam lobističnega udejstvovanja (Novak et al., 2006, str. 331).

Kot primer lahko navedemo lobistično akcijo enega izmed največjih evropskih telekomunikacijskih operaterjev (Novak et al., 2006, str. 332). Ta je ugotovil, da eden izmed oddaljenih evropskih otokov nima vzpostavljene osnovne informacijskotehnološke infrastrukture (v nadaljevanju IT-infrastrukture). V podjetju so sestavili projekt, kako zgraditi omrežje na otoku in ga s sodobnimi tehničnimi zmogljivostmi elektronskega komuniciranja povezati s svetom. S projektnim načrtom in določenimi stroški so se obrnili na odgovorne posameznike Evropske komisije. Predstavili so projekt, opisali njegovo pomembnost za enakomeren razvoj v EU in Evropsko komisijo prepričali, da projekt tudi financira. Vrednost

projekta je preseгла 100 milijonov evrov. Podjetje je torej najprej identificiralo problem, nato pa poiskalo rešitev zanj in z lobiranjem pridobilo sredstva za izvedbo. Pri tem pa posamezniki, ki so odobrili ta sredstva, pred tem o problemu niso vedeli popolnoma nič in za to tudi niso imeli predvidenih sredstev. Tak način lobiranja z angleškim izrazom imenujemo *grassroots lobbying*⁹.

Telekomunikacijsko podjetje se je takoj na začetku lobistične dejavnosti pozicioniralo kot lobist. Če bi podjetje s pripravljenim načrtom in določenimi stroški prišlo na Evropsko komisijo in tam spoznalo, da so se na Komisijo obrnila že druga podjetja s podobnimi projekti, bi načela konkurence pritiskala na telekomunikacijsko podjetje, da odda najboljšo ponudbo. Tako bi njegova pozicija samodejno prešla iz pretežne vloge lobista v pretežno vlogo lobiranca.

Cilj vseh lobističnih organizacij je zato biti prvi. To pomeni biti prvi, ki prepozna problem, biti prvi, ki ga argumentirano podpre, in biti prvi, ki naveže stike z za to področje zadolženim predstavnikom v Evropski komisiji. Samo v trenutku, ko smo prvi, lahko dejansko dlje časa delujemo kot lobist.

3.1 Postopek sprejemanja direktiv

Postopek sprejemanja zakonodaje EU postane širši javnosti viden običajno takrat, ko mediji poročajo o predlogu zakona, ki ga obravnava Evropski parlament. V procesu prehajanja direktive iz rok Evropske komisije na Svet EU in nato v obravnavo v Parlament je treba pozorno spremljati pritiske različnih interesnih skupin. Ni namreč samoumevno, da bo direktiva, ki je gladko prestala presojo Sveta EU, z enako lahkoto potrjena v Evropskem parlamentu. Govorimo seveda o tistih zakonodajnih področjih, kjer velja soodločanje Sveta EU in Evropskega parlamenta¹⁰. V tem procesu je za lobiste še kako pomembno aktivno prepričevanje posameznikov, ki na različnih ravneh zasedajo v okviru Sveta EU, in prepričevanje evropskih poslancev, ki imajo zadnjo besedo pri sprejemanju zakona (Novak et al., 2006, str. 333).

Če Evropski parlament zavrne predlog zakona, se ta, dopolnjen z amandmaji, vrne nazaj na obravnavo Sveta EU. Svet EU ga lahko sprejme ali pa pošlje še korak nižje, spet v roke Evropske komisije, kjer se je sploh rodil osnutek zakonodajnega predloga. Če Evropski parlament v tretjem branju zavrne zakonodajni predlog, je ta dokončno zavrnjen. Evropska komisija se lahko odloči, da ga bo spremenjenega ponovno poslala v obravnavo, stvar politične presoje pa je, kako hitro se bo za to odločila (Novak et al., 2006, str. 333).

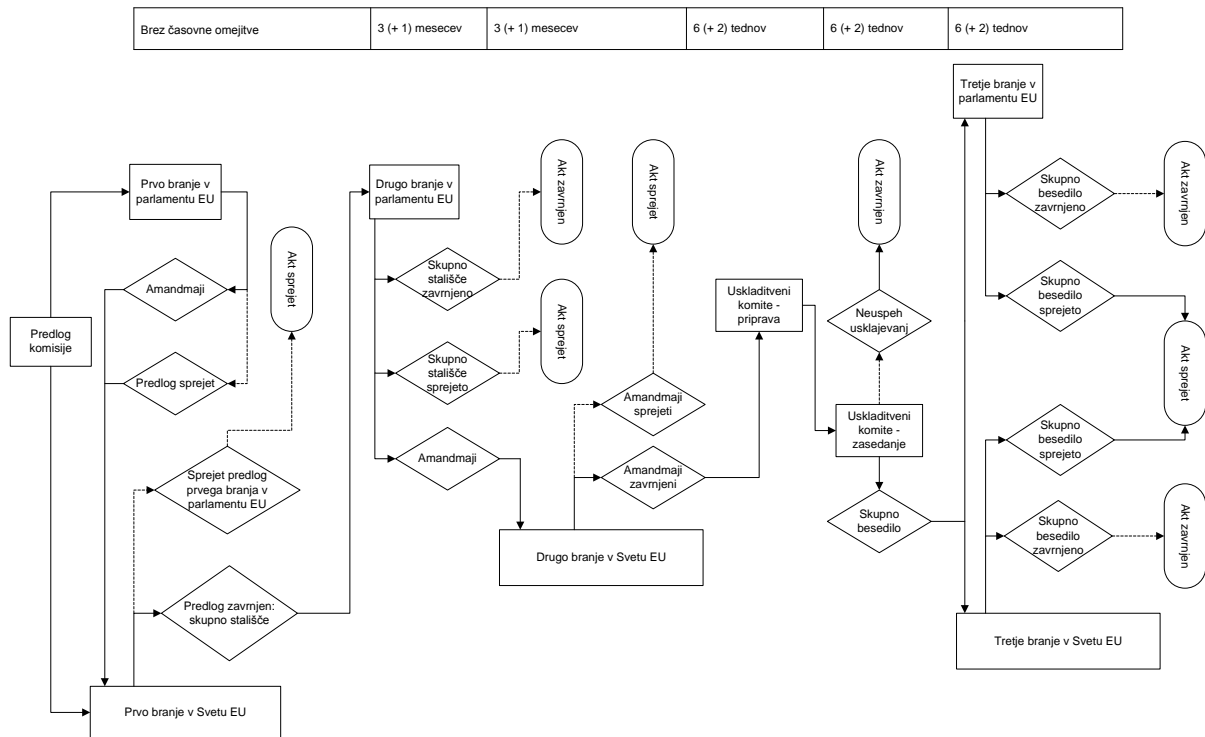
⁹ Grassroots lobiranje vključuje celotno članstvo interesne skupine, včasih pa tudi njene simpatizerje. Deluje preko kampanj pošiljanja pisem, telefonskega vplivanja, pošiljanja telegramov, elektronske pošte in demonstracij (Kurir Borovčič, 2003, str. 23).

¹⁰ Pri rednem zakonodajnem postopku sta Evropski parlament in Svet po pristojnostih enakopravna zakonodajalca za sprejemanje zakonodaje s praktično vseh področij (95 %) skupne evropske politike (Slovenija. Doma v Evropi, 2011b).

3.1.1 Postopek odločanja v Svetu EU in Evropskem parlamentu

Iz Slike 1 lahko razberemo, da Komisija predlog zakonodajnega akta najprej poda Evropskemu parlamentu in Svetu EU.

Slika 1: Postopek odločanja v Svetu EU in Evropskem parlamentu v zvezi s posameznim zakonodajnim predlogom



Vir: B. Novak et al., *Lobiranje je vroče*, 2006, str. 334.

Kot smo že omenili, lahko gre zakonodajni predlog skozi največ tri branja EP (Slovenija. Doma v Evropi, 2011b):

1. Prvo branje: Evropski parlament sprejme (ali pa ne) stališče Evropske komisije in ga pošlje Svetu. Če ga ta odobri, je akt sprejet. Enako velja v primeru, ko se Svet strinja s spremembami Parlamenta. Če Svet ne odobri stališča Evropskega parlamenta, sprejme svoje stališče in ga z izčrpnim pojasnilom o razlogih za drugačno stališče pošlje Evropskemu parlamentu.

2. Drugo branje: Če Evropski parlament v treh mesecih po obvestilu Sveta odobri stališče Sveta v prvi obravnavi ali se ne izreče, je sprejet akt, ki ustreza stališču Sveta. Če z večino svojih članov zavrne stališče Sveta v prvi obravnavi, se šteje, da predlagani akt ni sprejet. V primeru, da z večino svojih članov predlaga spremembe stališča Sveta v prvi obravnavi, se tako spremenjeno besedilo pošlje Svetu in Komisiji, ki o teh spremembah podata svoje mnenje.

Če Evropski parlament predlaga spremembe, lahko Svet o teh odloča s kvalificirano večino v roku treh mesecev. O spremembah, o katerih je Komisija dala negativno mnenje, odloča soglasno. Če ne odobri sprememb, mora predsednik Sveta v dogovoru s predsednikom Evropskega parlamenta v šestih tednih sklicati sestanek Spravnega odbora.

3. Spravni postopek: Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov Evropskega parlamenta, ima nalogo, da na podlagi stališč obeh institucij v drugi obravnavi doseže soglasje o skupnem predlogu. Komisija sodeluje pri delu Spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za približanje stališč Evropskega parlamenta in Sveta. Če Spravni odbor v šestih tednih po sklicu ne odobri skupnega predloga, se šteje, da predlagani akt ni sprejet.

4. Tretje branje: Če predstavniki obeh institucij EU na Spravnem odboru pridejo do besedila kompromisnega predloga akta, ga morata v naslednjih šestih tednih sprejeti Evropski parlament, ki odloča z večino oddanih glasov, in Svet, ki odloča s kvalificirano večino. Sprejmeta skupni predlog akta, sicer zakonodajni akt ne stopi v veljavo.

Lobiranje Evropske komisije je najbolj intenzivno, preden pride predlog zakona v Svet EU, s tem pa tudi v Evropski parlament in vse nacionalne parlamente. Vloga nacionalnih parlamentov pri sprejemanju evropske zakonodaje je marginalna, sodelovanje pa ni obvezno. Odločitev o modalitetah vključevanja nacionalnih parlamentov v oblikovanje vladnih stališč v Svetu EU je interna nacionalna zadeva (Novak et al., 2006, str. 335).

3.1.2 Učinkovitost lobiranja v evropskih institucijah

Evropska komisija je daleč najpomembnejša institucija za lobiste, saj je tista, ki pripravlja zakonske predloge. Tako je v fazi nastajanja osnutka zakona v Evropski komisiji za lobista največ priložnosti za vplivanje na vsebino tega zakona. Pri pripravi predlogov zakonov se strokovnjaki Evropske komisije soočajo z dvema izzivoma: s potrebo po sestavi specifičnega zakonskega predloga na eni strani in s pomanjkanjem informacij (raziskav, analiz, človeškega kadra) za pripravo tovrstnih predlogov na drugi strani. V tem procesu je Evropska komisija eksistenčno odvisna od lobistov, ki jo usmerjajo pri pripravi zakonskih osnutkov. Lobist v tem procesu za Evropsko komisijo predstavlja dobavitelja ključnih informacij o stališčih, potrebah specifičnih delov industrije ali politike na posameznem zakonskem predlogu, ki je v oblikovanju (Jaklič, 2006, str. 84).

Lobist mora nenehno graditi ugled in zaupanje pri posameznih politikih v Evropskem parlamentu. Evropski parlament je namreč tisti, ki s Svetom EU podpre ali zavrže določen zakon izpod peresa Evropske komisije. Naloga vsakega lobista je, da poskrbi, da dokument, ki pride v obravnavo v Evropski parlament, že odraža zeleno stanje. Redno sestankovanje z vplivnimi poslanci Evropskega parlamenta vpliva na verjetnost, ali bo določen zakonski predlog potrjen ali zavrnjen. Evropski poslanci niso eksistenčno odvisni od informacij, ki jim jih dostavljajo lobisti. Evropski parlamentarci namreč niso strokovnjaki in se večinoma odločajo po nacionalnih vzgibih. Torej sprejemajo tiste zakonske predloge, ki so po njihovem

prepričanju dobri za državo, iz katere izhajajo, in hkrati za Evropsko unijo kot celoto. Čeprav bi evropski poslanci po osnovnih pogodbah EU morali delovati izključno v dobro Unije, se mnogokrat odločajo po nacionalnih potrebah. To je sicer razumljivo, saj je njihova volilna baza v domači državi in ne v Bruslju. V Evropskem parlamentu je politična pripadnost določeni evropski stranki manj zavezujoča kot v domačem parlamentu. Zato tudi ni vedno mogoče predvideti glasovanja posameznika na osnovi pozicije stranke Evropskega parlamenta, iz katere izhaja (Jaklič, 2006, str. 84).

