

Posebno poročilo

Register EU za preglednost

vsebuje koristne, vendar nezadostne informacije
o lobističnih dejavnostih



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VIII
Uvod	01–12
Obseg revizije in revizijski pristop	13–19
Opažanja	20–74
Medinstitucionalni sporazum o registru EU za preglednost ima pozitivne elemente, vendar nezadostne izvršilne ukrepe	20–26
Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 je na splošno skladen z mednarodnimi načeli	22–23
Glavni izvršilni ukrep je izbris lobistov iz registra	24–26
Za vse dejavnosti lobiranja se sicer ni treba vpisati v register EU za preglednost, vendar so institucije sprejele nekatere dopolnilne ukrepe za preglednost	27–48
Lobisti se morajo v register EU za preglednost vpisati le za nekatere sestanke in dejavnosti	28–40
Institucije sprejemajo dopolnilne ukrepe, s katerimi želijo povečati preglednost in spodbujati registracijo	41–48
Sekretariat registra EU za preglednost ima zaradi svojih delovnih ureditev težave glede kakovosti podatkov in usklajevanja	49–71
Za delovanje sekretariata kot skupne operativne strukture je potrebno precejšnje usklajevanje	51–58
Kakovost podatkov ni optimalna, vendar so se pregledi, ki jih izvaja sekretariat, nedavno izboljšali	59–71
Spletišče registra EU za preglednost ima znatne omejitve glede popolnosti in prijaznosti do uporabnika	72–74
Zaključki in priporočila	75–82

Priloge

Priloga I – Opredelitve lobiranja

Priloga II – Različne zahteve po finančnem razkritju

Priloga III – Vrste registracijskih zavezancev in prijavljenega zastopanja interesov

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Parlamenta

Odgovori Sveta

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Lobiranje je splošno priznано kot sestavni del demokratične družbe. Z njim lahko organizacije in posamezniki izražajo svoje pomisleke in ideje ter tako prispevajo k oblikovanju politik in odločanju. Vendar lahko lobiranje brez mehanizmov za preglednost privede do neprimernega vplivanja, nelojalne konkurence ali celo korupcije. Evropski parlament in Evropska komisija sta z medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2011 vzpostavila register EU za preglednost. Leta 2021 je bil sprejet nov sporazum, katerega institucija podpisnica je postal tudi Svet in ki naj bi bil pregledan do julija 2025. Sodišče želi z revizijo zagotoviti pravočasno analizo in priporočila, ki bi jih bilo pri tem pregledu mogoče upoštevati.

II Cilj revizije, ki jo je izvedlo Sodišče, je bil oceniti, ali je register za preglednost koristen pri zagotavljanju preglednosti v zvezi z dejavnostmi lobiranja pri oblikovanju politik in odločanju EU. Revizija je bila osredotočena na obdobje 2019–2022.

III Sodišče ugotavlja, da medinstitucionalni sporazum o registru za preglednost iz leta 2021 vsebuje glavne elemente, ki so potrebni v skladu z mednarodnimi načeli za okvir lobiranja, sam register za preglednost pa vsebuje koristne informacije, ki državljanom omogočajo, da spremljajo lobistične prakse. Vendar je zaradi praktičnih slabosti in vrzeli v teh informacijah preglednost lobističnih dejavnosti v treh institucijah podpisnicah manjša.

IV Eden ključnih elementov, uvedenih leta 2021, je bilo „načelo pogojenosti“, v skladu s katerim so nekatere dejavnosti lobiranja v institucijah podpisnicah pogojene z vpisom v register. Vendar je Sodišče ugotovilo, da so imele institucije različne pristope k temu načelu in da so ga določile le za nekatere dejavnosti in uslužbenke na najvišjih položajih. Poleg tega je lobiste v nekaterih primerih sicer mogoče izbrisati iz registra, vendar je le malo izvršilnih ukrepov, s katerimi bi se zagotovilo, da lobisti izpolnjujejo zahteve glede registracije in obveščanja.

V Sekretariat registra za preglednost je skupna operativna struktura, vzpostavljena za upravljanje delovanja registra. Delovne ureditve sekretariata niso formalizirane, zaradi skupnega načina dela pa je potrebno precejšnje usklajevanje, kar povečuje tveganje za učinkovito delovanje. Pri reviziji so bile ugotovljene težave s kakovostjo podatkov, kot so podvojeni vpisi v register, nedosledni ali nepopolni finančni podatki in manjkajoči obvezni podatki. Sodišče je ugotovilo nedavne izboljšave pri pregledih, ki jih opravlja sekretariat.

VI Registracijski zavezanci lahko sami navedejo, v katero kategorijo spadajo, od tega pa so odvisne tudi zahteve po njihovem finančnem razkritju. Zato obstaja tveganje, da se lahko registracijski zavezanci, ki jih financirajo tretje osebe, izognejo razkritju finančnih informacij, tudi lastnih virov financiranja, če izjavijo, da zastopajo le svoje interese ali skupne interese svojih članov.

VII Sodišče je ugotovilo tudi znatne omejitve pri informacijah na javnem spletišču registra za preglednost. Manjkajo nekateri pomembni podatki, kot so individualna srečanja s poslanci Evropskega parlamenta, ali pretekli podatki o ponovno registriranih subjektih. Poleg tega na spletišču niso interaktivno prikazani zbirni podatki o lobistih in njihovih dejavnostih.

VIII Sodišče priporoča, naj institucije podpisnice:

- okrepijo okvir registra za preglednost,
- objavljajo informacije o nenačrtovanih sestankih z lobisti,
- izboljšajo preglede kakovosti podatkov,
- izboljšajo ustreznost javnega spletišča registra za preglednost in prijaznost spletišča do uporabnikov.

Uvod

01 Lobiranje je splošno priznано kot sestavni del demokracije. Zastopniki interesov, pogosto imenovani „lobisti“, lahko javnim nosilcem odločanja s svojim strokovnim znanjem in dokazi o vprašanih politike zagotovijo dragocena spoznanja in podatke. V Pogodbi o Evropski uniji se od institucij EU zahteva, da „vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo“¹. Če pa lobiranje ni dovolj pregledno, lahko privede do neprimerne vplivanja, nelojalne konkurence ali celo korupcije.

02 Enotne definicije lobiranja sicer ni (glej [Prilogo I](#)), vendar so si obstoječe opredelitve – na primer Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD)² ali Sveta Evrope – precej podobne. Svet Evrope lobiranje opredeljuje kot usklajeno prizadevanje za vplivanje na oblikovanje politik in odločanje, da bi se pri vladnih organih in izvoljenih predstavnikih pridobili določeni rezultati³. Zakonsko urejanje lobiranja je povezano z vprašanji etike, preglednosti, integritete in boja proti korupciji. Številne vlade po svetu in različne mednarodne organizacije so sprejele predpise, načela, standarde ali smernice⁴, da bi uvedle pregledne in etične prakse lobiranja.

03 Evropski parlament in Evropska komisija sta se leta 2011 odločila, da s sprejetjem [medinstitucionalnega sporazuma](#) (ki sta ga sprejela istega leta) vzpostavita skupni register za preglednost, ki je bil pozneje preimenovan v register EU za preglednost. Sporazum je bil revidiran leta 2014, ko je Svet Evropske unije dobil status opazovalca. Leta 2021 je bil sprejet nov sporazum, katerega tretja institucija podpisnica je postal Svet (glej [slika 1](#)).

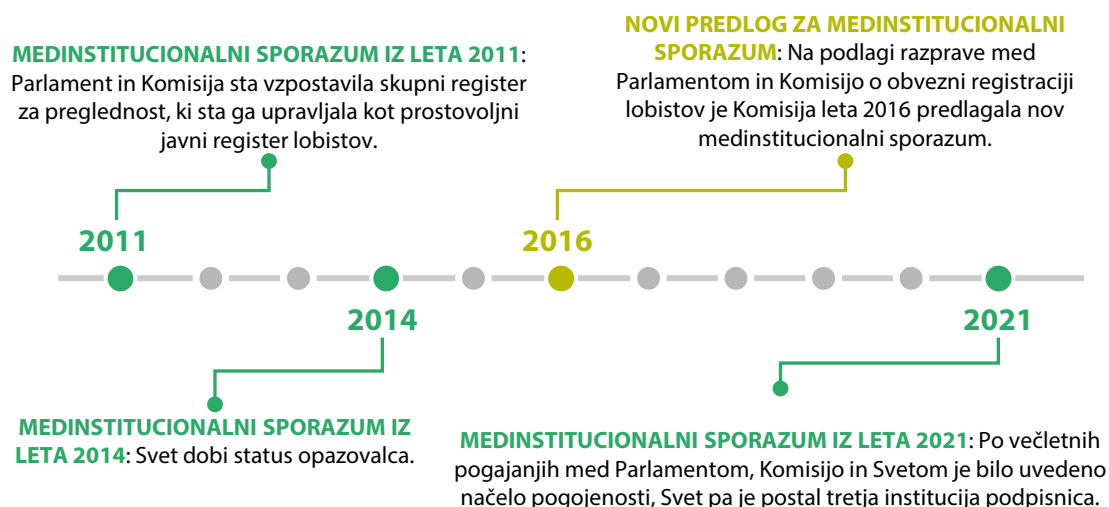
¹ Člen 11 [Pogodbe o Evropski uniji](#).

² OECD (2021), [Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access](#), OECD Publishing, Paris, 2021; Svet Evrope, [Priporočilo CM/Rec \(2017\)2](#).

³ Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, [Priporočilo CM/Rec\(2017\)2](#) in [obrazložitveni memorandum](#), točka B.1.10.

⁴ Nemčija, [Lobbyregistergesetz](#) (zakon o registru lobistov), 2021; Irska, [Regulation of Lobbying Act 2015](#) (zakon o ureditvi lobiranja iz leta 2015); OECD (2012), [Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying](#); Svet Evrope, [Priporočilo CM/Rec\(2017\)2](#) in [obrazložitveni memorandum](#).

Slika 1 – Časovnica sporazumov o registru EU za preglednost



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2011](#), [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2014](#), [predloga Komisije za medinstitucionalni sporazum iz leta 2016](#) in [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#)

04 Tako kot njegovi predhodniki tudi [medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#) sicer vključuje nekatera zavezujoča pravila, o katerih so se dogovorile institucije podpisnice, vendar ni izvršljiv zakonodajni akt EU. Cilj sporazuma je državljanom omogočiti, da spremljajo dejavnosti in se zavedajo morebitnega vpliva lobistov, tudi z razkritjem njihove finančne podpore⁵.

05 Z [medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021](#) je bilo uvedeno načelo pogojenosti⁶, po katerem je vpis v register EU za preglednost pogoj, da lahko imajo lobisti določene stike s poslanci Evropskega parlamenta, člani Komisije (v nadaljnjem besedilu: komisarji) ali uslužbenci institucij podpisnic. Vsaka institucija podpisnica se je v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021 zavezala, da bo s sklepi določila lasten sklop ukrepov glede pogojenosti in preglednosti⁷. V teh sklepih so opredeljene dejavnosti, za katere je vpis v register EU za preglednost pogoj, da lahko imajo lobisti stike s predstavniki institucij podpisnic (npr. udeležba na sestankih, konferencah, strokovnih skupinah ali predstavitevah), kot tudi druge dejavnosti, za katere se vpis priporoča, ni pa pogoj. Institucije podpisnice so se dogovorile o usklajenem pristopu k dejavnostim lobiranja, ki so zajete v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021, ne

⁵ [Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#), uvodna izjava 5.

⁶ Prav tam, uvodna izjava 7.

⁷ Prav tam, člen 5.

pa tudi o tem, katere od teh dejavnosti bodo pogojene z vpisom v register EU za preglednost⁸, o čemer odločajo same.

06 Upravni odbor registra EU za preglednost sestavljajo generalni sekretarji institucij podpisnic. Odbor nadzoruje splošno izvajanje medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021, določa prioritete v zvezi z registrom EU za preglednost, daje splošna navodila sekretariatu registra in sprejema [letno poročilo](#), ki ga pripravi sekretariat. Generalni sekretarji predsedujejo odboru po načelu enoletne rotacije in odločajo s soglasjem⁹. Sekretariat, ki pomaga odboru, je skupna operativna struktura, sestavljena iz uslužbencev treh institucij podpisnic (ki so leta 2022 ustrezali desetim ekvivalentom polnega delovnega časa¹⁰) ter ustanovljena za upravljanje delovanja podatkovne zbirke in javnega spletišča registra EU za preglednost.