Svet EU je za lobista primerljivo pomemben kot Evropski parlament, vendar z eno bistveno razliko. Za podporo v Svetu EU je treba aktivno lobirati posamezne vlade v posameznih državah članicah. Delo lobista je torej v teh primerih bolj koncentrirano na posamezne centre odločanja v članicah EU kot v Bruslju. Nekaj vpliva je mogoče izvajati v okviru stalnih odborov posameznih članic Sveta EU v Bruslju, vendar je možnost vplivanja nanje omejena in za lobista tvegana. V končni fazi so namreč vedno posamezni ministri tisti, ki se lahko ali pa tudi ne odločajo po nasvetih stalnih odborov (Jaklič, 2006, str. 85).

Če povzamemo, lahko rečemo, da so lobistične agencije malokrat dovolj velike, da bi bile v celoti zmožne pokrivati lobiranje vseh treh ključnih institucij. Zaradi tega ostaja za lobista še vedno najpomembnejša Evropska komisija. Doseganje sprememb po objavi zakonodajnega predloga, ko ta zapusti roke Evropske komisije, za lobista pomeni eksponentno povečanje stroškov in naporov (Jaklič, 2006, str. 85).

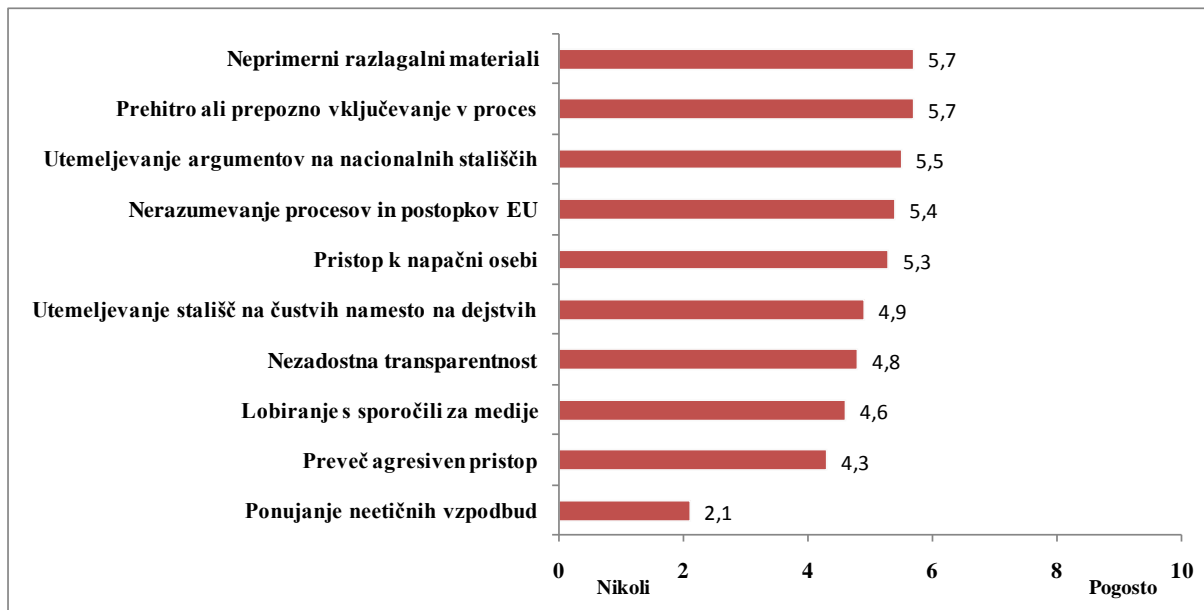
3.2 Komuniciranje z evropskimi institucijami

Pri komuniciranju z institucijami EU ne smemo pozabiti, da komuniciramo s posamezniki, zaposlenimi v teh institucijah, in ne z brezosebno institucijo. Raziskava podjetja Burson-Marsteller med predstavniki 150 institucij EU v Bruslju, ki jo je podjetje predstavilo junija 2005, je pokazala, katere so najpogostejše napake gospodarskih sektorjev pri komuniciranju z institucijami EU (s Svetom EU, Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo) (Novak et al., 2006, str. 337).

Slika 2 nam daje vpogled v to, kako zaposleni v institucijah EU zaznavajo lobiranje s strani gospodarskih sektorjev. Posamezniki iz institucij EU v večini primerov zaznavajo kot neustrezno **tempiranje lobiranja s strani različnih gospodarskih sektorjev** (prehitro oziroma prepozen vstop v proces lobiranja). Čas, v katerem se organizacija odloči za lobiranje evropskih institucij, mora biti skrbno izbran. Prehitro se lobiranja navadno lotijo organizacije, ki imajo do potankosti izdelan monitoring dogajanja v evropskih institucijah. Na osnovi teh natančnih podatkov večkrat napačno sklepajo o prihodnjih korakih evropskih institucij. Tako začnejo lobirati na področjih, glede katerih posamezniki v evropskih institucijah niso sprejeli še nikakršnih akcij. Na drugem polu neustreznega tempiranja lobiranja so organizacije, ki ne razpolagajo z ustreznim monitoringom procesov priprave zakonodaje v evropskih institucijah. Za posamezno direktivo, ki utegne močno vplivati na njihovo poslovanje, navadno izvedo

šele iz medijev. Mediji pa o posameznih direktivah običajno poročajo šele takrat, ko te direktive zapustijo Evropsko komisijo in preidejo v Svet EU in Evropski parlament. V tem primeru je organizacija zamudila pomembno prvo fazo oblikovanja zakonodajnega predloga. Za uveljavljanje svojih interesov ji preostane le še lobiranje Sveta EU in – v primeru zakonodajnih predlogov po postopku soodločanja – Evropskega parlamenta (Novak et al., 2006, str. 337–338).

Slika 2: Najpogostejše napake pri lobiranju ključnih institucij



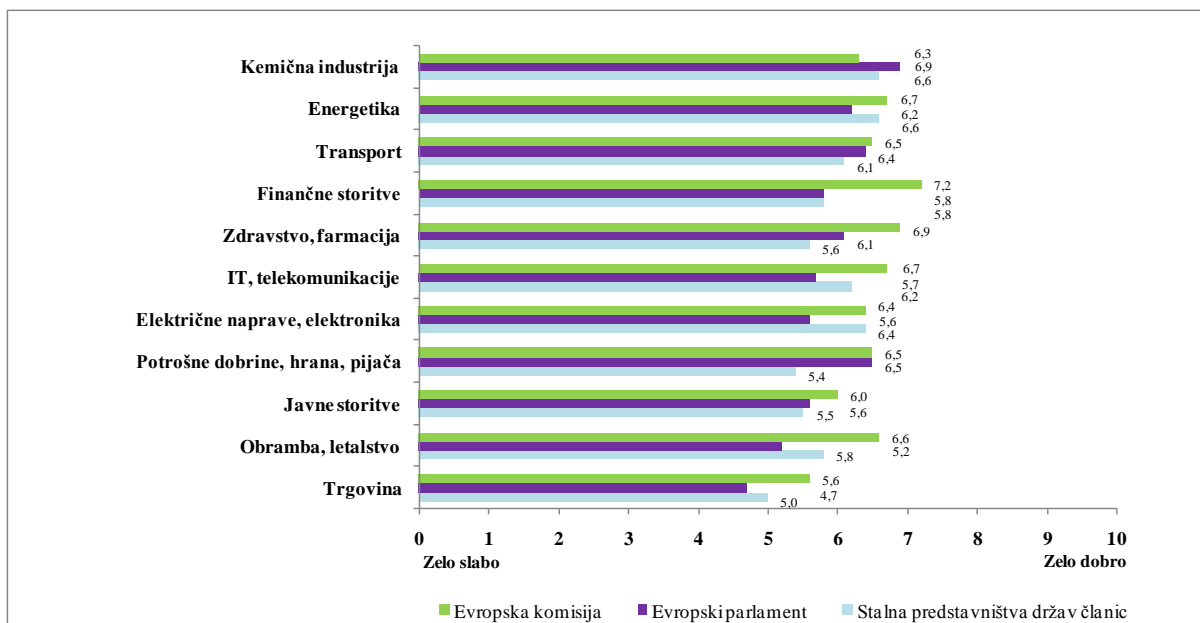
Vir: B. Novak et al., *Lobiranje je vroče*, 2006, str. 337.

Drugo moteče dejstvo pri komuniciranju lobistov z odločevalci v evropskih institucijah je **neustreznost razlagalnega gradiva**. Posamezni odločevalci v evropskih institucijah se želijo še pred srečanjem z lobisti hitro in kakovostno seznaniti s problematiko sestanka. Pričakujejo kratek opis vsebine sestanka. V tem opisu pričakujejo, da bodo lobisti navedli tisti del direktive oz. predloga direktive Evropske komisije, o katerem se želijo na sestanku pogovoriti. Prav tako mora razlagalno gradivo vsebovati nedvoumne predloge, ki si jih lobisti želijo vnesti v predlog direktive, in sicer v smislu dokumenta o stališču (angl. *position paper*). Vsebina sestanka in sklic na določeno direktivo naj ne bi presegla obsega besedila, natipkanega na polovico strani A4. Dolžina priloženega dokumenta o stališču je odvisna od števila sprememb, ki jih predlaga lobist. Celota se nato pošlje po elektronski pošti neposredno želenim prejemnikom. Pri lobiranju Evropskega parlamenta je treba predloge podati v obliki amandmajev k posameznim členom direktive in jih posredovati poročevalcu, torej tistemu članu Evropskega parlamenta, ki je odgovoren za obravnavo zakonodajnega predloga v Evropskem parlamentu od začetka do konca. Poudariti velja, da obstaja nepisano pravilo komuniciranja z institucijami EU: najprej je treba naslovnika osebno poklicati po telefonu, se kratko predstaviti, posodobiti kontaktne podatke in šele nato poslati predstavitevno gradivo po elektronski pošti (Novak et al., 2006, str. 338).

Napačni izbiri časa in neustreznemu razlagalnemu gradivu po pomembnosti sledi **pretirano osredotočenje na nacionalne argumente**. Pretirano poudarjanje nacionalnih argumentov je še posebej neučinkovito, kadar gre za lobiste iz manjših držav EU. Zavedati se je treba, da uradniki Evropske komisije skrbijo za interese 500-milijonskega trga. Ti uradniki niso zadolženi za posamezne države, temveč za posamezne direktive, ki bodo učinkovale na vseh 500 milijonov Evropejcev. V mnogih primerih peščica strokovnjakov pripravlja direktive, ki bodo postale zakonska obveznost za vso Evropo. Posamezniki iz evropskih institucij zato pričakujejo takšne argumente, ki bodo jasno prikazali potencialno nevarnost za vse države skupnosti. Nacionalno obarvani argumenti so privlačnejši v primeru lobiranja Evropskega parlamenta in Sveta EU. To izhaja iz dejstva, da sta ti dve telesi predvsem politični telesi EU. Njuni predstavniki so dobili mandate od volivcev doma, zato s svojimi dejanji odgovarjajo prav tem volivcem. Nacionalno obarvani argumenti so torej tisto, kar lahko prinese politične točke doma in zviša verjetnost ponovne izvolitve (Novak et al., 2006, str. 339). Med najpogostejše napake sodi tudi **pomanjkljivo razumevanje delovanja institucij EU** in iz tega izhajajoče pomanjkljivo znanje o procesih nastajanja in sprejemanja direktiv EU. Lobist mora izkazati zadovoljivo znanje iz prava EU in delovanja njenih institucij. Osnova za izogibanje takim pomanjkljivostim v komuniciranju z institucijami EU je redno spremljanje dogajanja v zvezi s posameznim delom zakonodaje EU. Lobiranje je tako proces, ki pred sestanki s predstavniki EU zahteva temeljite analize in učinkovit monitoring (Novak et al., 2006, str. 340).

Pri komuniciranju z institucijami EU ni pomembno zgolj vprašanje **kako**, temveč tudi **s kom**. Slika 3 prikazuje, kako različni gospodarski sektorji dosegajo različno uspešnost lobiranja v posameznih institucijah EU (Novak et al., 2006, str. 340).