07 Institucije podpisnice sekretariat in upravni odbor pooblastijo, da v njihovem imenu sprejemata posamezne odločitve v zvezi s prosilci in registracijskimi zavezanci (npr. o upravičenosti, izbrisu iz registra, preverjanju kakovosti podatkov)¹¹. Na [sliki 2](#) je pregled izvedbenih ureditev v zvezi z registrom EU za preglednost.

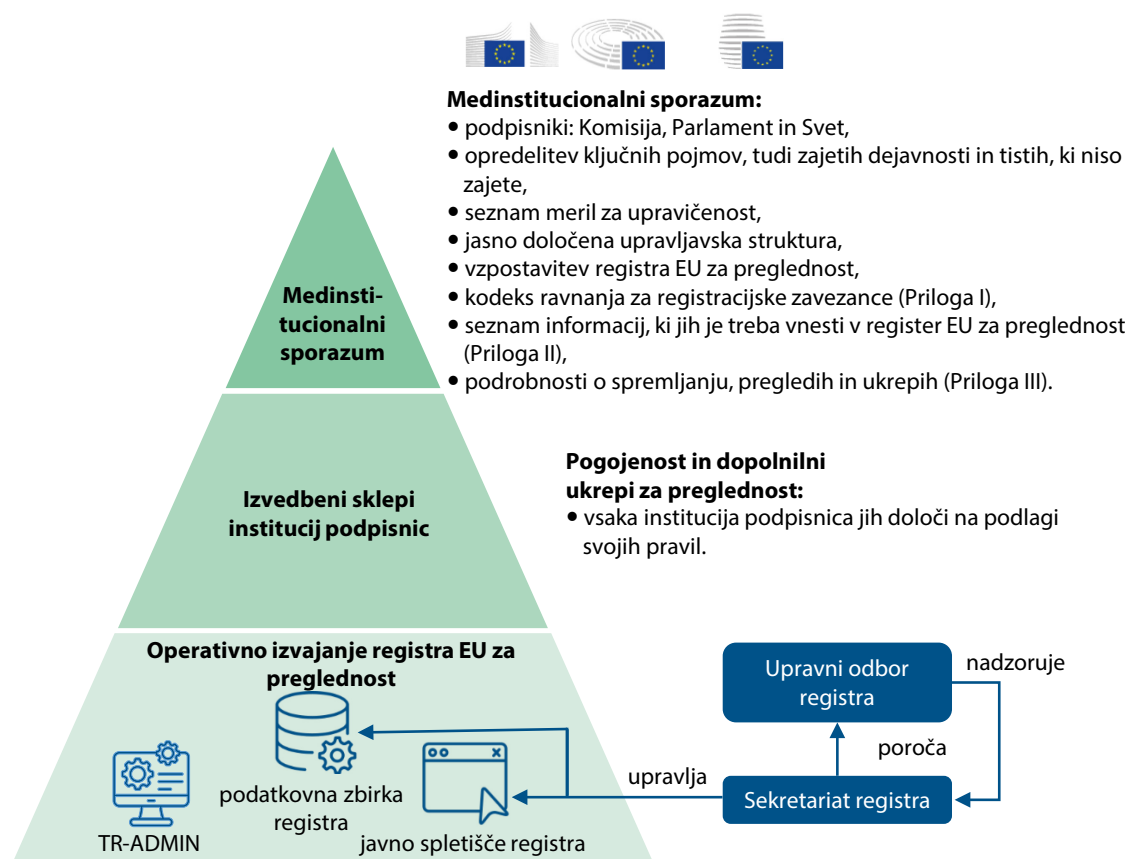
⁸ Prav tam, člen 1.

⁹ Prav tam, člen 7.

¹⁰ [Letno poročilo o registru za preglednost za leto 2022.](#)

¹¹ [Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#), člen 9.

Slika 2 – Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 in izvedbene ureditve



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#)

08 Število subjektov, vpisanih v register EU za preglednost, se je od njegove vzpostavitve močno povečalo, konec leta 2022 pa je bilo vanj vpisanih več kot 12 000 registracijskih zavezancev (glej [sliko 3](#)).

Slika 3 – Subjekti, vpisani v register EU za preglednost



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil o registru EU za preglednost

09 V skladu s členoma 11 in 12 [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#) lahko institucije, organi, uradi in agencije EU, ki niso podpisniki, ter države članice upravni odbor obvestijo o sprejetih ukrepih, s katerimi določijo, da bodo nekatere dejavnosti pogojevali z vpisom v register, ali o vseh dopolnilnih ukrepih glede preglednosti. Do septembra 2023 je odbor o takih ukrepih glede preglednosti¹² obvestil le Evropski ekonomsko-socialni odbor (njegovi ukrepi so začeli veljati junija 2023). Podobne ukrepe je 4. julija 2023 sprejel tudi Odbor regij.

¹² Evropski ekonomsko-socialni odbor, [Sklep C.6](#) z dne 21. marca 2023.

10 Države članice so priglasile le politično izjavo, ki je bila dana, ko je Svet sprejel medinstitucionalni sporazum iz leta 2021¹³. V njej so se zavezale, da bodo sestanke med lobisti ter svojimi stalnimi predstavniki in njihovimi namestniki pogojevale z vpisom teh lobistov v register EU o preglednosti. To je veljalo le za srečanja med šestmesečnim predsedovanjem posamezne države članice Svetu in v šestih mesecih pred tem, pri čemer so se države članice zavezale, da bodo objavljale informacije o teh sestankih.

11 V zadnjih letih je v državah članicah EU prišlo do precejšnjih sprememb na področju ureditve lobiranja. Trenutno ima osem držav članic (Nemčija, Irska, Grčija, Francija, Litva, Avstrija, Poljska in Slovenija) sisteme za obvezno registracijo lobistov, štiri (Belgija, Italija, Nizozemska in Romunija) pa sisteme za prostovoljno registracijo¹⁴. Zunaj EU so sisteme za obvezno registracijo lobistov vzpostavile tudi Kanada in ZDA.

12 Decembra 2022 so se pojavile obtožbe, da je Katar za dosego zunanjepolitičnih ciljev nezakonito vplival na nekdanje in sedanje poslance Evropskega parlamenta (Katargate)¹⁵. Zaradi škandala je Parlament sprejel [vrsto sklepov](#) o uporabi registra EU za preglednost:

- o predsednica Parlamenta je decembra 2022 predstavila [predlog v 14 točkah](#) za poostreitev pravil za poslance Evropskega parlamenta, od katerih sta se dve nanašali na strožje preglede lobistov in obvezno objavo sestankov,
- o aprila 2023 je predsedstvo (organ, ki določa notranja pravila za Parlament) sprejelo [nove ukrepe v zvezi z nekdanjimi poslanci Evropskega parlamenta](#). Z njimi je določilo, da lahko nekdanji poslanci začnejo lobirati šele šest mesecev po koncu mandata pri Evropskem parlamentu in da morajo biti pred tem vpisani v register EU za preglednost,
- o predsedstvo je maja 2023 sprejelo nova pravila v zvezi z lobisti v Evropskem parlamentu, da bi razjasnilo njihove pravice. Pravila so začela veljati 8. junija 2023,

¹³ [Politična izjava](#) ob sprejetju medinstitucionalnega sporazuma o obveznem registru za preglednost.

¹⁴ Služba Evropskega parlamenta za raziskave, [Transparency Register: Who is lobbying the EU \(infographic\)](#), 2018, posodobljeno leta 2021, in grški zakon o lobiranju 4829/2021, ki bil sprejet kasneje in zato v navedenem grafu ni zajet.

¹⁵ [Izjava konference predsednikov](#) z dne 13. decembra 2022 in [Korupcijski škandal: Poslanci vztrajajo pri reformah za večjo preglednost in odgovornost](#), 15. december 2022.

- o predsedstvo je junija 2023 sprejelo [dodatna pravila o udeležbi zastopnikov interesov na vseh dogodkih in prireditvah v Parlamentu](#), ki so začela veljati 12. julija 2023,
- o parlament je septembra 2023 spremenil svoj [poslovnik](#) in vanj vključil splošno zahtevo, da morajo vsi poslanci in njihovi parlamentarni pomočniki objavljati načrtovane sestanke v zvezi s parlamentarnim delom, na katerih se bodo sestali z lobisti, ki spadajo v področje uporabe registra EU za preglednost. Sprememba je začela veljati 1. novembra 2023¹⁶.

¹⁶ Sklep Evropskega parlamenta [2023/2095\(REG\)](#), sprememba 13, Poslovnik Evropskega parlamenta, Priloga I – člen 5a (nov).

Obseg revizije in revizijski pristop

13 Cilj te revizije je bil oceniti, ali je register EU za preglednost koristen pri zagotavljanju preglednosti v zvezi z dejavnostmi lobiranja na ravni EU. Sodišče je ocenilo, ali:

- o je medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 – kot podlaga registra EU za preglednost – skladen z mednarodno priznanimi načeli preglednosti in integritete pri lobiranju ter ali ima izvršilne ukrepe v zvezi z lobisti,
- o institucije podpisnice dejavnosti lobiranja smiselno pogojujejo z vpisom v register za preglednost,
- o delovne ureditve sekretariata registra EU za preglednost prispevajo k dobri kakovosti podatkov o lobističnih dejavnostih,
- o javno spletišče registra EU za preglednost zagotavlja ustrezno vsebino in ali je uporabniku prijazno.

14 Sodišče ni ocenilo, ali bi bilo mogoče register za preglednost vzpostaviti in upravljati kako drugače kot z medinstitucionalnim sporazumom. Prav tako ni ocenilo, ali bi bilo mogoče register EU za preglednost izvajati kako drugače, npr. da si dela v zvezi z njegovim vodenjem ne bi več delile vse institucije podpisnice, temveč da bi register vodila le ena, ali s pooblastitvijo neodvisnega zunanjega organa.

15 Ni uradno priznanih mednarodnih standardov o lobiranju, obstajajo pa s tem povezana mednarodno priznana načela. Sodišče je pri svojem revizijskem delu upoštevalo [deset načel OECD za preglednost in integriteto pri lobiranju](#) in se posvetovalo s predstavniki OECD. Upoštevalo je tudi priporočilo Sveta Evrope o pravni ureditvi lobističnih dejavnosti v okviru javnega odločanja¹⁷, ki je skladno z načeli OECD.

¹⁷ Svet Evrope, [Priporočilo CM/Rec\(2017\)2](#) in obrazložitveni memorandum.

16 Sodišče je pregledalo publikacije¹⁸ o teh mednarodno priznanih načelih in dobrih praksah v nacionalnih sistemih za registracijo. Pregledalo je tudi sisteme 12 držav z obveznim ali prostovoljnim registrom lobistov (glej odstavek **11**) ter navedlo primere dobrih praks v štirih državah (Nemčija, Irska, Avstrija in Kanada).

17 Sodišče se je pri revizijskem delu osredotočilo na obdobje 2019–2022. Pregledalo je letna poročila o delovanju registra EU za preglednost, zapisnike upravnega odbora in dokumente o dejavnostih sekretariata. Opravilo je razgovore z uslužbenci sekretariata ter zaposlene pri Parlamentu, Svetu in Komisiji. Sestalo se je tudi s predstavniki OECD in evropskega varuha človekovih pravic. Upoštevalo je razvoj dogodkov na tem področju do konca septembra 2023.