Slika 3: Učinkovitost lobiranja – pregled po institucijah

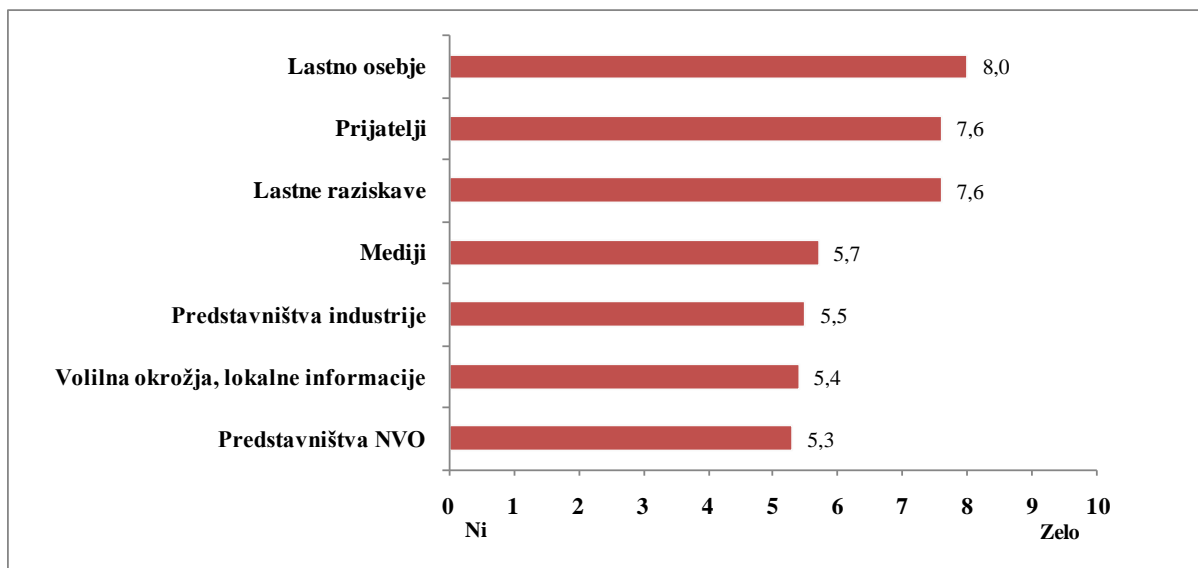


Vir: B. Novak et al., *Lobiranje je vroče*, 2006, str. 340.

Izkušnje SPEM komunikacijske skupine¹¹ (Novak et al., 2006, str. 340–341) v Bruslju kažejo, da dejavnosti lobiranja v večini primerov največ uspeha požanjejo v fazi komuniciranja z Evropsko komisijo. Izjema je sektor kemične industrije, kjer so interesi industrije, vlad in nevladnih organizacij tako močni, da je lobiranje Evropske komisije na področju kemikalij postalo preveč agresivno in nasičeno ter posledično manj učinkovito. Tako so se zainteresirani deležniki temeljiteje posvetili lobiranju Evropskega parlamenta. Vendar ne moremo govoriti o »pomembnejši vlogi« Evropskega parlamenta pri lobiranju kemične industrije, temveč zgolj o povečanem pritisku koncernov kemijske industrije na predstavnike Evropskega parlamenta. Lobiranje Evropske komisije tako ostaja temelj za doseganje zelenih sprememb v direktivah EU (Novak et al., 2006, str. 341).

Pri komuniciranju z institucijami EU so lahko v pomoč tudi podatki o tem, **koga izbirajo odločevalci za ključni vir podatkov** (glej Sliko 4). Ta podatek hkrati veliko pove o tem, kateri viri informacij v največji meri oblikujejo stališča odločevalcev. Odločevalci v največji meri zaupajo informacijam svojega lastnega osebja. Zanimiv je podatek, da so zanje tiste informacije, ki jih dobijo od osebja, koristnejše kot tiste, ki jih dobijo z lastnim raziskovanjem. Za pridobivanje »mehkih informacij« (neformalnih informacij) je tako treba vzpostaviti zaupljiv odnos med lobistom in osebjem posameznega lobiranca –lobiranje osebja in kolegov posameznega odločevalca je namreč enako pomembno in potrebno kot lobiranje samih odločevalcev, zato jim mora lobist nameniti ustrezno pozornost (Novak et al., 2006, str. 341–342).

Slika 4: Uporabnost različnih virov informacij



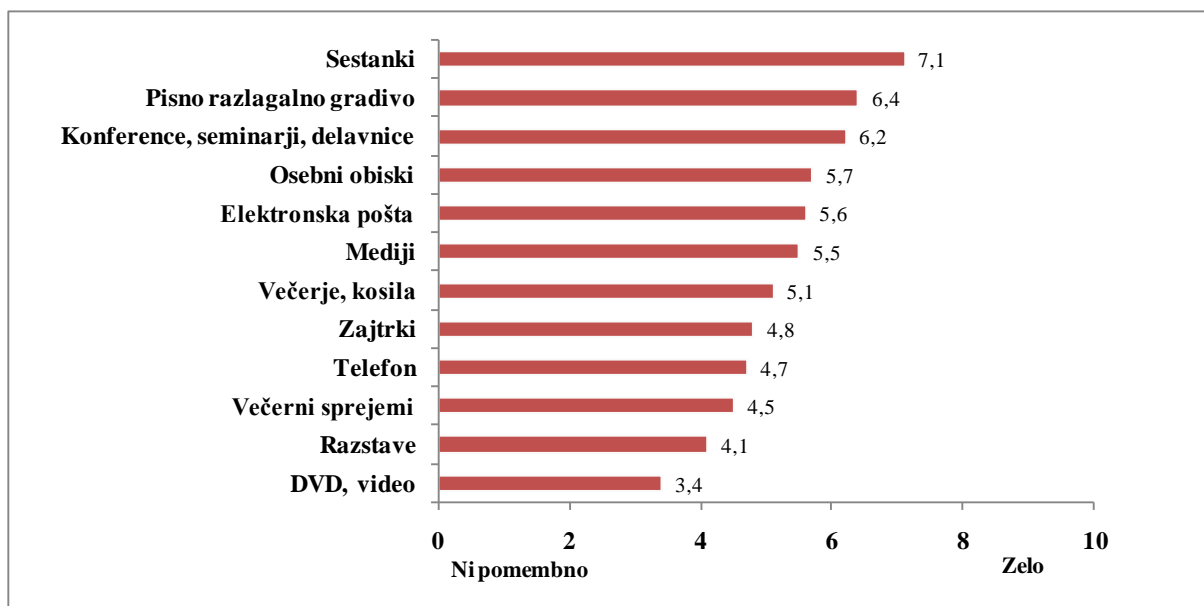
Vir: B. Novak et al., *Lobiranje je vroče*, 2006, str. 341.

¹¹ SPEM Komunikacijska skupina je vodilna specializirana agencija za svetovanje in izvajanje aktivnosti strateškega komuniciranja, odnosov z javnostmi, javnih zadev, raziskovanja in izobraževanja v regiji jugovzhodne Evrope (SPEM komunikacijska skupina, 2010).

Pomembno vlogo igrajo tudi mediji. Koristnost informacij, pridobljenih iz medijev, presega neposredne vire informacij, kot so predstavniki gospodarskih sektorjev ali predstavniki nevladnih organizacij. Za optimalen rezultat komuniciranja z institucijami EU je torej potrebno tudi znanje iz odnosov z mediji (Novak et al., 2006, str. 342).

Odločevalci v institucijah EU imajo jasno sliko o tem, kakšen **pristop** omogoča najvišjo kakovost komuniciranja: osebni sestanki (glej Sliko 5). Osebni sestanki so ena izmed redkih priložnosti za predstavnike evropskih institucij, kjer lahko izrazijo tudi neuradna stališča oz. načrtovane prihodnje aktivnosti. Vsaka medijsko pokrita izjava predstavnikov Evropske komisije namreč predstavlja tudi obvezo zanje. Tako v medijih, na dogodkih in seminarjih ne bodo povedali ničesar takšnega, kar že ni nekje zapisano. Osebni sestanki omogočajo širšo debato, ki lobistu ponudi vpogled v osebna stališča posameznikov ter v načrtovane prihodnje usmeritve pri posameznih direktivah. Prav tako so osebni sestanki pomembna priložnost za lobista, da argumentirano in obsežno predstavi svoja stališča oz. stališča naročnika, ki ga zastopa (Novak et al., 2006, str. 342–343).

Slika 5: Najprimernejši način prejemanja informacij

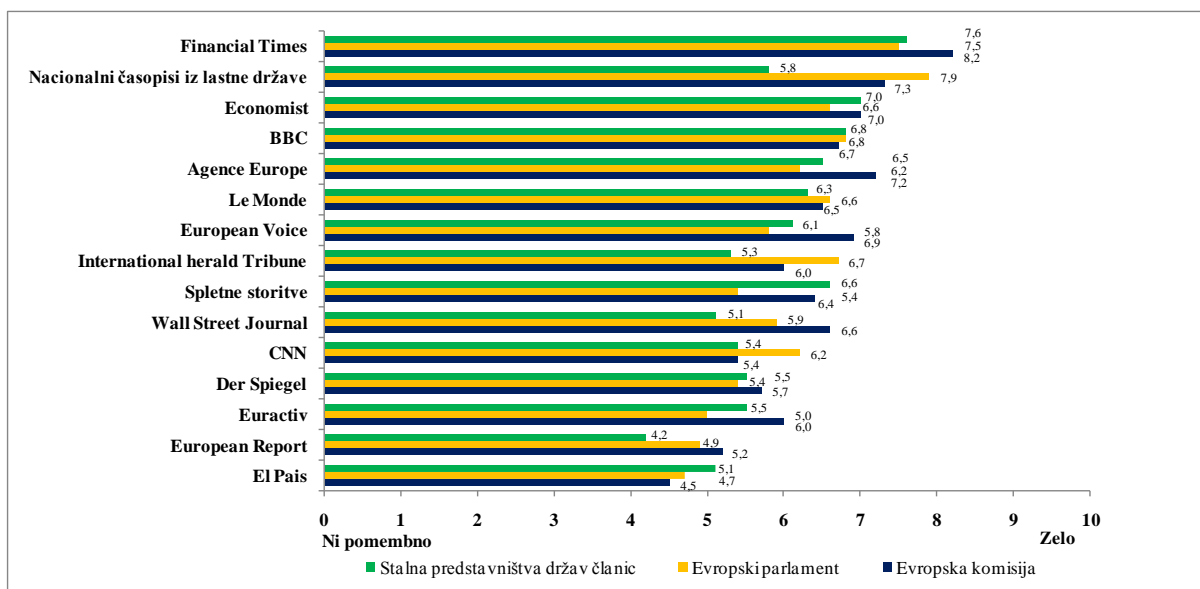


Vir: B. Novak et al., *Lobiranje je vroče*, 2006, str. 342.

Kot smo ugotovili, mediji za predstavnike evropskih institucij predstavljajo pomemben zunanji vir informacij. Na Sliki 6 lahko vidimo, da je za Evropsko komisijo daleč najpomembnejši zunanji vir informacij o gospodarstvu dnevnik Financial Times. Poslanci Evropskega parlamenta so že bolj odvisni od dogajanj doma. Ne nazadnje so odvisni od volilne podpore domačih volivcev in nemalokrat še vedno zasedajo pomembne položaje v nacionalnih političnih strankah. Tako je razumljivo, da na prvo mesto postavljajo nacionalne medije. Stalna predstavništva posameznih članic EU se prav tako informirajo predvsem iz časnika Financial Times, sledijo pa mu nacionalni mediji. Hkrati pa tudi bolj kot druge institucije EU spremljajo druge medije. Pri komuniciranju z institucijami EU je koristno

vedenje o priljubljenosti posameznih medijev. Razlike med branostjo in gledanostjo posameznih medijev med posameznimi institucijami EU so majhne. To pa pomeni, da morajo lobisti poiskati preferirane medije po posameznih problemskih področjih, ki so predmet obravnavanja posameznikov v evropskih institucijah (Novak et al., 2006, str. 343–344).

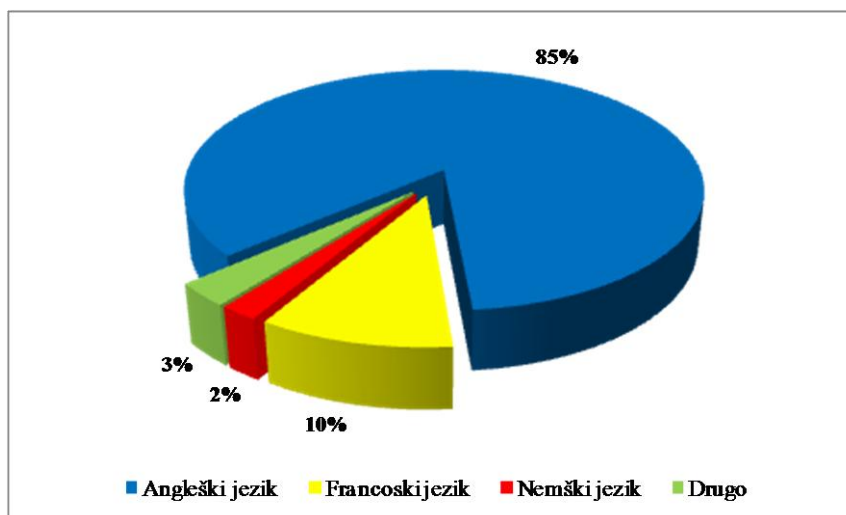
Slika 6: Ključni viri informacij – pregled po posameznih institucijah EU



Vir: B. Novak et al., *Lobiranje je vroče*, 2006, str. 343.