18 Sodišče je uporabilo tehnike analize podatkov za navzkrižno preverjanje celotne populacije podatkov registra EU za preglednost (ob pridobitvi podatkov 5. oktobra 2022 je bilo skupno 12 653 registracijskih zavezancev) s plačili, evidentiranimi v računovodskem sistemu Komisije (ABAC). Preverilo je popolnost in točnost podatkov registra EU za preglednost. Poleg tega je izbralo vzorec 100 registracijskih zavezancev, ki je temeljil na tveganju, da bi ocenilo kakovost podatkov registracijskih zavezancev in preglede, ki jih je opravil sekretariat. To oceno je izvedlo na podlagi nekaterih tveganj, kot so neizpolnjena obvezna polja, odstopanja pri navzkrižnem preverjanju števila uslužbencev s stroški lobiranja in razhajanja pri navzkrižnem preverjanju podatkov s tistimi v sistemu ABAC. Vzorec Sodišča je vključeval širok nabor lobistov, registriranih med letoma 2008 in 2022, tako da je obstajala velika možnost, da je bila kakovost njihovih podatkov pregledana vsaj enkrat, vključno z retroaktivno oceno meril za upravičenost.

19 Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 naj bi bil pregledan najpozneje do julija 2025. Zato želi Sodišče z revizijo zagotoviti pravočasno analizo in priporočila, ki bi jih bilo pri tem pregledu mogoče upoštevati.

¹⁸ OECD, *Lobbying in the 21st century: Transparency, integrity and access*, OECD Publishing, Paris, 2021, OECD, *Recommendation of the Council on principles for transparency and integrity in lobbying* [OECD/LEGAL/0379](#) in Svet Evrope, priporočilo [CM/Rec\(2017\)](#).

Opažanja

Medinstitucionalni sporazum o registru EU za preglednost ima pozitivne elemente, vendar nezadostne izvršilne ukrepe

20 Nosilci odločanja si lahko pri spodbujanju preglednosti in integritete pri lobiranju pomagajo z desetimi načeli OECD¹⁹, ki vsebujejo smernice na štirih ključnih področjih (glej tudi [tabela 1](#)):

- vzpostavitev uspešnega in pravičnega okvira za odprtost in dostop,
- izboljšanje preglednosti,
- spodbujanje kulture integritete,
- zagotavljanje mehanizmov za uspešno izvajanje, skladnost in revidiranje lobističnega okvira.

21 Sodišče je ocenilo skladnost [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#) s temi načeli.

Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 je na splošno skladen z mednarodnimi načeli

22 V medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021 so določeni okvir in operativna načela za institucije podpisnice, in sicer opredelitve pojmov²⁰, dejavnosti lobiranja, ki so zajete in ki niso zajete s sporazumom²¹, ter strukture upravljanja in delovanja²². Register EU za preglednost temelji na določbah o upravičenosti za prosilce, kodeksu ravnanja za lobiste in specifičnih informacijah, ki jih je treba vnesti v register, kot tudi na določbah o spremljanju, preiskavah in s tem povezanih ukrepih²³. Sodišče je

¹⁹ *Recommendation of the Council Principles for transparency and Integrity in Lobbying* OECD/LEGAL/0379.

²⁰ [Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#), člen 2.

²¹ Prav tam, člena 3 in 4.

²² Prav tam, člena 7 in 8.

²³ Prav tam, člen 6, prilogi I in III.

ugotovilo, da je [medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#) na splošno skladen z desetimi načeli OECD, kot je prikazano v [tabeli 1](#).

Tabela 1 – Ocena okvira medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021 glede na načela OECD

Štiri glavna področja, ki jih je opredelil OECD	Deset načel OECD za preglednost in integriteto pri lobiranju	Ocena medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021 , ki jo je opravilo Sodišče
I. Vzpostavitev uspešnega in pravičnega okvira za odprtost in dostop	1. Države bi morale vsem deležnikom zagotoviti enake konkurenčne pogoje s poštenim in pravičnim dostopom do oblikovanja in izvajanja javnih politik.	✓ S sporazumom je bil vzpostavljen register EU za preglednost, ki lobistom omogoča dostop do oblikovanja in izvajanja politik EU. ○ Registracija se ne zahteva za vse dejavnosti lobiranja. Institucije same odločijo o tem, za katere dejavnosti, zajete v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021, se je treba predhodno registrirati.
	2. S pravili in smernicami o lobiranju bi morale biti obravnavana vprašanja upravljanja, povezana s praksami lobiranja, ter upoštevanje socialno-politične in upravne okoliščine.	✓ Institucije podpisnice prek upravnega odbora upravljajo register EU za preglednost, s čimer je zagotovljen mehanizem za prevzemanje odgovornosti in nadzor. Register EU za preglednost temelji na določbah o upravičenosti, kodeksu ravnanja in postopkih delovanja.
	3. Pravila in smernice o lobiranju bi morale biti skladne s širšimi političnimi in regulativnimi okviri.	✓ Sporazum vsebuje pravila in smernice o lobiranju, prilagojene ciljem EU.
	4. Države bi morale pri obravnavi ali pripravi pravil in smernic o lobiranju jasno opredeliti pojma „lobiranje“ in „lobist“.	✓ V sporazumu je opredeljen pojem „zastopnik interesov“ (tj. lobist). ✓ Pojem „lobiranje“ je opredeljen neposredno z okvirnim seznamom lobističnih dejavnosti.
II. Izboljšanje preglednosti	5. Države bi morale zagotoviti ustrezno stopnjo preglednosti, da bi lahko javni uslužbenci, državljani in podjetja pridobili zadostne informacije o lobističnih dejavnostih.	✓ S sporazumom je bilo vzpostavljeno spletišče, ki je javno dostopno in na katerem lahko deležniki pridobijo informacije o lobiranju.
	6. Države bi morale deležnikom (npr. organizacijam civilne družbe, podjetjem, medijem in širši javnosti) omogočiti nadzor nad dejavnostmi lobiranja.	
III. Spodbujanje kulture integritete	7. Države bi morale spodbujati kulturo integritete v javnih organizacijah in pri odločanju, in sicer z določitvijo jasnih pravil in smernic ravnanja za javne uslužbence.	✓ To je obravnavano s posameznimi sklepi institucij podpisnic, kadrovskimi predpisi EU in širšim etičnim okvirom institucij EU.
	8. Lobisti bi morali ravnati skladno s standardi strokovnosti in preglednosti, saj so tudi sami odgovorni za spodbujanje kulture preglednosti in integritete pri lobiranju.	✓ Da bi bili prosilci upravičeni do vpisa v register EU za preglednost, morajo izjaviti, da bodo spoštovali kodeks ravnanja registra.

Štiri glavna področja, ki jih je opredelil OECD	Deset načel OECD za preglednost in integriteto pri lobiranju	Ocena medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021, ki jo je opravilo Sodišče
IV. Zagotavljanje mehanizmov za uspešno izvajanje, skladnost in revidiranje lobističnega okvira	9. Države bi morale sodelovati s ključnimi akterji, da bi se izvajal usklajen nabor strategij in praks ter posledično dosegla skladnost s predpisi.	✓ S sporazumom je bil vzpostavljen mehanizem za spremljanje, niso pa bile določene specifične obveznosti, ki jih imajo lobisti glede dejavnosti lobiranja. ○ Namen ukrepov je odprava neskladnosti in ne izrek sankcij.
	10. Države bi morale redno pregledovati delovanje svojih pravil in smernic v zvezi z lobiranjem in jih ustrezno prilagoditi svojim izkušnjam.	✓ V skladu s sporazumom je treba redno ocenjevati izvajanje ukrepov, da se po potrebi dajo priporočila za izboljšanje in okrepitev teh ukrepov, pri čemer ni določeno, kaj pomeni „redno“. V sporazumu je določeno, da ga je treba pregledati najkasneje do julija 2025.

✓ Pozitivni element(-i)

○ Slabosti(-i)

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta *Recommendation of the Council Principles for transparency and Integrity in Lobbying* OECD/LEGAL/0379 in medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021

23 V medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021 niso določene minimalne zahteve o tem, kako bi ga bilo treba izvajati v praksi. Institucije podpisnice lahko same opredelijo, za katere dejavnosti se je treba predhodno vpisati v register EU za preglednost in kako izvajati s tem povezane pogoje. Zato institucije podpisnice medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 uporabljajo različno, na primer glede tega, kateri poslanci, komisarji ali uslužbenci institucij podpisnic so zajeti, kaj je sestanek in katere informacije o sestankih je treba objaviti. Zato obstajajo različni pristopi k temu, kako lahko lobisti komunicirajo z institucijami podpisnicami.

Glavni izvršilni ukrep je izbris lobistov iz registra

24 V skladu z načeli OECD bi morale države za zagotovitev skladnosti oblikovati in uporabljati skladen nabor strategij in mehanizmov, vključno s spremljanjem in izvrševanjem, ki se izvajata z zadostnimi viri²⁴. Tudi Svet Evrope priporoča, naj pravni predpisi o lobiranju vključujejo sankcije za kršitve, ki bi morale biti uspešne, sorazmerne in odvračilne²⁵.

²⁴ Recommendation of the Council Principles for transparency and Integrity in Lobbying OECD/LEGAL/0379, načelo 9.

²⁵ Svet Evrope, Priporočilo CM/Rec (2017)2, načelo 15.

25 Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 ni zakonodajni akt in zato ne more vsebovati sankcij za lobiste. Če registrirani lobisti kršijo pravila in načela kodeksa ravnanja iz [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#), je glavni izvršilni ukrep njihov izbris iz registra EU za preglednost²⁶. Glede na resnost kršitve lahko sekretariat lobistu prepove ponovno registracijo za obdobje od 20 delovnih dni do dveh let in sprejeti ukrep objavi na spletišču registra EU za preglednost. Med letoma 2019 in 2022 je bilo vsako leto po pregledih kakovosti ali zaradi nepravočasne posodobitve registriranih podatkov iz registra v povprečju izbrisanih 990 lobistov. Vendar jih je bilo od tega samo šest izbrisanih zaradi pritožb in preiskav, enemu izmed njih pa je bila izrečena prepoved ponovne registracije. Informacije o tej prepovedi so bile objavljene.

26 V drugih sistemih, ki temeljijo na zakonodaji, so poleg izbrisa iz registra najpogostejša oblika sankcij tudi globe. V nekaterih od teh sistemov se lahko uporabijo tudi kazenske sankcije, glej [okvir 1](#). Ker je register EU za preglednost prostovoljen, take kazenske ali finančne sankcije pravno niso mogoče.

²⁶ [Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#), točka 8 Priloge III.

Okvir 1

Primeri ukrepov sankcioniranja pri nacionalnih registrih za preglednost, ki temeljijo na zakonodajnih aktih

Nemčija

Če registracija (i) ni bila opravljena, (ii) ni bila opravljena pravilno, (iii) pravočasno ali (iv) v celoti, se lahko za kršitev iz malomarnosti izreče denarna kazen v višini do 20 000 EUR, za namerno kršitev pa do 50 000 EUR.

Irska

Neupoštevanje predpisov o lobiranju se kaznuje z denarno kaznijo do 2 500 EUR ali zaporno kaznijo do dveh let.

Avstrija

Poklicne dejavnosti lobiranja, ki so v nasprotju z veljavnim lobističnim zakonom, se kaznujejo z denarno kaznijo do 60 000 EUR.

Kanada

Na zvezni ravni se kršitve predpisov o lobiranju kaznujejo z zaporno kaznijo od šest mesecev do dveh let.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi nemškega zakona o registru lobistov [Lobbyregistergesetz](#); irskega zakona o ureditvi lobiranja iz leta 2015 [Regulation of Lobbying Act 2015](#), avstrijskega zakona o preglednosti pri lobiranju in zastopanju interesov [Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz](#) in kanadskega zakona o lobiranju [Lobbying Act R.S.C. 1985, c. 44 \(4th Supp.\)](#)

Za vse dejavnosti lobiranja se sicer ni treba vpisati v register EU za preglednost, vendar so institucije sprejele nekatere dopolnilne ukrepe za preglednost

27 Institucije podpisnice izvajajo medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 na podlagi lastnih izvedbenih sklepov o pogojenosti in dopolnilnih ukrepih za preglednost. Pri tem upoštevajo tudi nekatere dele svojih etičnih okvirov. Sodišče je ocenilo, ali institucije podpisnice pri izvajanju medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021 zajemajo celovit nabor interakcij z lobisti ter jim zagotavljajo pravičen in enak dostop do oblikovanja in izvajanja javnih politik EU.

Lobisti se morajo v register EU za preglednost vpisati le za nekatere sestanke in dejavnosti

28 V skladu z medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021 pogojenost pomeni načelo, po katerem je vpis v register pogoj, da lahko lobisti izvajajo določene v sporazumu zajete dejavnosti²⁷. V skladu z načelom pogojenosti institucije podpisnice zahtevajo, da:

- se komisarji in uslužbenci institucij sestajajo samo z lobisti, registriranimi v registru EU za preglednost,
- lahko pri nekaterih dejavnostih (npr. na predstavitvah, konferencah ali v strokovnih skupinah) sodelujejo le lobisti, vpisani v register EU za preglednost.

29 Institucije navedeni kategoriji uporabljajo na različne načine. Svet in Komisija uporabljata obe hkrati. Parlament uporablja načelo pogojenosti za srečanja z lobisti, ki dejavno sodelujejo na dogodkih (na primer kot govorniki ali soorganizatorji), ne pa tudi za individualne sestanke s poslanci in uslužbenci.

30 Lobisti bi se morali pred nekaterimi sestanki registrirati v registru EU za preglednost. Za uveljavljanje tega so odgovorni poslanci, komisarji in uslužbenci institucij. Sodišče je najprej ocenilo obveznost poslancev, komisarjev ali uslužbencev, da se sestanejo samo z registriranimi lobisti. Nato je ocenilo, ali je obseg dejavnosti, ki so omejene le na registrirane lobiste, dovolj širok.

31 Sodišče je ugotovilo, da pri Svetu in Komisiji zahteva po registraciji lobistov pred srečanjem z predstavniki institucij velja le za nosilce odločanja na visoki ravni. Pri Svetu ta zahteva velja samo za sestanke z uslužbenci generalnega sekretariata na visokih položajih (generalni sekretar in generalni direktorji). Drugim uslužbencem se priporoča, naj preverijo, ali so lobisti vpisani v register EU za preglednost, preden se dogovorijo za srečanje njimi²⁸. Na Komisiji zgoraj navedena zahteva velja le za komisarje, njihove kabinete in uslužbence na visokih položajih (generalnega sekretarja in generalne direktorje). V Parlamentu je vpis v register EU za preglednost potreben za pridobitev izkaznice za vstop, od julija 2023 pa za soorganiziranje in dejavno udeležbo na dogodkih v njegovih prostorih. Poslancem in njihovim pomočnikom se priporoča, naj se sestajajo z registriranimi lobisti. Trenutno se od uslužbencev Parlamenta ne zahteva, da se sestajajo le z registriranimi lobisti.

²⁷ Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021, člen 2.

²⁸ Sporočilo zaposlenim Sveta 35/21, razdelek 2 (ni javno dostopno).

32 To pomeni, da v nobeni od institucij podpisnic sestanki lobistov z uslužbenci, podrejenimi generalnemu direktorju, niso pogojeni z vpisom lobistov v register EU za preglednost, zato ta zahteva za večino uslužbencev ne velja. Za več podrobnosti glej [tabela 2](#).

Tabela 2 – Zahteve za poslance, komisarje in uslužbence glede sestankov z registriranimi lobisti

		Evropski parlament	Generalni sekretariat Sveta	Komisija
Poslanci/komisarji	poslanci/komisarji	○	–	✓
Uslužbenci, zaposleni pri poslancih/komisarjih	uslužbenci poslancev/komisarjev (kabineti, pomočniki poslancev)	○	–	✓
Uslužbenci	generalni sekretar	✗	✓	✓
	generalni direktorji	✗	✓	✓
	namestniki generalnih direktorjev	✗	○	○
	direktorji	✗	○	○
	(višji) svetovalci	✗	○	○
	vodje enot	✗	○	○
	drugi uslužbenci	✗	○	○



Dovoljena srečanja le z registriranimi lobisti.



Nobenh zahtev.



Ni zahtev, vendar se priporočajo sestanki le z registriranimi lobisti

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uvodne izjave (6) Sklepa Komisije [2014/838/EU](#), Euratom, člena 7 Sklepa Komisije [2018/C 65/06](#), člena 11(2) in (3) Poslovnika Evropskega parlamenta iz leta 2023 ter člena 3 Sklepa Sveta (EU) [2021/929](#)

33 Opredelitev sestanka je pomembna tako za sestanke, pogojene z vpisom v register EU za preglednost, kot za dopolnilne ukrepe za preglednost. V medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021 je to obravnavano z navedbo dejavnosti, ki ne štejejo²⁹ za sestanke. Institucije podpisnice to opredelitev v praksi uporabljajo s formalnimi izvedbenimi sklepi ali neformalnimi notranjimi smernicami (glej [okvir 2](#)).

Okvir 2

Individualni „sestanek“, kot ga opredeljujejo institucije podpisnice

Evropski parlament

Za načrtovan sestanek šteje vsako srečanje, organizirano na pobudo predstavnika interesov ali poslanca Evropskega parlamenta (prostovoljna objava sestanka), predsednika, poročevalca ali poročevalca v senci (obvezna objava sestanka), ki ga nasprotna stran potrdi in za katero se določita datum in čas. Ker se uporablja pridevnik „načrtovani“, za spontana srečanja zgornja določba ne velja.

Svet

Generalni sekretariat Sveta zahteva vpis lobistov v register za vsa srečanja med zastopniki interesov ter generalnim sekretarjem in generalnimi direktorji. To vključuje sestanke v živo in na daljavo, v prostorih Sveta ali kje drugje. Za izključno zasebne ali družabne sestanke in za spontana srečanja registracija ni potrebna.

Komisija

„Sestanek“ pomeni dvostransko srečanje, organizirano na pobudo organizacije ali samozaposlene osebe ali na pobudo komisarja in/ali člana njegovega kabineta ali generalnih direktorjev za razpravo o vprašanjih, povezanih z oblikovanjem in izvajanjem politik v Uniji. Ta definicija ne velja za srečanja v okviru upravnega postopka, ki je določen s Pogodbama ali pravnimi akti Unije in za katerega je neposredno odgovoren komisar ali generalni direktor, ter srečanja, ki so izključno zasebne ali družabne narave, kot tudi spontana srečanja. Komisija za sestanke šteje tudi videokonference in vse vrste konferenčnih klicev za razpravo o vprašanjih, povezanih z oblikovanjem in izvajanjem politik EU, ne pa tudi telefonske klice med dvema osebama.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov Parlamenta in Sveta ter člena 2(b) Sklepa Komisije [2014/838/EU](#), [Euratom](#) in člena 2(a) Sklepa Komisije [2014/839/EU](#), [Euratom](#)

²⁹ Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021, člen 4(1)(f).

34 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da se opredelitve institucij podpisnic v zvezi s sestanki jasno nanašajo samo na vnaprej načrtovane sestanke. Spontani sestanki v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021 niso zajeti. Kot sestanki ne štejejo tudi drugi stiki, kot so nenačrtovani telefonski pogovori in elektronska pošta. To pomeni, da lahko lobisti delujejo tudi zunaj okvira preglednosti, zagotovljenega z registrom EU za preglednost, in sicer z različnimi stiki, pri katerih bi lahko vplivali na poslance, komisarje ali uslužbence.

35 Ker so poslanci, komisarji ali uslužbenci institucij podpisnic odgovorni za izvajanje teh ukrepov v praksi, je pomembno, da so seznanjeni z ustreznimi pravili, smernicami in definicijami. Glede na [letna poročila](#) o delovanju registra EU za preglednost so institucije sprejele ukrepe za ozaveščanje. To je še toliko pomembnejše, saj so imele institucije zgolj omejene mehanizme za notranje kontrole glede tega, ali poslanci, komisarji ali uslužbenci v praksi od lobistov zahtevajo, da se pred srečanjem vpišejo v register EU za preglednost.

36 Nekatero nacionalno ureditev lobiranja, ki temeljijo na zakonodajnih aktih, so za lobiste obvezne in veljajo za več različnih skupin uslužbencev kot pravila na ravni EU. Za primer glej [okvir 3](#).

Okvir 3

Ureditev lobiranja v Nemčiji

[Nemški zakon o registru lobistov](#) se uporablja za zastopanje specifičnih interesov v nemškem zveznem parlamentu (*Bundestag*) in pri nemški zvezni vladi (*Bundesregierung*). Register je za lobiste obvezen od 1. januarja 2022.

Kar zadeva *Bundestag*, register ne velja le za poslance in uslužbence na najvišjih položajih, temveč tudi za njihove podrejene, saj šteje, da se lahko tudi prek teh uslužbencev poskuša vplivati na oblikovanje politik ali odločanje.

37 Institucije podpisnice medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021 z vpisom v register EU za preglednost pogojujejo tudi nekatere dejavnosti lobiranja, ki niso sestanki. Izvedbena sklepa Komisije v zvezi s tem sta bila sprejeta v letih 2014 in 2018, sklepa Sveta in Parlamenta pa kasneje. Parlament zahteva registracijo za številne dejavnosti. Junija 2023 je posodobil svoja pravila, da bi vanje vključil več dejavnosti v svojih prostorih. V [tabeli 3](#) je pregled dejavnosti v institucijah, za katere se zahteva vpis lobistov v register EU za preglednost.

Tabela 3 – Dejavnosti lobiranja, za katere je potreben predhoden vpis v register EU za preglednost

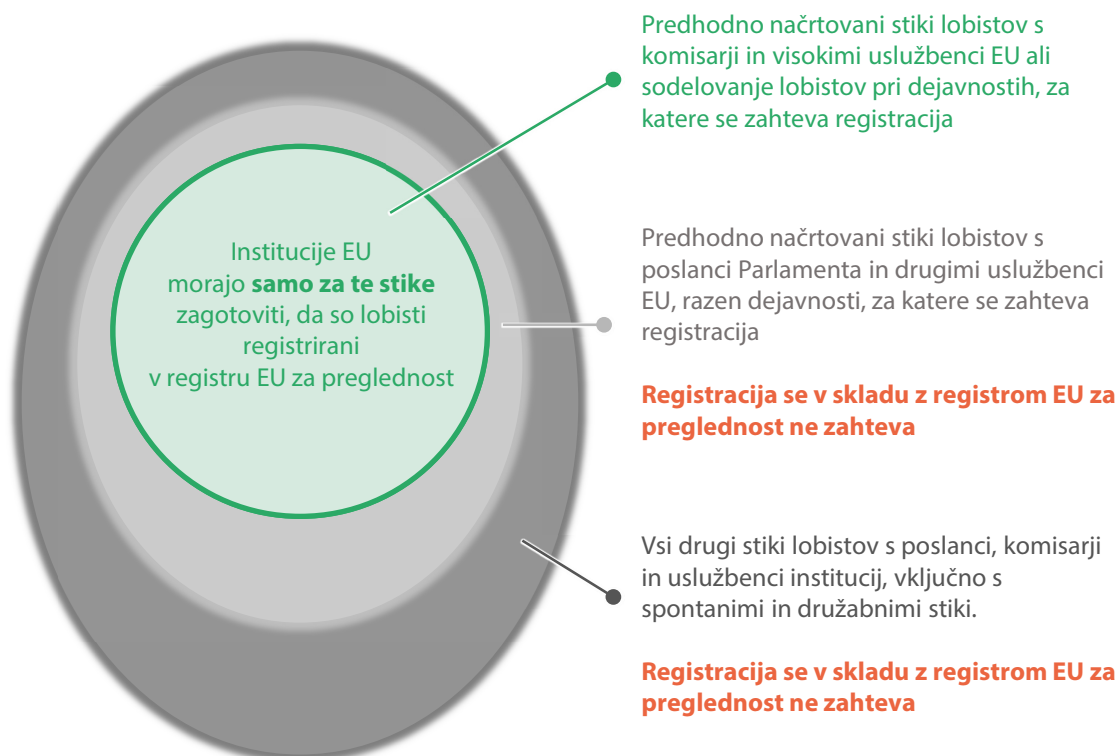
Parlament	Generalni sekretariat Sveta	Komisija
✓ medskupine in druga neformalna združenja ✓ govorniki na predstavitev v odborih ✓ pridobitev dolgoročnih izkaznic za vstop		✓ udeležba nekaterih kategorij posameznikov in organizacij v strokovnih skupinah Komisije: — posamezniki (tip B) — organizacije (tip C)
✓ soorganizacija prireditve, ki jih Parlament organizira v svojih prostorih, in/ali udeležba v vlogi dejavnih gostov na teh prireditvah (od 12. julija 2023)	✓ tematski informativni sestanki in nastopi v vlogi govornika na javnih prireditvah, ki jih organizira generalni sekretariat I	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Sklepa Komisije [C\(2016\)3301](#) o horizontalnih pravilih o strokovnih skupinah, [Poslovnika Evropskega parlamenta iz leta 2019](#), pravilo 35 in pravilo 35 a), [posodobljenega Poslovnika Evropskega parlamenta iz leta 2023](#), sklepa predsedstva Evropskega parlamenta z dne 12. junija 2023 ter členov 4 in 5 Sklepa Sveta (EU) 2021/929

38 Sodišče je med revizijskim delom ugotovilo, da je nevladna organizacija, ki je bila udeležena v škandalu Katargate, junija 2022 [s službami Parlamenta v njegovih prostorih soorganizirala konferenco](#), ne da bi bila vpisana v register EU za preglednost. Takrat se v pravilih Parlamenta za tako dejavnost ni zahteval vpis v register EU za preglednost. Vendar je bilo to obravnavano s posodobitvijo pravil Parlamenta, ki je začela veljati julija 2023.