Slika 7 jasno kaže, kateri jezik, poleg maternega, za komuniciranje najraje uporablja večina predstavnikov evropskih institucij (Novak et al., 2006, str. 344).

Slika 7: Preferiran drugi jezik



Vir: B. Novak et al., *Lobiranje je vroče*, 2006, str. 344.

Gre za povsem praktično odločitev, s katero se poenostavi komuniciranje tako med predstavniki različnih narodnosti v Evropski komisiji kot tudi med člani različnih narodnosti v

posameznem združenju EU, ki izvaja lobiranje. V prihodnosti je pričakovati še večjo vlogo angleškega jezika (Novak et al., 2006, str. 344).

3.3 Nasveti za učinkovito lobiranje

Za uspešno izvedbo lobističnega procesa potrebujemo naslednje: jasno definiran cilj, trdne argumente in dobro zastavljeno strategijo. Temu pa mora slediti še upoštevanje nekaterih praktičnih nasvetov in izvedba aktivnosti, na katere mora biti lobist pri pripravi še posebej pozoren.

Podjetje Burson-Marsteller je leta 2009 v svoji študiji z naslovom »A guide to effective lobbying in Europe« predstavilo 12 nasvetov učinkovitega lobiranja:

1. **Bodi transparenten pri svojih interesih:** deležniki transparentnost zahtevajo kot pogoj za pristop k diskusiji.
2. **Bodi del procesa:** na politiko je najlažje vplivati, ko je še v povojih, prav tako pa je pomembno, da jo spremljamo v vseh fazah razvoja.
3. **Razumeti je treba zakonodajne procese in njegove posebnosti:** to nam zagotovi, da pridemo do pravih argumentov v pravem času.
4. **Mislite politično:** identificirajte predmet političnega argumenta, vrednost ter interese in potencialno izhodišče za soglasje.
5. **Politične argumente podkrepite** z neodvisnimi dokazi in zanesljivo znanostjo, da bi lahko prepričali politike in regulatorje.
6. **Identificirajte svojo ciljno publiko in zastavite realistične cilje** na začetku svoje kampanje. V vsakem trenutku bodite pripravljeni prilagoditi svojo strategijo v odzivu tako notranjim kot zunanjim spremembam.
7. **Poznajte širok krog ljudi, s katerimi se lahko posvetujete.** Pri tem ciljajte na tiste, ki imajo vpliv na odločitve v pravem trenutku.
8. **Ljudi spodbudite k ukrepanju:** iščite zaveznike in delujte znotraj koalicij, kadar koli imate to možnost. Koalicije, ki so ustanovljene samo začasno in za trenutno problematiko, so ravno tako pomembne kot dolgoletna partnerstva.
9. **Uporabite vse pomembne komunikacijske kanale:** digitalne informacije vidijo tako politiki kot regulatorji in njihovi asistenti, in te vplivajo na njihove odločitve.
10. **Prepoznajte in predvsem upoštevajte evropsko raznolikost** v kulturi, jeziku in mentaliteti in jo uporabite kot prednost, kjer je to možno. Imejte v mislih, da so lokalne, nacionalne in evropske razsežnosti politike ter spornega vprašanja med Brusljem in državami članicami povezane in da odsevajo njihovo skupno interakcijo vplivanja in odločanja.
11. **Zapomnite si, da ne boste vedno dobili 100 % vsega, česar si želite:** tisti, ki sprejemajo kompromise, pogosto zmagajo.
12. **Bodite kreativni in naredite vtis.** Gradivo in dogodki, ki pritegnejo pozornost na vaše sporočilo, pripeljejo do uspeha.

3.4 Primer lobiranja EU institucij: regulacija izpušnih emisij

V nadaljevanju bom predstavila primer lobiranja v EU, in sicer primer regulacije izpušnih emisij. Primer je povzet po knjigi R. Pedler, *European Union lobbying: changes in the arena* (2002, str. 104–122) ter po Praznik (2003, str. 79–89).

Evropska unija je prve omejitve izpušnih emisij poskušala uvesti že leta 1970 z namenom, da bi v EU uskladila tehnične predpise za vsa motorna vozila. Nadzor je postopoma postajal strožji in bil razširjen na vse vrste vozil. Program Auto Oil I je poseben projekt, ki ga je v devetdesetih letih 20. stoletja izvedla Evropska komisija v okviru Evropskega programa o emisijah, gorivih in tehnologijah motorjev (angl. *The European Programme on Emissions, Fuels and Engine Technology*, v nadaljevanju EPEFE), in sicer v sodelovanju z evropsko avtomobilsko industrijo (angl. *The European Vehicle Manufacturers' Federation*, v nadaljevanju ACEA)¹² in naftno industrijo (Europa)¹³, da bi pripomogla k zmanjšanju onesnaževanja zraka, ki ga povzroča cestni transport. Sporazum o sodelovanju je bil podpisan julija 1993. Program temelji na več različnih študijah in analizah. Vseboval je raziskave o učinkih različnih tehnologij motornih vozil in o učinkih lastnosti goriv na količino emisij. Študije sta opravili ACEA in Europa. Raziskavo je vodil Direktorat za okolje, Direktorat za industrijo pa je bil odgovoren za študije o stroškovni učinkovitosti ukrepov glede omejevanja onesnaževanja zraka. Program naj bi tako oblikovalcem politik podal objektivno oceno o stroškovno učinkovitih ukrepih za zmanjšanje emisij cestnega transporta na ravni EU. Leta 1997 mu je sledil drugi program Auto-Oil II, ki naj bi dopolnil prvega in čigar namen je bil oblikovati študije in raziskave za določitev standardov za emisije določenih škodljivih snovi motornih vozil in kakovosti goriv, ki naj bi veljali po letu 2005.

Na podlagi zaključkov programa je Evropska komisija oblikovala predloge za revizijo standardov za emisije motornih vozil ter predloge za novo direktivo o kakovosti goriv. Leta 1998 sta bili sprejeti direktivi, ki sta določili nove standarde za emisije vozil (direktiva 98/69/EC) ter za kakovost goriv (direktiva 98/70/EC). V nadaljevanju si bomo pogledali proces odločanja (postopek soodločanja) pri omenjenih direktivah, ki bo prikazal delovanje ter vlogo institucij EU in razreševanje različnih interesov v samem procesu odločanja. Študija prav tako prikazuje časovni obseg, ki ga EU potrebuje za sprejemanje odločitev.

Glavni deležniki v tem procesu so bili:

1. Institucije EU, predvsem Evropska komisija, ki razvija politiko EU, ter Evropski parlament in Svet EU. Slednja predlog pregledata, o njem razpravljata, dodata popravke in na koncu dosežeta morebiten sporazum.

¹² Člani skupine ACEA: BMW, DAF, Daimler-Benz, FIAT, Ford, GM, MAN, Porsche, PSA Peugeot, Citroën, Renault, Scania, Volvo, VW.

¹³ Člani skupine Europa: AgipPetroli S.p.A, British Petroleum Company, Conoco Inc., Elf Aquitaine, Exxon Corporation, Kuwait National Petroleum Company, Mobil Corporation, Neste Oy, OMV AG, PetroFina s.a., Phillips Petroleum Company, Repsol, Shell, Statoil, Texaco Belgium, Total.

2. Države članice, ki jih poleg interesa državljanov zanima tudi interes nacionalne avtomobilske industrije. Ta je v nekaterih državah pomemben narodni simbol.
3. Industrije, ki se med seboj velikokrat povežejo in organizirajo v skupine, da lažje zaščitijo svoje interese. V primeru podrobneje obravnavamo dve veliki in močni industriji – ACEA ter Europia. Videli bomo, da imata industriji nasprotujoče si interese. Celo znotraj iste industrije so lahko stališča konkurenčnih proizvajalcev tako različna, da razdrejo skupino, ki jih predstavlja.
4. Nevladne organizacije (v nadaljevanju NVO), ki lahko v procesu odločanja sodelujejo na dva načina. Kot neformalni deležniki (na svojo željo) ali pa kot formalni deležniki. Študija primera je zanimiva ravno zato, ker prikazuje prvi primer zavezništva NVO-jev, ki jim uradno prinese glas v procesu odločanja (program Auto Oil II).
5. Državljeni EU, saj je na koncu vseh procesov, ki se odvijajo v institucijah EU, najbolj pomembna kakovost zraka, ki ga dihamo.

3.4.1 Proces oblikovanja novih okoljskih smernic

Proces k novim smernicam se je pričel leta 1994, takoj po sprejetju prejšnje direktive izpušnih emisij. Z uredbo iz leta 1994 so se institucije do neke mere odzvale kritikam avtomobilske industrije, ki so v začetku devetdesetih let 20. stoletja zaustavile proces oblikovanja strožjih standardov za emisije motornih vozil. Ključna vprašanja **avtomobilske industrije** so bila naslednja:

1. Iskanje »evropske« rešitve: prejšnja zakonodaja je bila pripravljena sprejeti veliko podrobnosti ameriške zakonodaje. Avtomobilska industrija je trdila, da je ameriška zakonodaja razvita za drugačne pogoje in je tako ni možno neposredno uporabiti.
2. Prihodnja zakonodaja bi se morala osredotočiti tudi na input (goriva) in ne samo na output (izpušne emisije). Ta zahteva je v igro neposredno vključila **naftno industrijo**.
3. Iskanje zakonodajnih ukrepov, ki bi potrošnike spodbudili k temu, da se znebijo starih vozil v korist novih, »čistejših« vozil. Želja je ustvarila napetosti med institucionalnimi deležniki. Države članice namreč ščitijo svojo pravico uvedbe in pobiranja davkov, zato so nasprotovale vsakemu ukrepu EU, ki bi posegel v njihovo davčno politiko.
4. Avtomobilska in naftna industrija sta si pri ključnih vprašanjih večinoma nasprotovali, saj bi varčevanje s stroški pri eni pomenilo preložitev stroškov na drugo. Bili pa sta enotni pri zahtevi po stroškovni učinkovitosti, ki bi po njunem mnenju morala biti vključena v prihodnjo zakonodajo. Opazili sta namreč, da je bila prejšnja zakonodaja osredotočena zgolj na rešitve okoljskega problema, medtem ko je zanemarila vidik stroškovne učinkovitosti. Industriji sta bili pri tej zahtevi uspešni.

Evropska komisija je tako pričela razmišljati v smeri oblikovanja ukrepov, ki bi bili stroškovno učinkoviti za obe industriji, obenem bi prispevali k zmanjšanju obremenitve okolja. Rezultat tega je bil podpis sporazuma o sodelovanju v okviru EPEFE programa. Za

obe industriji je ta pobuda predstavljala pomemben napredek, saj sta bili s tem neposredno vključeni v zakonodajni proces oblikovanja novih smernic.

3.4.2 Predlogi Evropske komisije

Projekt Auto Oil I je trajal 3 leta. Kot smo že omenili, je Komisija na podlagi zaključkov programa junija 1996 predstavila zakonodajne predloge (dva osnutka direktiv, ki bi urejala tako področje avtomobilske kot naftne industrije).

Tabela 1: Zakonodajni predlogi Komisije, 1996 – vozila

<i>Emisije</i>	<i>Ciljne vrednosti emisij (g/km)</i>	
	<i>2000 (obvezne)</i>	<i>2005 (cilji)</i>
Vozila z bencinskim motorjem		
CO	2,3	1,00
HC	0,20	0,10
NO_x	0,15	0,08
Vozila z dizelskim motorjem		
CO	0,54	0,50
HC + NO_x	0,56	0,30
NO_x	0,50	0,25
Trdi delci	0,05	0,025

Vir: R. Pedler, European Union lobbying: changes in the arena, 2002, str. 112.

Predlagala je zmanjšanje emisij ogljikovih monoksidov (v nadaljevanju CO), ogljikovodikov (v nadaljevanju HC), dušikovih oksidov (v nadaljevanju NO_x) in delcev za 20–40 % po letu 2000 in po letu 2005 za okoli 50–70 %, seveda pod predpostavko, da naj bi bila za ta namen razvita potrebna tehnologija. Osnutka obeh zakonodajnih predlogov sta prikazana v Tabeli 1 in Tabeli 2.

Avtomobilska industrija se je pritožila, saj je menila, da so predlogi, ki bi zmanjšali delež škodljivih snovi (npr. žveplo, benzen) v gorivu, bolj zmerni in so predstavljali znatno nižje stroške za rafinerije, kot bi jih avtomobilska industrija namenila za izboljšanje tehnologije vozil. Navedli so, da bi za uresničitev teh predlogov potrebovala okoli 4,1 milijarde ekujev, stroški rafinerij pa bi znašali le okoli 766 milijonov ekujev. Zaradi teh dejstev je bila avtomobilska industrija nezadovoljna s predlogom Evropske komisije, saj naj bi bili stroški neenakomerno razporejeni med obe industriji.