39 Komisija vpis v register EU za preglednost zahteva le za sodelovanje nekaterih vrst posameznikov in organizacij v svojih strokovnih skupinah. Tega ne zahteva za nobeno drugo lobistično dejavnost, opisano v členu 3 [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#). Zato lahko lobisti npr. s Komisijo soorganizirajo konference, dogodke, predstavitve ali komunikacijske kampanje ali se jih udeležijo, ne da bi bili vpisani v register EU za preglednost. Na [sliki 4](#) je povzeto, koliko se v praksi izvaja načelo pogojenosti iz medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021.

Slika 4 – Povzetek izvajanja načela pogojenosti iz medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021 v praksi¹



¹ Velikost odsekov je zgolj simbolična in ne odraža dejanskih deležev ali relativnih velikosti.

Vir: Evropsko računsko sodišče

40 Ker se vpis v register EU za preglednost v praksi zahteva le za omejeno število dejavnosti in ker imajo institucije podpisnice različne pristope, lahko imajo neregistrirani lobisti vseeno različne sestanke s poslanci, komisarji in uslužbenci ali pri njih kako drugače lobirajo.

Institucije sprejemajo dopolnilne ukrepe, s katerimi želijo povečati preglednost in spodbujati registracijo

41 V [medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021](#) je navedeno, da lahko vsaka institucija podpisnica „za spodbujanje registracije in krepitev skupnega okvira“ poleg svojih ukrepov glede pogojenosti uvede tudi dopolnilne ukrepe glede preglednosti.

42 Sodišče je ocenilo nabor dopolnilnih ukrepov glede preglednosti, ki so jih institucije izvedle na dveh glavnih področjih:

- o objava informacij o izvedenih sestankih in lobističnih dejavnostih, pri katerih so sodelovali poslanci, komisarji in uslužbenci,
- o ukrepi, s katerimi se lobisti spodbujajo k vpisu v register EU za preglednost.

Objava informacij o sestankih in drugih lobističnih dejavnostih

43 Sodišče je za vsako od treh institucij podpisnic opredelilo ustrezna pravila in priporočila za objavo informacij o sestankih in drugih dejavnostih ter ocenilo, kaj je s temi pravili in priporočili zajeto in kako se izvajajo. Kar zadeva Parlament, so morali v času revizije predsedniki odborov, poročevalci in poročevalci v senci na spletu objaviti informacije o vseh načrtovanih sestankih z lobisti, in sicer najpozneje pred zadevnim glasovanjem v odboru in na plenarnem zasedanju³⁰. V skladu s posodobitvijo poslovnika Parlamenta z dne 13. septembra 2023, ki je začela veljati 1. novembra 2023, morajo vsi poslanci in njihovi parlamentarni pomočniki objaviti informacije o vseh načrtovanih sestankih z lobisti, ki spadajo v področje uporabe registra EU za preglednost³¹.

44 Informacije o teh sestankih niso navedene na spletišču registra EU za preglednost, temveč na številnih spletnih straneh posameznih poslancev Parlamenta, ki so del spletišča te institucije. Sestanki, povezani s konkretnimi parlamentarnimi postopki, so navedeni tudi v vnosu za posamezen postopek v zakonodajnem observatoriju v razdelku *Transparency*. Na spletišču registra EU za preglednost se prav tako ne objavljajo informacije o udeležbi lobistov pri dejavnostih, kot so medskupine, predstavitve v odborih ali dogodki, ki jih Parlament organizira v svojih prostorih.

45 Svet ne zahteva objave informacij o sestankih z lobisti, tudi ne od visokih uslužbencev. Vendar se informacije o teh sestankih vseeno objavljajo, saj so se države članice zavezale, da bodo srečanja med svojimi stalnimi predstavniki pri EU in njihovimi namestniki ter lobisti pogojevale z vpisom v register EU za preglednost (glej odstavek **10**).

³⁰ Poslovník Evropskega parlamenta iz leta 2019.

³¹ Sklep Evropskega parlamenta [2023/2095\(REG\)](#), sprememba 13, Poslovník Evropskega parlamenta, Priloga I – člen 5a (nov).

46 Na Komisiji morajo vsi komisarji in generalni direktorji (tudi generalni sekretar) na svojih spletnih straneh objavljati vse stike in sestanke, ki so jih pri izvajanju svoje funkcije imeli z organizacijami ali samozaposlenimi osebami³². Ti funkcionarji to v praksi tudi izvajajo, informacije na spletnih straneh Komisije pa so na voljo na spletišču registra EU za preglednost. Poleg tega so tudi informacije o sodelovanju lobistov v strokovnih skupinah Komisije in javnih posvetovanjih objavljene na spletišču registra EU za preglednost.

Ukrepi za spodbujanje vpisa v register

47 Dve od treh institucij podpisnic izvajata koristne dopolnilne ukrepe glede preglednosti, s katerimi lobiste spodbujata k vpisu v register EU za preglednost s tem, da registracijskim zavezancem zagotavljata najnovejše informacije o razvoju dogodkov na tematskih področjih, za katera so izrazili zanimanje. O tem jih obveščata po elektronski pošti.

48 Parlament registracijske zavezance obvešča o dejavnostih v parlamentarnih odborih³³, Komisija pa jih obvešča o svojih javnih posvetovanjih in kažipotih³⁴. Svet trenutno takšnih ukrepov nima.

Sekretariat registra EU za preglednost ima zaradi svojih delovnih ureditev težave glede kakovosti podatkov in usklajevanja

49 Z medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021 je bila formalizirana dvoplastna struktura upravljanja, v skladu s katero sekretariat poroča upravnemu odboru³⁵ (glej odstavek 06). Odbor nadzoruje splošno izvajanje medinstitucionalnega sporazuma in se sestane vsaj enkrat letno. Določa letne prednostne naloge in oceno proračunskih sredstev, sprejema letna poročila, ki jih pripravi sekretariat, in mu daje navodila glede specifičnih dejavnosti.

³² Sklepi Komisije 2014/838/EU, Euratom, 2014/839/EU, Euratom in 2018/C 65/06.

³³ Sklep predsedstva z dne 4. julija 2016.

³⁴ Evropska komisija, Smernice za boljše pravno urejanje, poglavje VII smernice za posvetovanje z deležniki, (SWD(2017)350).

³⁵ Prva seja upravnega odbora dne 24. septembra 2021.

50 V medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021 je sekretariat določen kot skupna operativna struktura, ustanovljena za upravljanje delovanja registra. Sestavljajo ga vodje enot ali posamezniki na enakovrednih položajih, odgovorni za vprašanja preglednosti v vsaki instituciji podpisnici, in njihovi uslužbenci³⁶. Sekretariat je med drugim zadolžen za to, da daje smernice za vpis v register EU za preglednost, zagotavlja službo za pomoč uporabnikom ter izvaja ukrepe za ozaveščanje in druge komunikacijske ukrepe³⁷. Pripravi letno poročilo, ki ga sprejme upravni odbor. Odgovoren je za vsakodnevno upravljanje registra EU za preglednost, tudi za razvoj in vzdrževanje njegovega spletišča. Sodišče je ocenilo, ali so delovne ureditve sekretariata registra EU za preglednost skladne z njegovo odgovornostjo, da se v registru doseže optimalna raven kakovosti podatkov o dejavnostih lobiranja.

Za delovanje sekretariata kot skupne operativne strukture je potrebno precejšnje usklajevanje

51 Institucije podpisnice so se v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021 zavezale, da bodo sekretariat organizirale kot skupno operativno strukturo. Vodja enote iz ene od institucij podpisnic se imenuje za „koordinatorja“ za enoletni mandat z možnostjo podaljšanja³⁸, sekretariat pa odloča s soglasjem vseh treh vodij enot.

52 Naloge sekretariata so sicer določene v medinstitucionalnem sporazumu, vendar se institucije med seboj niso uradno dogovorile o tem, kako organizirati vsakodnevno delo sekretariata. Sekretariatu ni bila dodeljena nobena posebna skupina, niti ni bil zanj določen poslovnik o sodelovanju treh institucij.

53 Naloge sekretariata so porazdeljene med vse tri institucije, pri čemer se upošteva več meril, kot sta vsebina nalog in pomen za institucijo. Institucije so se dogovorile, da bodo nove prijave obravnavale po načelu rotacije (šest dni za Svet, 11–12 dni za Parlament in 11–12 dni za Komisijo). Kar zadeva druge naloge, kot sta redno preverjanje kakovosti podatkov registra EU za preglednost in obravnava pritožb, je porazdelitev dela med drugim odvisna tudi od razpoložljivosti uslužbencev institucij. Komisija gosti spletišče registra EU za preglednost in zagotavlja informacijsko podporo.

³⁶ Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021, člen 8(1).

³⁷ Prav tam, člen 8(3).

³⁸ Prav tam, člen 8(2).

54 Sekretariat je ocenil, da je v letu 2022³⁹ njegove naloge opravilo deset ekvivalentov polnega delovnega časa. Ta vrednost je sestavljena iz dela delovnega časa treh vodij enot in njihovih uslužbencev v treh institucijah.

55 Ker te ureditve niso formalizirane, so potrebni usklajevalni mehanizmi. Ker na primer pooblastila vodij enot niso prenesena na njihove enote, morajo vse tri vodje enot iz treh institucij vse odločitve sprejemati skupaj. Ti se v povprečju sestanejo enkrat mesečno, da bi razpravljali in se dogovorili o vprašanjih v zvezi s vsakodnevним upravljanjem (posamezne pritožbe, porazdelitev pregledov kakovosti podatkov itd.). Tudi v vmesnem času lahko vodje enot odločitve sprejemajo skupaj, in sicer po pisnem postopku.

56 Sekretariat je za izpolnitev zahtev [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#) objavil novi [vzorčni obrazec za vpis v register](#) in [smernice za prosilce in registracijske zavezanke](#). Vse vloge za vpis v register EU za preglednost se zdaj preverjajo glede na merila za upravičenost. Vsi že registrirani lobisti so morali do 30. aprila 2022 z novim obrazcem posodobiti svoje informacije. Večina teh registracijskih zavezancev (11 200 ali 87 %) je do navedenega datuma to storila. Sekretariat je med drugim zadolžen tudi za preverjanje vseh takih spremenjenih vnosov v register. Zaradi tega so se dejavnosti sekretariata v letu 2022 povečale, zlasti v zvezi s poizvedbami pri službi za pomoč uporabnikom (glej [tabela 4](#)).

Tabela 4 – Število poizvedb pri službi sekretariata za pomoč uporabnikom (2019–2022)

	2019	2020	2021	2022
Število poizvedb	1 027	1 117	1 255	2 056

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [letnih poročil registra za preglednost za leta 2019–2022](#)

57 Pred medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021 je korespondenca z registracijskimi zavezanci potekala prek ločenih namenskih elektronskih naslovov Parlamenta in Komisije. Od medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021 korespondenca s prosilci poteka prek informacijskega sistema zaledne službe sekretariata (TR-ADMIN), korespondenca z registracijskimi zavezanci pa še naprej prek ločenih namenskih elektronskih naslovov.

³⁹ Letno poročilo o registru za preglednost za leto 2022.

58 Glede na povečano delovno obremenitev, ki je potrebna za vodenje registra, in neformalizirane delovne ureditve sekretariata je potrebno precejšnje usklajevanje, da se zagotovi ustrezna izmenjava informacij med ekipami v različnih institucijah. S tem se povečuje tveganje za učinkovito delovanje.

Kakovost podatkov ni optimalna, vendar so se pregledi, ki jih izvaja sekretariat, nedavno izboljšali

59 Svet Evrope ugotavlja, da morajo lobisti v sistemih, v katerih se morajo registrirati, sami zagotoviti, da so njihove informacije točne in posodobljene. Zato priporoča, da bi možnost preverjanja točnosti informacij moral imeti tudi javni organ, pristojen za register⁴⁰.

60 V skladu s kodeksom ravnanja, ki je priložen medinstitucionalnemu sporazumu iz leta 2021, morajo registracijski zavezanci „zagotovi[ti], da so informacije, ki jih navedejo ob registraciji [...] popolne, posodobljene, natančne in nezavajajoče“⁴¹. Sekretariat je odgovoren za spremljanje vsebine registra EU za preglednost, da se doseže optimalna raven kakovosti podatkov.

61 Sekretariat je vzpostavil namenski informacijski sistem, imenovan TR-ADMIN, da bi olajšal vse glavne procese registra EU za preglednost, in sicer prijave, preglede kakovosti, obravnavo pritožb in delovanje podatkovne zbirke, ki je del spletišča registra. Sistem se od uvedbe leta 2011 redno posodablja, naslednja posodobitev pa je načrtovana za leto 2024.

62 Lobisti morajo za vpis v register EU za preglednost zaprositi prek spleta (na spletišču registra), sekretariat pa jim zagotovi podrobne [smernice za prosilce in registracijske zavezance](#). Prosilci morajo predložiti informacije v več kategorijah (glej [okvir 4](#)).

⁴⁰ Svet Evrope, [Priporočilo CM/Rec\(2017\)2](#) in obrazložitveni memorandum, načelo 8.

⁴¹ [Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#), točka (f) Priloge I.

Okvir 4

Informacije, ki jih morajo lobisti zagotoviti, ko zaprosijo za vpis v register EU za preglednost

- ime in kontaktni podatki,
- vrsta organizacije,
- splošno poslanstvo, cilji in naloge,
- specifične dejavnosti, ki so zajete v register EU za preglednost (npr. glavni ciljni zakonodajni predlogi ali politike EU, sodelovanje v strukturah in platformah EU),
- število oseb, vključenih v dejavnosti,
- interesna področja, članstvo in pripadnost,
- finančni podatki (npr. nepovratna sredstva EU).

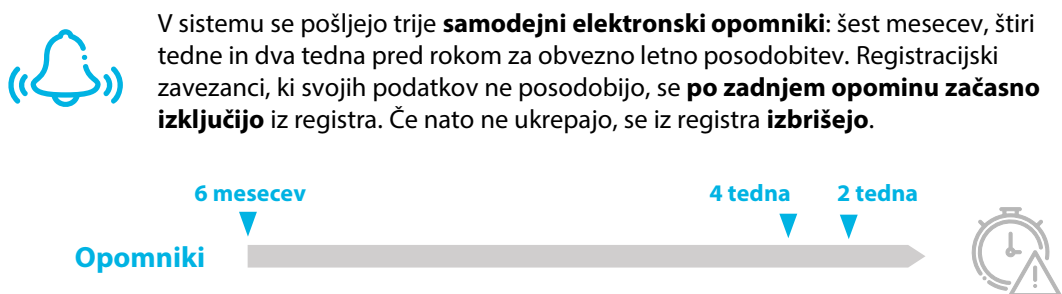
Od začetka veljavnosti medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021 se zahtevajo tudi naslednje informacije:

- zastopani interesi,
- finančna razkritja v skladu z izbrano kategorijo zastopanih interesov.

Vir: [smernice registra EU za preglednost, namenjene prosilcem in registracijskim zavezancem](#), 2021

63 V skladu s smernicami iz leta 2018 morajo registracijski zavezanci vsako leto posodabljeni svoje informacije. Ko je potrebna obvezna letna posodobitev, se jim v informacijskem sistemu TR-ADMIN samodejno pošljejo e-poštni opomniki. Registracijski zavezanci, ki informacij ne posodobijo, se sprva začasno izključijo iz registra, po potrebi pa iz njega tudi izbrišejo, glej [slika 5](#).

Slika 5 – Funkcije v informacijskem sistemu registra EU za preglednost: opomniki, začasna izključitev in izbris



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov sekretariata

64 Pred [medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021](#) so bili lobisti v register EU za preglednost vključeni takoj, ko so vložili vlogo. Takoj za tem so bili tudi vidni na spletišču registra. Sekretariat ob predložitvi vloge ni ugotavljal upravičenosti prosilcev. Z [medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021](#) je bil ta sistem okrepljen, saj mora po novem sekretariat upravičenost prosilcev ugotoviti pred njihovo vključitvijo v register EU za preglednost. Poleg tega sekretariat redno preverja vse podatke podskupine lobistov, ki so že registrirani. V [tabeli 5](#) so opisani pregledi kakovosti podatkov, opravljeni pred začetkom veljavnosti [medinstitucionalnega sporazumoma iz leta 2021](#) in po njem.

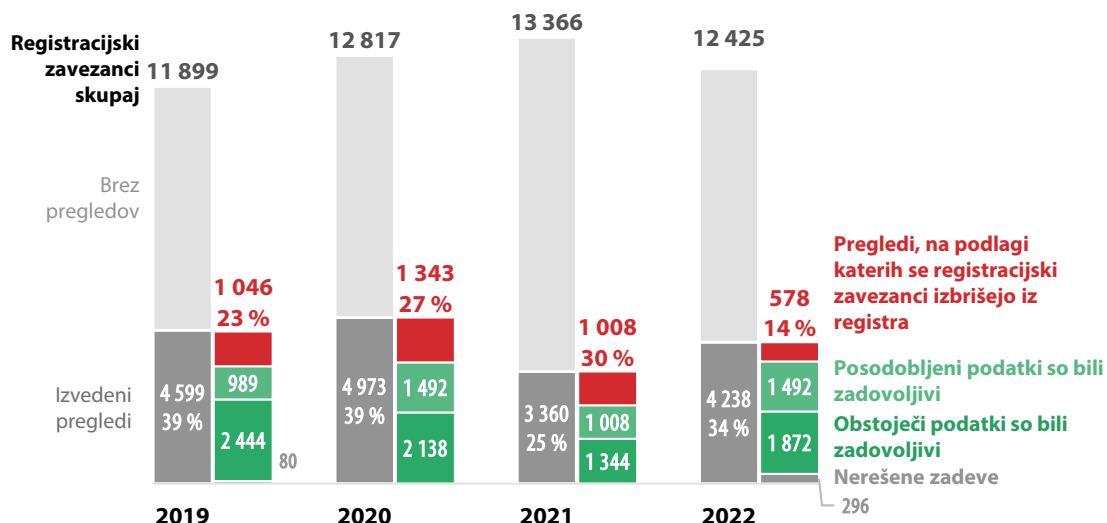
Tabela 5 – Pregledi kakovosti podatkov s strani sekretariata skozi čas

	Pred medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021	Po začetku veljavnosti medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021
Omejeni pregledi ob predložitvi vloge (pregledi upravičenosti)	Pregledi se niso izvajali.	Sekretariat šteje, da so prosilci <u>upravičeni</u>, če: - ne spadajo med izjeme iz medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021, - so resnični in preverljivi, - opravljajo ustrezne dejavnosti, - so izjavili, da spoštujejo kodeks ravnanja (po novem v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021). Če na podlagi preverjanja upravičenosti šteje, da predloženi podatki o teh štirih točkah niso zadovoljivi, se preverijo tudi vsi drugi podatki prosilca.
Pregledi vseh podatkov registracijskega zavezanca (pregledi kakovosti), kot so navedeni v okviru 4	Sekretariat vsako leto izvede: - usmerjene preglede na podlagi meril, dogovorjenih v sekretariatu, in letnih prioritet, ki jih določi odbor, <i>ad hoc</i> preglede ali - preglede na podlagi pritožb.	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi členov 3 in 4 ter člena 6(2) [medinstitucionalnemu sporazumu iz leta 2021](#) in Priloge I k njemu, priročnika sekretariata, Ares (2019)6763329, in nedatiranih internih postopkov sekretariata

65 Med letoma 2019 in 2022 je sekretariat v povprečju vsako leto pregledal kakovost podatkov 34 % registracijskih zavezancev. Če je med pregledom ugotovil, da podatki lobistov niso zadovoljivi, jim je omogočil, da jih posodobijo. V obdobju 2019–2021 je na podlagi teh pregledov v povprečju odstranil 24 % pregledanih registracijskih zavezancev, ker jih je štel za neupravičene ali ker ti niso posodobili svojih podatkov. Leta 2022, ko je začel veljati [medinstitucionalni sporazum iz leta 2021](#) in so bili uvedeni novi sistematični pregledi novih prosilcev, se je ta delež zmanjšal na 14 % (glej [sliko 6](#)).

Slika 6 – Število pregledanih registracijskih zavezancev po letih (2019–2022)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil registra EU za preglednost za leta 2019–2022

66 Namesto pregledovanja vseh registracijskih zavezancev po načelu rotacije, da bi bili vsaki nekaj let pregledani vsi registracijski zavezanci, ali izvajanja pregledov na podlagi tveganja je sekretariat izvajal preglede na podlagi prejetih pritožb in priložnostno glede na razpoložljive kadrovske vire. Usmerjeni pregledi so bili izvedeni na podlagi letnih prioritiet, ki jih je določil odbor. Sekretariat pri odločanju o tem, katere registracijske zavezance bo pregledal, ni uporabljal sistematično funkcije informacijskega sistema TR-ADMIN, s katero se opredelijo registracijski zavezanci z nedoslednimi podatki, glej [slika 7](#).

Slika 7 – Funkciji za samodejno izdajo opozoril in oceno tveganja v sistemu TR-ADMIN



Opozorilo

S funkcijo za izdajo opozoril se samodejno **opozarja na morebitne težave** s podatki registracijskih zavezancev, in sicer na podlagi vnaprej določenih pravil (npr. manjkajoče ali nedosledne informacije o strankah, finančnih sredstvih, virih itd.).

Opozorilo o težavah je vidno sekretariatu in registracijskemu zavezanecu.



Ocene tveganja

V sistemu se **registracijskim zavezanecem izda ocena tveganja** na podlagi števila in resnosti težav z njihovimi podatki, in sicer v skladu s pravili, ki jih vnaprej določi sekretariat.

Sekretariat lahko izvozi „rdeči seznam“ registracijskih zavezancev z najbolj kritičnimi ocenami tveganja in jih prednostno razvrsti za preglede kakovosti.

Vir: Evropsko računsko sodišče

67 Sodišče je za oceno kakovosti podatkov iz registra EU za preglednost:

- o analiziralo zanesljivost in skladnost celotne populacije registra EU za preglednost z dne 5. oktobra 2022, tj. 12 653 lobistov. Pri analizi se je osredotočilo na naslednja tveganja: podvojeni vpisi v register; manjkajoče obvezne informacije; nepovratna sredstva EU, ki so jih prijavili registracijski zavezanci in niso skladna s finančnimi informacijami v sistemu ABAC; netočne informacije registracijskih zavezancev o zneskih, porabljenih za lobiranje prek posrednikov, in netočna izjava v zvezi z zastopanimi interesi,
- o pripravilo vzorec 100 registracijskih zavezancev, ki je temeljil na tveganju, in v zvezi z njimi izvedlo bolj usmerjene preglede. 88 jih je bilo registriranih pred začetkom veljavnosti [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#), 12 pa po njem. Preverilo je izjave lobistov o človeških virih in skladnost teh izjav s proračunom, ki so ga lobisti razkrili v zvezi z lobiranjem. V primerih, v katerih je sekretariat preglede opravil pred 12. januarjem 2023 (97 od 100 v vzorcu Sodišča), je Sodišče ocenilo preglede sekretariata in njihovo dokumentiranje. Za celoten vzorec 100 registracijskih zavezancev je preverilo tudi skladnost z vsemi zahtevami za registracijo.