Tabela 2: Osnutek direktive za pogonska goriva

	<i>Bencin</i>	<i>Nafta</i>
Benzen (%)	2	
Aromatics (%)	45	
Olefini (%)	18	
Kisik (%)	2,3	
Žveplo (ppm)	200	350
Cetansko število		49
Gostota (kg/m³)		845
PAHs (%)		11
T-95 (° C)		360

Vir: R. Pedler, *European Union lobbying: changes in the arena*, 2002, str. 112.

3.4.3 Proces soodločanja

Osnutke direktiv je Evropska komisija podala Evropskemu parlamentu in Svetu EU v **prvo branje**. Februarja 1997 je v Evropskem parlamentu najprej Okoljski odbor v več poročilih predstavil svoje mnenje glede predlogov Evropske Komisije. Člani Okoljskega odbora so se v večini zavzeli za strožje ukrepe, kot jih je predlagala Komisija. V poročilu o emisijah motornih vozil je poslanec Lange (poročevalec direktive izpušnih emisij) predlagal kar 60 amandmajev k osnutku direktive, predvsem strožje in obvezujoče standarde ter ukrepe. Lange je tudi izpostavil, da je Evropska komisija ignorirala dejstvo, da lahko tudi stara vozila in ne le nova uporabljajo gorivo z manjšo vsebnostjo škodljivih snovi, kar bi vodilo k takojšnjemu izboljšanju kakovosti zraka. Tudi drugo poročilo o kakovosti goriv, ki ga je predstavil poslanec Mamère (poročevalec direktive o gorivih), nasprotuje predlogom Evropske komisije in določa večje znižanje najvišje dovoljene stopnje za vsebnost določenih delcev v bencinu in plinskem olju, ki naj bi veljale po letu 2000. Lange in Mamère sta prav tako predlagala, naj bodo tudi standardi, ki naj bi bili uveljavljeni po letu 2005, obvezujoči.

Negativni odziv avtomobilske in naftne industrije na mnenje Okoljskega odbora je bil pričakovan. Avtomobilska industrija je bila mnenja, da naj bi bili strožji predlogi tehnično neizvedljivi, nekateri nepotrebni in bi predstavljali le dodatne stroške za potrošnike. Naftna industrija je bila mnenja, da bodo predlogi Evropskega parlamenta glede kakovosti goriv (zmanjšanje vsebnosti žvepla v bencinu ter plinskem olju) le malo izboljšali kakovost zraka, medtem ko naj bi bili stroški za industrijo velikanski (okoli 30–35 milijard ekujev)¹⁴.

Okoljski odbor je vse predlagane spremembe predstavil na plenarnem zasedanju aprila 1997 in dobil absolutno večino glasov članov parlamenta. Sprejeli so okoli 150 od skupaj 200 amandmajev k dvema osnutkoma direktiv o mejnih vrednostih emisij in kakovosti goriv, ki

¹⁴Vendar naj bi naftna industrija z ocenami glede stroškov pretiravala in tako skušala vplivati na mnenje Okoljskega odbora, da naj bi predlagal manj stroge mejne vrednosti za vsebnost določenih snovi v gorivu. Predlagane spremembe k predlogu Evropske komisije o kakovosti goriv naj bi voznike v resnici stale »le« 5–8 milijard ekujev letno.

jih je predlagal Okoljski odbor. Ti amandmaji določajo strožji nadzor nad emisijami ogljikovodikov in NO_x, obenem določajo veliko nižjo vsebnost žvepla in benzena v gorivu po letu 2005 ter se zavzemajo za obvezujoče standarde za emisije vozil, ki naj bi bili vpeljani po letu 2005. S tem je bilo zaključeno prvo branje v Evropskem parlamentu.

Junija 1997 je Svet soglasno sprejel **skupno stališče** o zakonodajnih osnutkih glede standardov za emisije vozil in za kakovost goriv. Skoraj v celoti je podprl originalni osnutek direktive glede emisij vozil, ki ga je predložila Evropska komisija, in sprejel njene predloge glede mejnih vrednosti za CO, NO_x in delce. Sprejel je tudi nekatere amandmaje Evropskega parlamenta k direktivi o gorivu (vsebnost benzena v bencinu po letu 2000 in vsebnost žvepla v plinskem olju po letu 2005). Ni se strinjal s tem, da bi bili standardi za vsebnost določenih substanc v gorivu, ki naj bi veljali po letu 2005, obvezujoči. Zanimivo je dejstvo, da zakonodajni predlog Evropske komisije o kakovosti goriva sploh ni vseboval določil za mejne vrednosti vsebnosti določenih substanc po letu 2005, saj naj bi jih oblikovali po zaključku programa Auto Oil II. Svet pa je upošteval mnenje Evropskega parlamenta in je določil te standarde, vendar manj stroge kot Evropski parlament. Ministri so npr. tudi podprli nižjo mejno vrednost za vsebnost benzena v bencinu po letu 2000, kot jo je predlagala Evropska komisija. Evropa je bila nezadovoljna s skupnim stališčem Sveta, ki med drugim predpostavlja strožje standarde za kakovost goriv, saj naj bi ti predstavljali 60–70 % višje stroške za naftno industrijo.

V drugem branju v Evropskem parlamentu je poslanka Hautala, ki je tokrat predstavljala amandmaje k direktivi za kakovost goriv, zopet predložila veliko amandmajev, ki so že bili predstavljeni v prvem branju. Tudi poslanec Lange, ki je predstavil amandmaje za emisije izpušnih plinov, je predložil večino predlogov iz prvega branja. Sledili so meseci lobiranja obeh predstavnikov industrij kot tudi nevladnih organizacij, preden je Evropski parlament na plenarnem zasedanju februarja 1998 predlagal dopolnila k skupnemu stališču Sveta. Nekateri avtomobilski proizvajalci kot npr. Renault in organizacije, ki združujejo nacionalna avtomobilska združenja, so sklenili začasno zaveznitvo z okoljskimi in potrošniškimi nevladnimi organizacijami. Namen tega sodelovanja je bil prepričati Evropski parlament, da je za zmanjšanje emisij motornih vozil treba uvesti strožje standarde za vsebnost določenih škodljivih snovi v gorivu, še posebej žvepla. Evropa je temu seveda nasprotovala in Evropski parlament svarila, da bo sprejetje zahtev Evropskega parlamenta kakovost zraka izboljšalo le za 1 %, stroški pa naj bi bili petkrat večji, kot če bi prevladal predlog Evropske komisije. Svarila je tudi pred zaprtjem starih južnoevropskih rafinerij surove nafte, ki vsebuje veliko žvepla. Februarja 1998 je Evropski parlament z absolutno večino izglasoval veliko strožje standarde, kot jih je Svet podal v skupnem stališču junija 1997.

Svet v svojem drugem branju ni sprejel vseh parlamentarnih amandmajev, zato je glede na proceduralna pravila za primere, ko se Svet in Evropski parlament ne strinjata glede zakonodajnih predlogov, predviden **sklic Spravnega odbora**. Spravni odbor so sestavljali predstavniki Evropskega parlamenta in Sveta, pri postopkih odbora je sodelovala tudi

Evropska komisija. Na zadnjem spravnem sestanku junija 1998 so prišli do dogovora o skupnem besedilu – predlog je bil, da Evropski parlament sprejme mejne vrednosti, določene v skupnem stališču, Svet pa naj bi sprejel, da bi standardi, določeni za leto 2005, postali obvezni in ne prostovoljni, kot je bilo predlagano v skupnem stališču. Obvezni ukrepi za leto 2005 so bili na koncu sprejeti le za avtomobilsko industrijo, ne pa tudi za direktivo o gorivih.

Septembra 1998 je Evropski parlament sprejel kompromis, ki ga je pripravil Spravni odbor, in tako sta bili oktobra 1998 sprejeti direktiva glede kakovosti bencina in plinskega olja ter direktiva o emisijah motornih vozil.

Direktiva izpušnih emisij 98/69/EC vsebuje naslednje elemente:

- znižane dovoljene stopnje emisij (glej Tabelo 3);
- spodbuja proizvodnjo »okolju prijaznih vozil«;
- spodbuja vgradnjo avtodiagnostičnega sistema za monitoring izpušnih plinov;
- državam članicam dovoljuje, da z davčnimi spodbudami spodbujajo razvoj novih vozil, ki so usklajena s predpisi v direktivi;
- Komisija bo spremljala napredek na področju izboljšanja tehnologije in na podlagi raziskav predložila nadaljnje predloge za zakonodajo, ki bo začela veljati po letu 2005;
- vzporedno s to direktivo je sprejeta direktiva glede kakovosti bencina in plinskega olja 98/70/EC. Določa obvezujoče standarde za leto 2000, ne pa tudi za leto 2005.

Tabela 3: Direktiva izpušnih emisij 98/69/EC

Znižane dovoljene stopnje emisij (g/km) – vse obvezujoče:		
Vozila z bencinskim motorjem	2000	2005
CO	2,3	1,0
HC	0,2	0,1
NO_x	0,15	0,08
Vozila z dizelskim motorjem		
CO	0,64	0,5
HC + NO_x	0,56	0,3
NO_x	0,5	0,25
Trdi delci	0,05	0,025

Vir: R. Pedler, European Union lobbying: changes in the arena, 2002, str. 115.

V Tabeli 4 lahko vidimo, da so se potencialni stroški naftne industrije v procesu pogajanja spreminjali. V primeru goriv se bi industrija lahko soočila z zelo visokimi stroški, če bi bile sprejete predlagane spremembe Parlamenta.

Tabela 4: Direktiva 98/70/EC – potencialni stroški naftne industrije med pogajalskim procesom

Stopnja	Stroški (mrd ekujev)
Predlogi Komisije	11,5
Skupno stališče Sveta	20
Amandmaji Parlamenta	60
Izid pravnega postopka	35

Vir: R. Pedler, European Union lobbying: changes in the arena, 2002, str. 117.

Rezultat procesa soodločanja: industrija je ocenila, da bo utrpela 3-krat višje stroške od tistih, ki jih je napovedala Komisija v procesu EPEFE. Na koncu so se soočili z 58 % višjimi stroški od tistih, ki jih je predlagal Parlament v svojih popravkih. Razlog za tako znižanje stroškov lahko leži v dejstvu, da je naftna industrija močno uveljavljena v skoraj vseh državah članicah in je izvajala močan pritisk na nacionalne vlade.

3.4.4 Sklepi in nadaljnji razvoj

Avtomobilska industrija na prvi pogled ni dosegla veliko. Emisijska raven, ki jo je predlagala Komisija, je bila z izjemo ene manjše spremembe enaka tisti, ki je bila uvedena v postopku soodločanja s strani Parlamenta in Sveta EU. Postavljene ravni so okrepili le s tem, da so srednjeročne omejitve postale obvezne. Kljub temu je avtomobilska industrija pridobila naslednje: (1) v direktivi se pojavi beseda 'stroškovna učinkovitost' in s tem uresničuje enega izmed ključnih ciljev industrije; (2) dosegli so znatne spremembe pri obveznostih, ki jih je nalagala direktiva (vozila, ki upoštevajo omejitve emisij bi morala biti z njihove strani tudi vzdrževana in ne samo proizvedena); (3) za industrijo je pozitivno tudi to, da direktiva pooblašča države članice, da spreminjajo davčni režim v smer, ki bo spodbujal uporabo »čistejših« vozil. Na ta račun bi se industriji povečala prodaja, saj bi potrošniki hitreje zavrgli stara vozila in kupili nova.

Naftni industriji je gledano v celoti (vsaj z vidika avtomobilske industrije) šlo bolje v zgodnjih fazah procesa. Predlagane omejitve so bile materialno in potencialno drago znižane s strani Sveta in predvsem s strani Parlamenta. Končni dogovor je v veliki meri odražal skupno stališče Sveta pred njegovo drugo obravnavo. Torej kljub temu, da so bile omejitve zmanjšane, njihovo znižanje ni šlo tako daleč, kot je želel Parlament. Prav tako so bile te omejitve obvezne le za leto 2000, ne pa tudi za leto 2005. Zanimiva posledica zadnje podrobnosti je naslednja. V okviru programa Auto Oil II (ki je sedaj v teku) se naftna industrija počuti ranljivo, saj avtomobilska industrija že vpeljuje obvezne omejitve za leto 2005, razprava pa ne more biti ponovno odprta. To bi veljalo tudi v primeru, če bi obstajalo področje, kjer bi se dalo združiti spremembe na področju specifikacije goriv s spremembo specifikacije vozil, kot predlaga naftna industrija.