Ugotovljene težave v zvezi s kakovostjo podatkov in revizijsko sledjo

68 Sodišče je pri preverjanjih, ki so zajemala celotno populacijo registra EU za preglednost, ugotovilo naslednje zadeve, ki kažejo na težave s kakovostjo podatkov:

- o v [smernicah registra EU za preglednost, namenjenih prosilcem in registracijskim zavezancem](#) (z dne 1. septembra 2021), je navedeno, da velja načelo enotne registracije. Vendar je Sodišče odkrilo pet primerov, v katerih so bili vpisi posameznih lobistov v register podvojeni, kar je sekretariat naknadno popravil,
- o manjkajoče obvezne informacije: Sodišče v 27 primerih ni odkrilo informacij o letnih stroških lobističnih dejavnosti in v 25 primerih informacij o zastopanju interesov, čeprav so te navedbe z [medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021](#) postale obvezne. Vsi lobisti, registrirani pred začetkom veljavnosti [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#), so morali informacije v skladu z novimi zahtevami po razkritju predložiti do 30. aprila 2022⁴²,

⁴² Letno poročilo o registru EU za preglednost za leto 2022.

- o podatki o nepovratnih sredstvih EU, ki so jih lobisti razkrili v registru EU za preglednost, niso bili skladni s podatki v računovodskem sistemu Komisije. Za zadnje zaključeno poslovno leto (2021) je Sodišče lahko primerjalo skladnost podatkov v 135 primerih, podatki pa so se ujemali le v šestih,
- o Lobisti, ki so delovali kot posredniki, niso vedno zagotovili potrebnih specifičnih informacij o identiteti svojih strank in zneskih, ki so jih od njih prejeli: od 661 posrednikov v registru EU za preglednost jih v nasprotju s smernicami informacij za zadnje zaključeno poslovno leto ni zagotovilo 20, za tekoče poslovno leto pa 27. Sodišče je ugotovilo tudi, da je 16 posrednikov, ki so bili ustanovljeni več kot tri leta pred registracijo, pri njej navedlo, da so novo ustanovljeni subjekti, zato ob registraciji niso navedli svojih podatkov za zadnje zaključeno poslovno leto.

69 V skladu z načeli OECD bi morale biti zahteve po razkritju namenjene povečanju preglednosti, in sicer z opredelitvijo tistih subjektov, ki jih neposredno zadeva izid lobističnih dejavnosti, in z opredelitvijo njihovih sredstev za lobiranje⁴³. V skladu z [medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2014](#) so morali vsi registracijski zavezanci predložiti oceno svojih letnih stroškov lobiranja. Na podlagi [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#) se finančna razkritja glede na izbrano kategorijo zastopanja interesov razlikujejo (glej [Prilogo II](#)). Sekretariat lobistom zagotavlja nekaj pojasnil in praktičnih smernic v zvezi s tem, katere kategorije naj navedejo v lastni izjavi, pri čemer navaja tudi nekaj primerov. Vendar lahko lobisti izberejo katero koli kategorijo, ne glede na svojo pravno obliko. V [Prilogi III](#) je predstavljena kompleksnost različnih zahtev po finančnih razkritjih za posamezno vrsto registracijskih zavezancev.

70 Sodišče je pri analizi populacije registra EU za preglednost ugotovilo tveganje, da se lahko registracijski zavezanci, ki jih financirajo tretje osebe (npr. nevladne organizacije), izognejo razkritju s tem povezanih finančnih informacij, če izjavijo, da zastopajo le svoje interese ali skupne interese svojih članov. Približno tretjina tistih, ki so izjavili, da so nevladne organizacije, platforme, mreže in podobno (1 207 od 3 529), je pri tem navedla, da zastopa svoje interese ali skupne interese svojih članov, in zato ni razkrila finančne podpore in prejetega financiranja (glej [sliko 8](#)). Sodišče za registracijske zavezance, registrirane pred medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021, ni našlo dokazov, da je sekretariat sistematično preverjal lastne izjave nevladnih organizacij o interesih, ki jih zastopajo, od česar je odvisno njihovo razkritje finančnih

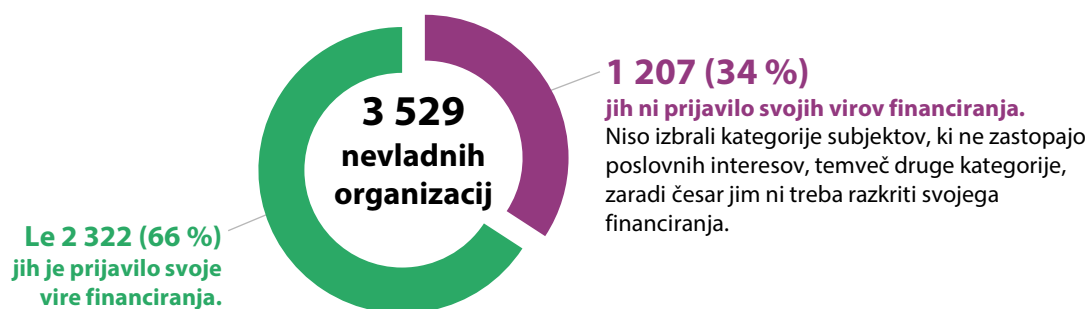
⁴³ *Recommendation of the Council Principles for transparency and Integrity in Lobbying* OECD/LEGAL/0379, načelo 5.

informacij. V skladu z medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021 je treba preveriti vse nove izjave.

Slika 8 – Izjave nevladnih organizacij o svojih virih financiranja

Skupno 3 529 registracijskih zavezancev se je opredelilo kot nevladne organizacije, platforme, mreže in podobno.

Subjekti, ki ne zastopajo poslovnih interesov, morajo sporočiti skupni proračun in informacije o svojih glavnih virih financiranja (za vsak prispevek nad 10 000 EUR, ki presega 10 % njihovega skupnega proračuna, tudi ime plačnika).



Vir: Evropsko računsko sodišče

71 Sekretariat pri pregledih zagotavlja šibko revizijsko sled, kakovost podatkov pa je problematična. Sodišče je pri analizi vzorca 100 registracijskih zavezancev, ki je temeljil na tveganju, ugotovilo naslednje težave s kakovostjo pregledov sekretariata:

- **šibka revizijska sled:** sekretariat sicer beleži, kdaj so bili pregledi opravljeni, vendar podrobnosti evidentira le, če odkrije težave. Od 97 pregledov sekretariata, ki jih je preverilo Sodišče, so bile podrobnosti o opravljenih pregledih evidentirane pri 49,
- **težave s kakovostjo podatkov:** Sodišče je pri treh pregledih sekretariata ugotovilo težave s kakovostjo podatkov registracijskih zavezancev, in sicer ti niso razkrili finančnih in drugih informacij o strankah, niso dovolj podrobno opisali interesov ter so navedli nedosledne informacije o proračunu za lobiranje in človeških virih.

Spletišče registra EU za preglednost ima znatne omejitve glede popolnosti in prijaznosti do uporabnika

72 V skladu z [načelom 5](#) OECD bi morale biti pri razkritju dejavnosti lobiranja zagotovljene zadostne in ustrezne informacije o ključnih vidikih dejavnosti lobiranja, da se omogoči javni nadzor. V [medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2021](#) (uvodna izjava 5) je navedeno, da je preglednost v zvezi z zastopanjem interesov zlasti pomembna, da se državljanom omogoči spremljanje dejavnosti in zavedanje morebitnega vpliva zastopnikov interesov. Pomembno je tudi dobro delujoče in posodobljeno spletišče, ki poslancem, komisarjem in uslužbencem institucij omogoča, da pred sestankom z lobisti preverijo, ali so ti registrirani. Spletišče registra EU za preglednost vsebuje informacije, ki so jih zagotovili lobisti (glej [okvir 4](#)), in po nekaterih izmed njih je mogoče iskati.

73 Sodišče je ocenilo vrsto informacij o lobistih, ki so na voljo na spletišču registra EU za preglednost, možnost iskanja po teh informacijah, možnost primerjave lobistov in prijaznost spletišča do uporabnika. Za primerjavo je Sodišče preučilo tudi spletišča držav članic in izbranih nevladnih organizacij, na katerih so zagotovljene informacije o ključnih vidikih dejavnosti lobiranja (glej [okvir 5](#)).

Okvir 5

Spletišča z informacijami o dejavnostih lobiranja

Spletišče nemškega registra lobistov

V [nemškem registru lobistov](#) so podatki dostopni v uporabniku prijazni obliki, na voljo so statistične informacije, podatki pa se lahko filtrirajo in iščejo po več kategorijah.

Spletišče o lobistih pri EU, ki ga upravlja nevladna organizacija

V tej interaktivni spletni [podatkovni zbirki](#), ki jo upravlja nevladna organizacija, se zbirajo in usklajujejo ter so predstavljene informacije, pridobljene s spletnih strani registra EU za preglednost, generalnih direktoriatov Komisije, Parlamenta in Portala odprtih podatkov Evropske unije. Uporabniki lahko te informacije iščejo, filtrirajo in razvrščajo na uporabniku prijazen način z uporabo interaktivnih informativnih plošč in preglednic.

74 Sodišče je ugotovilo, da spletišče registra EU za preglednost sicer vsebuje najnovejše podrobne informacije, ki jih predložijo lobisti, vendar obstajajo naslednje omejitve:

- o kar zadeva informacije o sestankih lobistov, so na voljo le podatki o sestankih s komisarji in generalnimi direktorji Komisije. Ni informacij o sestankih lobistov z uslužbenci Sveta oz. poslanci ali uslužbenci Parlamenta. Pri tej instituciji je nekaj takih informacij objavljenih na njenem spletišču ali spletnih straneh posameznih poslancev. Po navedbah sekretariata Parlament trenutno razvija orodje za objavo informacij o sestankih, ki naj bi bilo povezano z registrom EU za preglednost. Sedanja funkcija iskanja lobistov temelji na omejenih merilih in zajema le nekatere kategorije. Ni mogoče iskati informacij o lobistih, s katerimi so se srečali nekateri poslanci, komisarji in uslužbenci. Prikaz informacij o registracijskih zavezancih registra EU za preglednost je mogoč le posamično, rezultati iskanja pa se lahko razvrščajo le glede na ime lobistov, kategorijo registracije, datum registracije in državo sedeža. Rezultatov ni mogoče razvrstiti po drugih koristnih merilih, kot so subjekti, ki za lobiranje namenijo največ sredstev, znesek prejetih nepovratnih sredstev EU, sredstva za lobiranje ali število sestankov,
- o prijaznost spletišča do uporabnikov trenutno ni optimalna. Uporabniški vmesnik je omejen na enostavno iskanje in filtriranje. Ne zagotavlja združenih informacij o lobistih in njihovih dejavnostih na način, ki bi uporabnikom omogočal analizo razpoložljivih podatkov. Poleg tega ne omogoča skupne spletne predstavitve podatkov, kot so dinamično povezane, interaktivne informativne plošče in preglednice,
- o kar zadeva lobiste, ki so bili iz registra izbrisani ali začasno izključeni, informacije o njihovih prejšnjih lobističnih dejavnostih med začasno izločitvijo ali ob ponovni registraciji niso bile vidne. Informacije o lobistih, ki so bili začasno izločeni, so od marca 2023 na voljo na posebni podstrani (glej [okvir 6](#)).