Februarja 1997 je Komisija pričela razmišljati o naslednji fazi ukrepov oziroma kako do leta 2010 doseči nove (bolj stroge) ukrepe glede kakovosti zraka. V ta namen so ustanovili program Auto Oil II, ki se od prvega razlikuje v tem, da poleg obeh industrij vključuje tudi druga dva pomembna deležnika – NVO-je ter predstavnike nacionalnih vlad. NVO-ji v tem primeru prvič prevzamejo poluradno vlogo in sodelujejo v razpravi oblikovanja ekonomske politike. Države članice pa imajo pomembno vlogo pri sodelovanju v procesu oblikovanja politike, saj: (1) imajo dolžnost varovati ter izboljšati varnost in zdravje svojih državljanov (ta dolžnost je včasih v nasprotju z njihovo drugo vlogo); (2) veliko držav članic EU je moralni ali pa finančni podpornik nacionalnih proizvajalcev vozil ter naftnih industrij; (3) države članice imajo razvito tehnično infrastrukturo laboratorijev ter znanstvenikov, ki prispevajo k oblikovanju ekonomske politike. Ko so ukrepi ekonomske politike sprejeti, imajo dolžnost, da jih uvedejo v svojo zakonodajo in dosledno izvršijo.

Temeljno izhodišče, ki jih vodi pri nadaljnjem raziskovanju, je, da emisije izpušnih plinov niso glavni onesnaževalec okolja, zato se je treba osredotočiti tudi na druge onesnaževalce okolja.

Študija primera prikazuje, kako so se evropske industrije zorganizirale, da so lahko odigrale ključno vlogo v fazi oblikovanja ukrepov ekonomske politike. Prav tako pokaže, da so velike spremembe k osnutku, ki ga pripravi Komisija, malo verjetne, ko je ta enkrat predan Svetu EU ter Evropskemu parlamentu. Glavni vpliv na osnutek je bil dosežen pri sodelovanju s Komisijo. Na koncu lahko izpostavimo še počasno odzivnost institucij EU na pereče probleme, kar dokazuje zgoraj omenjeni postopek sprejemanja zakonodaje: od oblikovanja predloga v Evropski komisiji, ki je pred tem zajemalo večletne študije, do predstavitve predloga Evropske komisije Svetu in do končnega sprejetja direktiv Sveta in Parlamenta, je trajalo več kot pet let.

4 REGULACIJA LOBIRANJA

V evropskem kot tudi v našem prostoru je pravno urejanje lobiranja šele v nastanku. Podobno kot večina drugih držav tudi Slovenija tega vprašanja doslej še ni celovito pravno urejala. S tega vidika ni mogoče trditi, da pomembneje zaostajamo za drugimi sodobnimi pravnimi sistemi. Za veliko večino držav lahko ugotovimo, da se vprašanja pravnega normiranja lobiranja lotevajo po delih in nepopolno in še to običajno znotraj predpisov, ki prvenstveno urejajo druga vprašanja (npr. položaj poslancev in drugih visokih državnih funkcionarjev). Le redke so države (kot npr. Kanada), ki so več ali manj celovito uredile to vprašanje, vendar tudi te v večjem številu pravnih predpisov (v paketu zakonov) ali kodeksih, nobena pa doslej v enem samem predpisu, ki bi celovito urejal to področje. To tudi praktično ni mogoče, saj bi moral tak predpis zajeti vse faze procesa oblikovanja, sprejemanja in celo izvajanja političnih odločitev kot tudi vse subjekte (organe državnih oblasti), ki so vključeni v te procese. Temeljni razlog je torej kompleksnost in zahtevnost urejanja teh vprašanj, ki jih po naravi ni mogoče celovito normirati. Prav tako ne gre zanemariti tradicije (zlasti parlamentarne) in

izkušnje v posameznih državah, kjer so bile prav tako negativne izkušnje v praksi (npr. Združene države Amerike, v nadaljevanju ZDA) spodbujevalec potrebe po normativnem urejanju oziroma omejevanju lobiranja (Državni zbor Republike Slovenije, 2011).

Poglavitne težave, ki se pojavljajo pri pravnem urejanju lobiranja, so prepletenost tega prostora s številnimi in težko prepoznavnimi in definiranimi pojavnimi oblikami in subjekti, z zapletenostjo mehanizmov političnega odločanja, konfliktov interesov ipd. Prav tako je lobiranje težko normativno ločiti od institucionalnih oblik sodelovanja in vplivanja posameznikov in skupin na oblikovanje in sprejemanje političnih oziroma oblastnih odločitev (npr. ljudska iniciativa ali zakonodajni referendum). Zato je treba opredeliti zlasti predmet pravnega urejanja lobiranja, lobistov in lobiranih, njihove pravice in obveznosti ter prepovedi in sankcije za kršitve. Pri tem pa je treba izhajati iz spoznanja, da lahko normativna ureditev zajame le del vprašanj s tega področja, in to le tista, ki jih je mogoče urediti z zakoni in drugimi pravnimi predpisi. Druga vprašanja so prepuščena urejanju v drugih aktih, zlasti v kodeksih poklicne etike, poslovnikih itd. (Državni zbor Republike Slovenije, 2011).

Ugotovili smo torej, da pri vprašanju normativne regulacije lobijev in lobiranja na nacionalni ravni mislimo predvsem na določitev tistih meja pri dejavnostih, ki pomenijo še dopustno obnašanje in določajo sankcije za nedopustno delovanje lobistov in lobirancev. Zato je treba lobiranje ponekod normativno urediti z ustavnim oziroma zakonskim aktom, s pisnimi pravili (kodeksi), predpisano registracijo interesnih skupin oz. njihovih predstavnikov pri parlamentu ali drugih delovnih telesih in prek obveznih pisnih deklaracij poslancev in drugih funkcionarjev.

Če povzamem, lahko v osnovi govorimo o petih različnih načinih regulacije (Fink Hafner, 2007, str. 66–67):

- **ustavno oz. zakonsko urejanje** – država lobiranje in normative v zvezi z njim opredeli v ustavi ali s posebnim zakonom (npr. ZDA);
- **pisna pravila (kodeks) lobiranja** – združenja lobistov sprejmejo pisna pravila za lobiranje, prav tako tudi pogoje in procedure lobiranja (npr. ZDA, Kanada);
- **predpisana registracija interesnih skupin oz. njihovih predstavnikov** – lobisti morajo v določenih časovnih intervalih poročati o svojih dejavnostih na področju lobiranja (npr. Nemčija, ZDA, Velika Britanija);
- **obvezno pisno deklariranje poslancev** – poslanci morajo ob prevzemu uradne funkcije pisno navesti, s katerimi interesnimi skupinami bodo tesneje sodelovali oz. jih zastopali kot govorci (npr. Velika Britanija);
- **predpisovanje minimalnih zahtev glede obnašanja lobistov** – oblikovanje pravil in vzorcev obnašanja za lobije oz. lobiste (npr. Evropska komisija, Evropski parlament).

4.1 Normativna ureditev v Evropski uniji

V EU so prisotne težnje po kodificiranju lobiranja predvsem z namenom, da bi ta oblika vplivanja na sprejemanje odločitev privedla v razumne, sprejemljive in pregledne okvire. Sedanje stanje na področju pravnega urejanja delovanja interesnih skupin in lobiranja kažejo, da nobena evropska država o tem nima celovitega zakonskega akta, temveč se pojavljajo parcialne norme v različnih zakonskih in poslovniških določbah ali kodeksih, ki jih sprejemajo posamezna lobistična združenja (Igličar v Jaklič, 2006, str. 92).

Države članice EU imajo lobiranje sicer regulirano v veliko manjšem obsegu kot ZDA, določimo pa lahko tri glavne značilnosti. Prva značilnost je, da regulacije lobiranja sploh ni. Druga značilnost, ki jo pogosto srečamo v državah EU, je določitev minimalnih in ne preveč omejitvenih zahtev lobistov (npr. če oseba želi dobiti posebno dovolilnico do določene institucije, se mora registrirati kot lobist). Tretji način reguliranja pa se nanaša na aktivnosti javnih uslužbencev, ki posredno vplivajo na odnose z lobisti (npr. regulacija konfliktov interesa) (Kalninaš v Horvat, 2008, str. 15).

Komisija je zato v letu 2006 izdala Zeleno knjigo »Pobuda za preglednost v Evropi«. V tem dokumentu tako opredeli izraz lobiranje in lobist ter osnovni okvir, iz katerega bo izhajal odnos med institucijami EU in lobisti. Opredeli tudi možna težavna področja, saj so strokovnjaki, znanstveniki in zastopniki interesov izrazili pomisleke glede lobističnih ravnanj, kjer niso imeli v mislih samo nelegitimnih ravnanj, kot sta goljufija in korupcija, ampak tudi druge neustrezne metode lobiranja, s katerimi prihaja do zlorabe politike odprtosti institucij EU (Horvat, 2008, str. 15–16).

»Pobuda za preglednost v Evropi« pomeni prvi korak k regulaciji lobiranja v Evropski uniji. Če povzamem, je Komisija predlagala nov okvir za dejavnosti lobiranja, ki bi temeljil na (Nadaljnji ukrepi po objavi Zelene knjige »Pobuda za preglednost v Evropi«, 2007, str. 3):

- prostovoljnem sistemu regulacije z jasnimi spodbudami lobistom, naj se registrirajo. Te spodbude bi vključevale prejemanje samodejnih opozoril glede posvetovanj v zvezi z zadevami, ki so v interesu določenih skupin;
- enotni kodeks ravnanja za vse lobiste ali vsaj enotne minimalne zahteve;
- sistem spremljanja in sankcij za uporabo v primeru nepravilne registracije in/ali kršitve kodeksa ravnanja.

V trimesečnem posvetovanju o tej Zeleni knjigi je preko 100 civilnih družbenih skupin, trgovskih zvez, poslovnih lobističnih skupin predložilo svoje komentarje, s katerimi so jasno pokazali opredelitev do določenih predlogov. Predvsem se pojavlja mnenje, da je sistem prostovoljne registracije diskriminatoren in neizvedljiv. Evropsko združenje svetovalcev na področju javnih zadev (v nadaljevanju EPACA) meni, da je razkrivanje podatkov o strankah in zaračunanih honorarjih tudi kršitev zakonodaje EU s področja konkurence. Prostovoljna

narava bi po navedbah privedla do izkrivljanja konkurence na trgu lobiranja, saj bi tiste organizacije, ki se ne bi odločile za registracijo, dobile negativen predznak in posledično izgubile stranke. Nesprejemljivo je tudi to, da Komisija od nevladnih organizacij zahteva le navedbo celotnega proračuna in glavnih virov financiranja, od lobističnih podjetij pa natančne podatke o prometu. Zveza za transparentno lobiranje in etično regulacijo (v nadaljevanju ALTER-EU) tudi meni, da prostovoljni register nikoli ne bo pokril področja predstavnikov evropskih interesov tako obširno, kot bi bilo mogoče. EPACA predlaga vzpostavitev obvezne registracije lobistov in predlaga, da predpiše jasna pravila za objavo finančnih podatkov in pri tem upošteva, da so nekateri podatki tajni. Tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor (v nadaljevanju EESO) meni, da je zahteva po obveznem registru minimalen pogoj za transparentnost, in da mora biti register javen ter evropskim državljanom omogočiti informiranost o interesnih skupinah (Prostovoljni ali obvezni register za lobiste v Bruslju, 2007).

Siim Kallas (v Horvat, 2008, str. 16–17), evropski komisar za administrativne zadeve, revizijo in boj proti prevaram, je velikokrat izrazil mnenje, da obvezna registracija ni možna na kratek in srednji rok, ker bi zahtevala dolgo in kompleksno pot odločanja, vključno z odobritvijo Sveta ministrov. Pojasnil je, da za začetek predlaga prostovoljno registracijo, ker bi zaradi različnih razlag, kaj je lobiranje, in različnih ureditev v državah članicah trajalo predolgo, da bi na ravni EU sprejeli zakonodajo za obvezno registracijo. Komisar je predvidel, da bi Komisija po registraciji pripravila še kodeks za lobiranje (spoštovanje kodeksa bo pogoj za vpis v register), njegove kršitve pa bi bile sankcionirane. Ta register bi bil dobrodošel, ker bi na njegovi podlagi lahko tudi države članice predpisale registracijo domačih lobistov. Komisija se je tako odločila, da spomladi 2008 uvede prostovoljen spletni register lobistov, kjer bi lobistične organizacije same izvajale nadzor nad tem, ali se njihovi predstavniki pri svojem delu poslužujejo poštenih praks. Register se imenuje »Register zastopnikov interesov«. Pričakuje, da se bodo vanj prostovoljno vpisali lobisti, predstavniki za odnose z javnostjo, odvetniške pisarne, nevladne organizacije, druge svetovalne organizacije in inštituti. Komisija pričakuje, da bodo navedli njihove poslovne partnerje, njihove cilje, način financiranja in glavni vir denarnih sredstev (Horvat, 2008, str. 16–17).

Prostovoljni register zastopnikov interesov (Nadaljnji ukrepi po objavi Zelene knjige »Pobuda za preglednost v Evropi«, 2007, str. 5) navaja tri glavne kategorije lobistov: poklicne svetovalne službe in odvetniške pisarne (I kategorija); »notranji« lobisti in poslovna združenja (II kategorija); nevladne organizacije in strokovne enote (III kategorija). Zahteve za vključitev v register so za vse tri različne, zlasti zahteve glede finančnega razkritja podatkov. Tu bo Komisija uporabljala naslednja minimalna merila:

- poklicne svetovalne službe in odvetniške družbe, ki lobirajo v institucijah EU, bodo morale objaviti obseg prometa, povezanega z lobiranjem v institucijah EU, ter relativni posamezni delež strank v tem prometu (glej Prilogo 1);

- »notranji« lobisti in poslovna združenja, ki delujejo na področju lobiranja, bodo morali zagotoviti oceno stroškov, povezanih z neposrednim lobiranjem v institucijah EU;
- nevladne organizacije in strokovne enote bodo morale objaviti skupni proračun in razčlenitev glede na glavne vire financiranja (višino in vire javnega financiranja, donacije, članarine, itd.).

Na tem mestu bom podala nekaj več informacij o dejavnostih in subjektih, ki so zajeti v opredelitvi pojmov »zastopanje interesov« in »zastopnik interesov« (Okvir za ureditev odnosov z zastopniki interesov (register in kodeks ravnanja), Pobuda za preglednost v Evropi, 2008, str. 3–4):

Dejavnosti »zastopanja interesov«, ki naj se registrirajo, so opredeljene kot »dejavnosti, ki se opravljajo z namenom vplivati na oblikovanje politike in odločanje v evropskih institucijah«.

V to opredelitev niso vključene:

- dejavnosti pravnega in drugega strokovnega svetovanja, če so povezane z uveljavljanjem temeljne pravice stranke do nepristranskega sojenja, vključno s pravico do obrambe v upravnih postopkih, kot jih opravljajo odvetniki ali kateri koli drugi zadevni predstavniki svobodnih poklicev;
- dejavnosti socialnih partnerjev kot udeležencev v socialnem dialogu (sindikati, združenja delodajalcev). Udeleženci, ki opravljajo dejavnosti zunaj pristojnosti, ki jih imajo v skladu s Pogodbama, pa naj se registrirajo, da bi se zagotovili enaki konkurenčni pogoji za vse zastopane interese;
- dejavnosti odzivanja na neposredne zahteve Komisije, kot so ad hoc ali redne zahteve po dejanskih informacijah, podatkih ali strokovnem znanju, vabila na javna zaslišanja ali sodelovanje v posvetovalnih odborih ali podobnih forumih.

Komisija priznava, da je obseg nalog večine organizacij, ki se ukvarjajo z zastopanjem interesov, širši od obsega dejavnosti, ki naj se registrirajo. Te organizacije opravljajo dejavnosti, kot so priprava študij, statističnih podatkov ter drugih informacij in dokumentov, pa tudi zagotavljanje usposabljanj in povečanja zmogljivosti za člane ali stranke, ki ne spadajo v obseg uporabe te opredelitve, če niso povezane z dejavnostmi zastopanja interesov.

Subjekti »zastopnikov interesov«, ki naj se registrirajo, so tisti subjekti, ki opravljajo zgoraj opisane dejavnosti zastopanja interesov, in ne posamezniki.

Razen lokalnih, regionalnih, nacionalnih in mednarodnih javnih organov (tem bo register omogočal, da bodo vnesli podatke, če bodo to želeli) se morajo ne glede na svoj pravni status registrirati vsi subjekti, ki opravljajo dejavnosti, s katerimi izpolnjujejo zgoraj navedeno opredelitev.

Ta določba se uporablja za socialne partnerje (organizacije delodajalcev in sindikate), ki opravljajo dejavnosti zastopanja interesov zunaj posebnega okvira socialnega dialoga. Uporablja se tudi za združenja javnih organov z zasebnim pravnim statusom ali mešane (zasebne/javne) strukture, v katerih so vključeni javni organi, če opravljajo dejavnosti, ki spadajo v zgoraj navedeno opredelitev.

Kodeks ravnanja za zastopnike interesov (Okvir za ureditev odnosov z zastopniki interesov (register in kodeks ravnanja), Pobuda za preglednost v Evropi, 2008, str. 6–7) med drugim navaja, da je zastopanje interesov legitimen del demokratičnega sistema. Evropska komisija je v svojih prizadevanjih za krepitev zaupanja javnosti pripravila že prej omenjeni prostovoljni register in sprejela ta kodeks ravnanja, da bi prispevala k večji preglednosti dejavnosti zastopanja interesov ter subjektov, ki jih opravljajo.

Kodeks vsebuje sedem temeljnih pravil, ki natančno določajo, kako morajo zastopniki interesov ravnati pri opravljanju dejavnosti zastopanja interesov. Zastopniki interesov morajo:

- navesti svoje ime in subjekt/-e, za katerega-e delajo ali ga/jih zastopajo;
- se natančno predstaviti ob registraciji, da ne bi zavedli tretjih strani in/ali osebja EU;
- navesti interese in po potrebi stranke ali člane, ki jih zastopajo;
- zagotoviti, da so podatki, ki jih predložijo, po njihovem najboljšem vedenju nepristranski, popolni, posodobljeni in nezavajajoči;
- zagotoviti, da podatkov ali katerih koli odločitev ne pridobijo ali skušajo pridobiti na nepošten način;
- zagotoviti, da osebja EU ne napeljejo k nasprotovanju pravilom in standardom ravnanja, ki veljajo zanj;
- če zaposlijo nekdanje člane osebja EU, morajo spoštovati njihovo obveznost, da se ravna v skladu s pravili in zahtevami po zaupnosti, ki zanje veljajo.

Komisija bo korektivne ukrepe uporabila samo, če bo ugotovila, da je bilo kršeno eno ali več od teh sedmih pravil. To med drugim vključuje tudi vnos lažnih ali zavajajočih podatkov v register. Korektivni ukrepi, ki jih je sprejela Komisija, so:

- začasni izbris iz registra za določeno obdobje ali dokler registrirani subjekt ne popravi stanja. V obdobju izbrisa bodo prekinjene tudi vse prednosti, povezane z registracijo;
- izključitev iz registra v primeru resnega in stalnega neizpolnjevanja kodeksa.

Kdor koli sumi kršitev kodeksa, lahko vloži pritožbo pri Komisiji. Ta mora biti utemeljena z bistvenimi dejstvi, glede suma kršitve pravil. V primeru takšne pritožbe in pred sprožitvijo formalnega postopka bo Komisija zahtevala, da zadevni subjekt pojasni vprašanje, in ga pozvala, da ravna v skladu s pravili ali popravi vse lažne ali zavajajoče podatke v registru.

4.2 Normativna ureditev lobiranja v Sloveniji

Slovenija je majhen trg, kjer se lobiranje kot samostojna dejavnost zaenkrat ni uveljavilo toliko, da bi povzročilo nastanek agencij, ki bi se profesionalno ukvarjale z lobiranjem. Večji del te dejavnosti opravljajo managerji večjih podjetij sami ali agencije za odnose z javnostmi (Novak et al., 2006, str. 363). Kljub temu pa lobiranje tako kot drugod po svetu tudi v Sloveniji postaja neizogiben del vsakdana. V zadnjih letih se je ogromno ljudi registriralo za svetovalno dejavnost, njihovo delo pa je predvsem lobiranje. Kljub razcvetu te dejavnosti pa področje te dejavnosti v Sloveniji še ni neposredno pravno urejeno. V letu 1999 je bil podan predlog Zakona o lobiranju, ki pa ni bil sprejet, tako da v Sloveniji še danes nimamo celovite ureditve lobiranja (Horvat, 2008, str. 17). Naštejem lahko nekaj aktov, ki se neposredno ali posredno dotikajo združevanja interesnih skupin in izvajanja lobističnega postopka. Poleg Ustave, poslovnika Državnega zbora in poslovnika Državnega sveta lobiranje urejajo še Zakon o poslancih, Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Kazenski zakonik, Zakon o političnih strankah (poglavje o financiranju strank) in Zakon o volilni kampanji (poglavje o financiranju volilne kampanje) (Jaklič, 2006, str. 95).

Med predpisi velja omeniti **Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo**. Ta zakon ureja omejitve za funkcionarje glede opravljanja pridobitne dejavnosti in sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije. V šestem členu določa, da funkcionar ne sme sprejemati nobenih daril, razen protokolarnih daril manjših vrednosti in priložnostnih daril manjših vrednosti, v nobenem primeru pa ne sme sprejeti darila v obliki denarja ali vrednostnih papirjev. Državni organi so tudi dolžni voditi sezname daril in v primeru, če se ugotovi, da je funkcionar sprejemal darila ali si pridobival ugodnosti, ki so vplivale na izvrševanje njegove funkcije, se začne postopek za prenehanje mandata oziroma za razrešitev (Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Ur. l. RS, št. 20/2006).

Glede na to, da tudi število slovenskih lobistov nezadržno narašča, je tedaj delujoča Sekcija za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi leta 1994 sprejela etični kodeks. Gre za akt, s katerim lobisti zagotavljajo najvišjo kakovost storitev, razvoj stroke, upoštevanje strokovnih meril, konkurenčnost s podobnimi mednarodnimi organizacijami in medsebojno spoštovanje. V skladu s **Kodeksom poklicnih pravil lobistov** lobistična dejavnost temelji na načelih poštenosti, kompetentnosti, javnosti, odkritosti, profesionalne molčečnosti in spoštovanja dobrih običajev (Novak et al., 2006, str. 413). Kodeks tako vsebuje osnovna načela in pravila vedenja poklicnih lobistov.

5. 12. 2010 se je pričelo uporabljati VIII. poglavje **Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije** (Ur. l. RS, št. 45/2010, v nadaljevanju ZIntPK), s katerim se v Republiki Sloveniji prvič zakonsko ureja razmerje med lobisti in lobiranci v javnem sektorju. ZIntPK ureja registracijo lobistov, njihove pravice in obveznosti, nadzor nad njihovim delom in sankcije za kršitve.

Ureditev ZIntPK teži k ureditvi predvsem razmerij v javnem sektorju, povezanih z dejavnostjo lobiranja, ko se javni funkcionarji in javni uslužbenci srečujejo z lobisti, ter k vzpostavitvi pravil, pogojev in kriterijev za to, da bodo zaposleni v javnem sektorju natančno vedeli, kakšne so njihove obveznosti in pravice, ko se srečujejo z lobisti, in kakšno ravnanje se v takšnih primerih pričakuje od enih in drugih (Vzpostavitev nadzora nad lobiranjem, 2010).

Tisti, ki bodo želeli lobirati, se bodo morali registrirati pri Komisiji za preprečevanje korupcije, ki je pripravila obvezni register lobistov in ki ga lahko najdemo na njihovi spletni strani. Lobisti bodo z vpisom v register pokazali svojo zavezanost preglednosti in legitimnosti svojih dejavnosti (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011a).

Tako bodo lobisti morali Komisiji za preprečevanje korupcije enkrat na leto poročati o svojem delu. Navesti bodo morali podatke o interesnih organizacijah, za katere so lobirali, in podatke o znesku plačila, ki so ga prejeli od teh organizacij za vsako zadevo posebej. Poročati bodo morali o namenih in ciljih, zaradi katerih so lobirali, ter pri katerem državnem organu so lobirali. Poleg tega bodo morali sporočiti še vrsto in vrednost donacij političnim strankam ter organizatorjem volilnih in referendumskih kampanj. Tudi državni organi bodo morali poročati Komisiji o stikih z lobisti v treh dneh. Pri tem bodo morali navesti podatke o lobistu, področju lobiranja in imenu interesne organizacije, za katero se lobira. Prijaviti pa bodo morali tudi morebitna prepovedana ravnanja lobiranja, kot so navzkrižje interesov in podobno. Predvidene so tudi sankcije, od opomina do 1200 evrov globe. Za interesno organizacijo, za katero se lobiranje izvaja v nasprotju z zakonom, pa je predvidena mnogo višja globa od 400 do 100.000 evrov (Prvi resni nadzor nad lobiranjem, 2010).

V registru lobirancev je zaenkrat vpisanih 5 oseb (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011b). Prvi uradno vpisani lobistki, Mariborčanki Neveni Tei Gorjup, so se, ko so njihove registracijske odločbe postale pravnomočne, pridružili šef Pristopa Franci Zavrl pa tudi Pristopovec Andrej Drapal, Kranjčan Iztok Kraševac in Ljubljčan Samo Ivančič (Register slovenskih lobistov se širi, 2011).

V Sloveniji dejavnost lobiranja opravljajo komunikacijske skupine in odvetniki. Poleg odvetniških družb sta med podjetji, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo, ključna predvsem dva igralca, in sicer Pristop in Spem. Oba sicer delujeta kot PR-podjetji, pri čemer lobiranja ne propagirata, a ga kljub vsemu izvajata. Največje podjetje, ki ima »lobiranje« tudi v svojem nazivu, pa je trenutno Konzul, katerega vodja je Čirič. Omenimo lahko tudi lobiste »svobodnjake«, ki parcialno opravljajo storitve lobiranja. Sem npr. spadajo Božo Dimnik, Miloš Čirič, Bogdan Biščak idr. (Kdo so novi lobisti?, 2010).

SKLEP

Cilj diplomske naloge je bil podrobneje obdelati in jasno opredeliti lobiranje kot način doseganja zastavljenih ciljev ter ga prikazati kot učinkovito sredstvo za vplivanje na oblikovanje in sprejemanje političnih odločitev.

V delu sem tako z različnimi interpretacijami avtorjev in razlagami iz slovarjev naredila pregled interpretacij pojmov lobi, lobiranje in lobist. Povzamem lahko, da gre pri lobiranju za legitimno, v zgodovini uveljavljeno, načrtovano in usmerjeno komunikacijo zainteresiranih interesnih skupin z vplivnimi javnostmi, ki imajo možnost odločanja in/ali sprejemanja političnih odločitev. Interesne skupine vse te aktivnosti izvajajo v smislu uveljavljanja interesov, doseganja zastavljenih ciljev in pridobitve neke koristi. Lobiranje se izvaja pred in v procesu sprejemanja političnih odločitev, zato je drugačna uporaba izraza sicer možna in pogosta, vendar nepravilna. Lobisti, akterji v procesu lobiranja, so posamezniki ali združenja, ki zastopajo in uveljavljajo interese interesnih skupin, za katere prejmejo finančne ali kakšne druge nagrade. V procesu lobiranja tako nastopajo trije subjekti: interesna skupina, lobist in lobiranec (odločevalec). Ključna materija, s katero »trgujejo«, so informacije, ki pa morajo, če želimo, da je to komuniciranje učinkovito in uspešno za vse strani, potekati v obe smeri – od interesnih skupin preko lobista do lobiranca in nazaj. Pomembno pri tem pa je, da so informacije dobro pripravljene, točne in učinkovite, saj se s tem gradi zaupanje, ki je ključno za dobro sodelovanje in dolgoročen uspeh.

Velikost, kompleksnost in razsežnost EU povzročajo nezmožnost zastopanja vseh interesov posameznikov v procesih, ki potekajo v EU. To pa sili posameznike, da organizirajo svoje interese in se povezujejo v neke formalne skupine, preko katerih lahko te interese v procesih oblikovanja politik tudi formalno uveljavljajo.

Zaradi naraščanja aktivnosti vplivanja interesnih skupin na procese sprejemanja političnih odločitev je nujno potrebna ustrezna pravno-formalna ureditev področja uveljavljanja teh interesov. Ureditev je tako v Sloveniji kot v EU izvedena na različne načine; s kodeksi, zakoni, predpisi in drugimi pravnimi akti, ki želijo tovrstne aktivnosti postaviti na pravo mesto in akterjem omogočiti kar se da transparentno delovanje. Lobiranje mora biti legitimna, legalizirana družbena dejavnost s transparentnim, javnim delovanjem v interesu javnosti. Lobisti pa morajo v skladu z etičnimi načeli, nepristranskim in poštenim delom graditi zaupanje ter imeti profesionalen odnos, temelječ na osebnem ugledu in poklicni zavezi.

Glede na trende v institucionalnem razvoju EU, na gospodarsko agendo EU in načrtovane nadaljnje kroge širitve EU lahko sklenemo, da so pred bruseljsko lobistično industrijo leta rasti in razvoja. Hkrati pa je treba reči, da je lobiranje v Bruslju že prešlo v fazo zrelosti, kar pomeni, da je obdobje »velikih priložnosti« pri izvajanju lobističnih aktivnosti že za nami. Dejstvo je, da se bo bruseljska lobistična praksa v prihodnje v še pomembnejši meri srečevala z izzivi, ki jih prinaša regulacija lobističnih aktivnosti, ko bo manevrskega prostora pri

izvajanju lobističnih projektov še manj. Posledice regulacije lobiranja v Bruslju so lahko različne. Po eni strani lahko špekuliramo, da bo potreba po »prepovedanem« še narasla, če naj organizacije dosegaajo svoje lobistične cilje oziroma če naj agencije izpolnijo pričakovanja svojega naročnika. Po tem scenariju se bo tisto, kar javnost zaznava kot »pravo« lobiranje, umaknilo še globlje v prostore bruseljskih labirintov in javnosti postalo še manj vidno. A primerov takšnega lobiranja bo tudi vse manj, čeprav bi bilo naivno pričakovati, da bo ta praksa povsem izginila. Velika večina lobističnih kampanj bo potekala skladno z določenimi pravili igre in na očeh (zainteresirane) javnosti, pri čemer pa bo na tak način v lobiranju vse težje dosežati dramatične rezultate. Reguliranost lobističnih aktivnosti bo izenačila izhodiščne pozicije sodelujočih pri lobiranju posamičnega evropskega dosjeja in v vedno večji meri bodo šteli le strokovno znanje in izkušnje. Dolgčas? Nekateri bodo raje rekli, da smo končno tudi v primeru evropske lobistične industrije priča liberalizaciji trga in da se prava igra šele začneja.

LITERATURA IN VIRI

1. Bibič, A. (1995). Interesne skupine in politika. V I. Lukšič, *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov* (str. 1-18). Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
2. Brezovšek, M. (1995). Interesne skupine in politični sistem. V I. Lukšič, *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov* (str. 19–34). Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
3. Burson-Marsteller. (2009, 10. december). *A guide to effective lobbying in Europe 2009*. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu http://www.burson-marsteller.com/Innovation_and_insights/blogs_and_podcasts/BM_Blog/Lists/Posts/Post.aspx?ID=143
4. Dnevnik. (2002, 6. maj). *Trenutno nimajo kompasa*. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/22690>
5. Dobovšek, B. (2005). *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
6. *Državni zbor Republike Slovenije*. Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&st=a&sb=4&vt=56&mandate=-1&o=2490&unid=PZ4|C12565D400354E68C12567AF00494736&showdoc=1>
7. *Europa*. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu http://europa.eu/institutions/inst/council/index_sl.htm
8. Evropska komisija. (2007, 21. marec). *Nadaljnji ukrepi po objavi Zelene knjige »Pobuda za preglednost v Evropi«*. Sporočilo Komisije. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2007. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/com_2007_127_final_sl.pdf
9. Evropska komisija. (2008, 27. maj). *Okvir za ureditev odnosov z zastopniki interesov (register in kodeks ravnanja), Pobuda za preglednost v Evropi*. Sporočilo Komisije. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2008. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_sl.pdf
10. Evropska komisija. (2009, 28. oktober). *Pobuda za preglednost v Evropi: register zastopnikov interesov, leto pozneje*. Sporočilo Komisije. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2009. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/transparency/docs/communication_2009_sl.pdf
11. *Evropski parlament*. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=2&language=SL>
12. *Evropski parlament*. Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=SL&id=213>
13. Fink Hafner, D. (2007). *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Guéguen, D. (2007). *Evropsko lobiranje*. Maribor: Doba Epis.

15. Horvat, S. (2008). *Kje je meja med korupcijo in lobiranjem?* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
16. Jaklič, S. (2006). *Lobiranje v EU* (magistrsko delo). Kranj: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
17. *Kdo so novi lobisti?* Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.mladina.si/tehdnik/201050/kdo_so_novi_lobisti_
18. Kleva, M. (2006). *Normativno urejanje lobiranja v Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. *Komisija za preprečevanje korupcije.* (2011a). Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=121>
20. *Komisija za preprečevanje korupcije.* (2011b). Najdeno 31. januarja na spletnem naslovu <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=137>
21. Kurir Borovčič, M. (2003). *Analiza gospodarskega interesnega združenja: primer Gospodarskega interesnega združenja distributerjev zemeljskega plina v Sloveniji GIZ DZP* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Marič, M. (2007). *Povezava lobiranja in korupcije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. Novak, B. (ur.), Benedetti, K., Blagajac, M., Ivanuša, D., Mihelin Ritlop, S., Mihelin Ritlop, T., Rečnik, M., Stjepanović, S., Struc, J., Toplak, M., Zaviršek, T., & Žaucer, B. (2006). *Lobiranje je vroče: komuniciranje z vplivnimi javnostmi za menedžerje*. Maribor: SPEM Komunikacijska skupina.
24. Pedler, R. (2002). Clean Air and Car Emissions: What Industries and Issue Groups Can and Can't Achieve. V R. Pedler, *European Union Lobbying: Changes in the Arena* (str. 104-122). New York: Palgrave.
25. Praznik, S. (2003). *Trajnostni razvoj kot vsebinski del transportne politike Evropske unije* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. *Prostovoljni ali obvezni register za lobiste v Bruslju*. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.razgledi.net/2007/09/10/prostovoljni-ali-obvezni-register-za-lobiste-v-bruslju/>
27. *Prvi resni nadzor nad lobiranjem*. Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/131442>
28. *Register slovenskih lobistov se širi*. Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://web.vecer.com/portali/vecer/v1/default.asp?kaj=3&id=2011012405613960>
29. Slovenija. *Doma v Evropi.* (2010, september). *EU v šoli: priročnik za učitelje o Evropski uniji z delovnimi listi*. Ljubljana: Rokus Klett, 2010. Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu http://arhiv.mm.gov.si/vlada/temp/EU/EUvSOLI_72.pdf
30. Slovenija. *Doma v Evropi.* Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropska-komisija/>
31. Slovenija. *Doma v Evropi.* (2011a). Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/posebni-zakonodajni-postopek/>

32. *Slovenija. Doma v Evropi.* (2011b). Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/redni-zakonodajni-postopek/>
33. *SPEM komunikacijska skupina.* Najdeno 10. novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.spem.si/slo/O-nas/Vizija-in-poslanstvo/>
34. *Vzpostavitev nadzora nad lobiranjem.* Najdeno 31. januarja 2011 na spletnem naslovu <http://www.durs.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/1658/5671/deef91e77d/>
35. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. *Uradni list RS* št. 45/2010.
36. Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. *Uradni list RS* št. 20/2006.
37. Žagar, M. (1995). Interesne skupine in lobiranje. V I. Lukšič, *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov* (str. 51–69). Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Finančno razkritje (prilagoditev zahtev za kategorijo I)	1
---	---

Priloga 1: Finančno razkritje (prilagoditev zahtev za kategorijo I)

Subjekti, registrirani v kategorijo I, morajo razkriti promet, ki ga ustvarijo z lobiranjem v evropskih institucijah, in celoten seznam svojih strank (Pobuda za preglednost v Evropi: register zastopnikov interesov, leto pozneje, 2009, str. 7).

Če se odločijo promet prikazati po razredih, je druga najvišja stopnja, ki je na voljo v sedanji shemi, »950.000–1.000.000 EUR« in najvišja »> 1.000.000 EUR«. V praksi je stopnja preglednosti, ki se pričakuje od registriranih subjektov z manjšim prometom, torej višja od stopnje za registrirane subjekte z večjim prometom. Za zagotovitev enakih pogojev za vse registrirane subjekte bi bilo treba seznam stopenj razširiti nad sedanjo mejo, ki znaša 1.000.000 EUR (Pobuda za preglednost v Evropi: register zastopnikov interesov, leto pozneje, 2009, str. 7).

Registrirani subjekti morajo prijaviti tudi relativni delež svojih strank v tem prometu, in sicer tako, da vse svoje stranke razporedijo po razredih. Razredi trenutno zajemajo razpone v višini 50.000 EUR ali 10 odstotnih točk (Pobuda za preglednost v Evropi: register zastopnikov interesov, leto pozneje, 2009, str. 7).

Ta sistem pomeni, da za registrirane subjekte, ki se odločijo za uporabo odstotnih razredov, ne veljajo enaki pogoji, kar so poudarili številni manjši svetovalci za javne zadeve in nevladne organizacije. Registrirani subjekti z zelo velikim prometom in številnimi strankami, ki se odločijo za odstotne razrede, si dejansko lahko privoščijo znatno manjšo preglednost kot registrirani subjekti z manjšim prometom in le nekaj strankami. Svojim strankam lahko ponudijo veliko večjo stopnjo zaupnosti glede vrednosti njihovih pogodb kot manjša podjetja. Nekateri menijo, da je to diskriminatorno, ker praktično vse stranke največjih registriranih subjektov spadajo v razred 0–10 %, medtem ko je delež posameznih strank manjših registriranih subjektov po navadi porazdeljen po različnih razredih. Da se ta pristranskost odpravi, namerava Komisija opustiti odstotne razrede in namesto tega uvesti diferencirane razrede glede na znesek prijavljenega prometa (Pobuda za preglednost v Evropi: register zastopnikov interesov, leto pozneje, 2009, str. 7). Razdelitev bo taka:

Tabela: Razredi glede na znesek prijavljenega prometa

Stopnja prometa (v EUR)	Velikost razreda (v EUR)
0–500.000	50.000
500.000–1.000.000	100.000
>1.000.000	250.000

Vir: Pobuda za preglednost v Evropi: register zastopnikov interesov, leto pozneje, 2009, str. 7–8.