Okvir 6

Zaradi izgubljenih preteklih informacij o lobistih je preglednost manjša

Neki lobist v vzorcu Sodišča je bil maja 2020 izbrisan iz registra EU za preglednost, ker ni izvedel obvezne letne posodobitve podatkov. Ponovno se je registriral junija 2020, vendar mu je sekretariat dodelil novo identifikacijsko številko. Informacije o vseh dejavnostih lobista, ki so se pred majem 2020 vodile pod staro identifikacijsko številko, na javnem spletišču registra EU za preglednost niso bile več na voljo. Zaradi izgubljenih preteklih informacij o lobistih je preglednost manjša.

Sodišče je odkrilo tudi primer lobista, vpletenega v škandal Katargate, ki je bil decembra 2022 začasno izključen iz registra EU za preglednost. Med začasno izključitvijo informacije o njegovih dejavnostih, proračunskih sredstvih in sestankih na javnem spletišču niso bile vidne vse do marca 2023, ko so se začele razkrivati informacije o začasno izključenih registracijskih zavezancih.

Zaključki in priporočila

75 Sodišče je prišlo do zaključka, da so v registru EU za preglednost zagotovljene koristne informacije, ki državljanom omogočajo, da spremljajo lobistične prakse, vendar je zaradi slabosti in vrzeli v teh informacijah preglednost v zvezi z dejavnostmi lobiranja v treh institucijah podpisnicah manjša.

76 Medinstitucionalni sporazum o registru za preglednost iz leta 2021 je na splošno skladen z mednarodnimi načeli. Obstajata jasen okvir in centralizirana vstopna točka za lobiste, ki želijo pridobiti dostop do informacij o oblikovanju politik EU ali sprejemanju odločitev ali zakonodaje EU ali na to vplivati. Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 vključuje določbe o upravičenosti prosilcev in o tem, da morajo lobisti spoštovati skupni kodeks ravnanja. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je malo izvršilnih ukrepov, s katerimi bi se zagotovilo, da lobisti izpolnjujejo zahteve glede registracije in razkritja informacij. Medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 ni zakonodajni akt, zato z njim ni mogoče sankcionirati lobistov, lahko pa se ti v nekaterih primerih izbrišejo iz registra. Glej odstavke [22–26](#).

77 Z medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2021 je bilo uvedeno načelo pogojenosti, v skladu s katerim naj bi poslanci, komisarji in uslužbenci institucij podpisnic komunicirali le z registriranimi lobisti. V praksi institucije to načelo uporabljajo na različne načine. To je privedlo do različnih pristopov, tudi glede tega, kaj je sestanek in kdo so njegovi udeleženci ter v katerih primerih morajo biti lobisti vpisani v register EU za preglednost, da bi se lahko udeležili sestanka ali drugih dejavnosti. Ta predpogoj velja le za sestanke med lobisti ter nosilci odločanja na najvišji ravni v generalnem sekretariatu Sveta in na Komisiji. Parlament tega predpogoja ne uporablja za individualne sestanke s poslanci in uslužbenci, razen za nekatera srečanja pri dogodkih in dejavnostih (npr. predstavitve v odborih). Glej odstavke [27–40](#).

Priporočilo 1 – Okrepiti in uskladiti izvajanje okvira registra EU za preglednost

Institucije podpisnice naj okrepijo in uskladijo obstoječi okvir, bodisi s prihodnjim pregledom medinstitucionalnega sporazuma bodisi s svojimi izvedbenimi sklepi, in sicer naj:

- (a) skupaj opredelijo pojem sestanek, da bodo z njim zajeti vsi načrtovani stiki z lobisti;
- (b) vsaj za višje vodstvo, ki je odgovorno za oblikovanje politik in odločanje (direktorji in njihovi nadrejeni), določijo, da se smejo sestajati zgolj z registriranimi lobisti.

Ciljni rok za izvedbo: julij 2025.

78 Vse tri institucije podpisnice so sprejele različne dopolnilne ukrepe za povečanje preglednosti in spodbujanje vpisa v register. Zaradi tega je bilo objavljenih več informacij o sestankih in dejavnostih z registriranimi lobisti. Vendar se te informacije ne objavljajo sistematično. Za spontana srečanja sicer ni mogoče zahtevati predhodnega vpisa v register EU za preglednost, vendar so lahko tudi takšni stiki z lobisti namenjeni vplivanju na politike, z okvirom registra pa niso zajeti. Glej odstavke [41–46](#).

Priporočilo 2 – Objavljati informacije o nenačrtovanih sestankih z lobisti

Institucije podpisnice naj objavljajo informacije o nenačrtovanih sestankih, na katerih je prišlo do lobiranja.

Ciljni rok za izvedbo: julij 2025.

79 Sekretariat registra za preglednost je skupna operativna struktura, vzpostavljena za upravljanje delovanja registra za preglednost. Delovne ureditve sekretariata niso formalizirane, zaradi skupnega načina dela pa je potrebno precejšnje usklajevanje. Sekretariat nima poslovnika, v katerem bi bilo določeno, kako naj tri institucije sodelujejo pri usklajevanju svojega dela v zvezi z nalogami, kot so porazdelitev delovne obremenitve med uslužbenci institucij ali predaja zadev. S tem se povečuje tveganje za učinkovito delovanje. Glej odstavke [49–58](#).

80 Sekretariat preveri kakovost podatkov registracijskih zavezancev ob vložitvi vloge, na podlagi pritožb ali priložnostno. Zato se po registraciji naknadno preverijo le nekateri registracijski zavezniki, da bi se zagotovilo, da so njihovi podatki posodobljeni in skladni z morebitnimi novimi zahtevami. Z informacijskim sistemom sekretariata se sicer izdajajo opozorila glede tveganja za kakovost podatkov posameznih registracijskih zavezancev, vendar se ne spremljajo sistematično. Sodišče je odkrilo težave s kakovostjo podatkov, kot so podvojeni vpisi v register, nedosledni ali nepopolni finančni podatki in manjkajoči obvezni podatki. Odkrilo je tudi nezadostno dokumentiranje pregledov. Sodišče je ugotovilo nedavne izboljšave pri pregledih, ki jih opravlja sekretariat. Glej odstavke [59–68](#).

81 Obstaja tveganje, da se lahko nevladne organizacije, ki jih financirajo tretje osebe, izognejo razkritju informacij o svojih virih financiranja, če izjavijo, da zastopajo le svoje interese ali skupne interese svojih članov. Razlog za to je, da registracijski zavezniki z navedbo v lastni izjavi sami izberejo kategorijo zastopanja interesov. Registracijskim zavezancem je v zvezi s tem sicer na voljo nekaj navodil, vendar Sodišče ni našlo dokazov, da bi sekretariat sistematično preverjal te izjave. Glej odstavke [69–71](#).

Priporočilo 3 – Izboljšati preglede kakovosti podatkov

Sekretariat naj za izboljšanje kakovosti podatkov registra za preglednost:

- (a) načrtuje redne preglede kakovosti podatkov, s katerimi bo vsaj enkrat v obdobju treh let pregledal vse registracijske zaveznice, in sistematično preverja tiste registracijske zaveznice, pri katerih so bila s samodejnimi kontrolami ugotovljena tveganja;
- (b) preverja popolnost in točnost finančnih podatkov o nepovratnih sredstvih EU (npr. z navzkrižnim preverjanjem s tistimi v računovodskem sistemu Komisije);
- (c) zagotovi jasne smernice in sistematično preverja veljavnost zastopanja interesov, ki ga prijavijo vsi prosilci in registracijski zavezniki;
- (d) dokumentira vse preglede kakovosti podatkov v svojem informacijskem sistemu, vključno s tistimi, pri katerih ni odkril težav.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2025.

82 Namen razkritja dejavnosti lobiranja je zagotoviti zadostne in ustrezne informacije o ključnih vidikih dejavnosti lobiranja, da se omogoči javni nadzor. Vendar ima [javno spletišče registra EU za preglednost v zvezi s tem](#) **znatne omejitve**. Nekateri pomembni podatki, kot so sestanki v Parlamentu in pretekli podatki o ponovno registriranih subjektih, niso na voljo. Poleg tega se na spletišču ne zagotavljajo zbirni podatki o lobistih in njihovih dejavnostih na uporabniku prijazen in interaktiven način. Glej odstavke [72–74](#).

Priporočilo 4 – Izboljšati ustreznost javnega spletišča registra za preglednost in prijaznost spletišča do uporabnikov

Sekretariat naj izboljša ustreznost javnega spletišča registra EU za preglednost in prijaznost spletišča do uporabnikov, in sicer z:

- (a) zagotavljanjem združenih informacij o lobistih in njihovih dejavnostih v interaktivnih informativnih ploščah in preglednicah, da bodo lahko uporabniki analizirali in primerjali podatke, ki so na voljo iz različnih virov;
- (b) povezovanjem informacij o lobistih v registru za preglednost z objavljenimi informacijami o njihovih lobističnih dejavnostih, vključno s sestanki s poslanci, komisarji in uslužbenci institucij;
- (c) dajanjem na voljo vseh preteklih informacij o lobistih, ki so bili izbrisani ali začasno izključeni iz registra za preglednost, tudi o sestankih, na katerih so lobirali.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2025.

To poročilo je sprejel senat V, ki ga vodi Jan Gregor, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 27 februarja 2024.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Priloge

Priloga I – Opredelitve lobiranja

Vir	Opredelitev lobiranja
Zgodovinska opredelitev 	V Oxfordovem slovarju angleškega jezika je zapisano, da se je samostalnik lobi (<i>lobby</i>) začel uporabljati najkasneje leta 1640 in pomeni prostor, kjer se srečujejo zakonodajalci in državljani, da bi razpravljali o zadevah.
Strokovna literatura 	V strokovni literaturi je lobiranje opredeljeno kot usklajeno prizadevanje za vplivanje na oblikovanje politik in odločanje, da bi se pri vladnih organih in izvoljenih predstavnikih dosegli določeni rezultati. Dejavnosti lobiranja običajno izvajajo organizirane skupine ali posamezniki s specifičnimi interesi (<i>Regulating lobbying: A global comparison</i>, Chari in drugi, 2019).
Strokovnjaki za odnose z javnostmi 	Irski inštitut za odnose z javnostmi lobiranje opredeljuje kot specifična prizadevanja za vplivanje na javno odločanje bodisi s spodbujanjem sprememb politike bodisi s prizadevanji za preprečevanje takih sprememb. Med drugim pomeni izražanje stališč javnim funkcionarjem o katerem koli vidiku politike ali katerem koli ukrepu za izvajanje te politike ali kateri koli zadevi, ki jo obravnava ali bo verjetno obravnaval javni organ.
Svet Evrope 	Po navedbah Sveta Evrope lobiranje v splošnem pomeni usklajeno prizadevanje za vplivanje na oblikovanje politik in odločanje, da bi se pri vladnih organih in izvoljenih predstavnikih dosegli določeni rezultati. V širšem smislu se lahko izraz nanaša na javne ukrepe (kot so demonstracije) ali dejavnosti na področju javnih zadev, ki jih izvajajo različne institucije (združenja, svetovalna podjetja, zagovorniške skupine, možganski trusti, nevladne organizacije, odvetniki itd.). V strogem pomenu besede pa izraz pomeni zaščito gospodarskih interesov, za katero si prizadeva podjetniški sektor (lobiranje podjetij) glede na svoj položaj na nacionalnem ali svetovnem prizorišču.
OECD	Po mnenju OECD je lobiranje običajen del demokratičnega procesa. Različne interesne skupine lahko s strokovnim znanjem, informiranjem o legitimnih potrebah in predložitvijo dokazov v zvezi s težavami politike in načini za njihovo reševanje vladam zagotovijo dragocena spoznanja in podatke, na katerih naj temeljijo javne politike. Na podlagi informacij različnih interesnih skupin in deležnikov oblikovalci politik lažje razumejo možnosti in kompromise ter lahko tako sprejmejo boljše politike.

Priloga II – Različne zahteve po finančnem razkritju

Vrste zastopnikov interesov:

- (A) subjekti, ki spodbujajo lastne interese ali interese svojih članov,
- (B) subjekti, ki uveljavljajo interese svojih strank (posredniki),
- (C) subjekti, ki ne zastopajo poslovnih interesov.

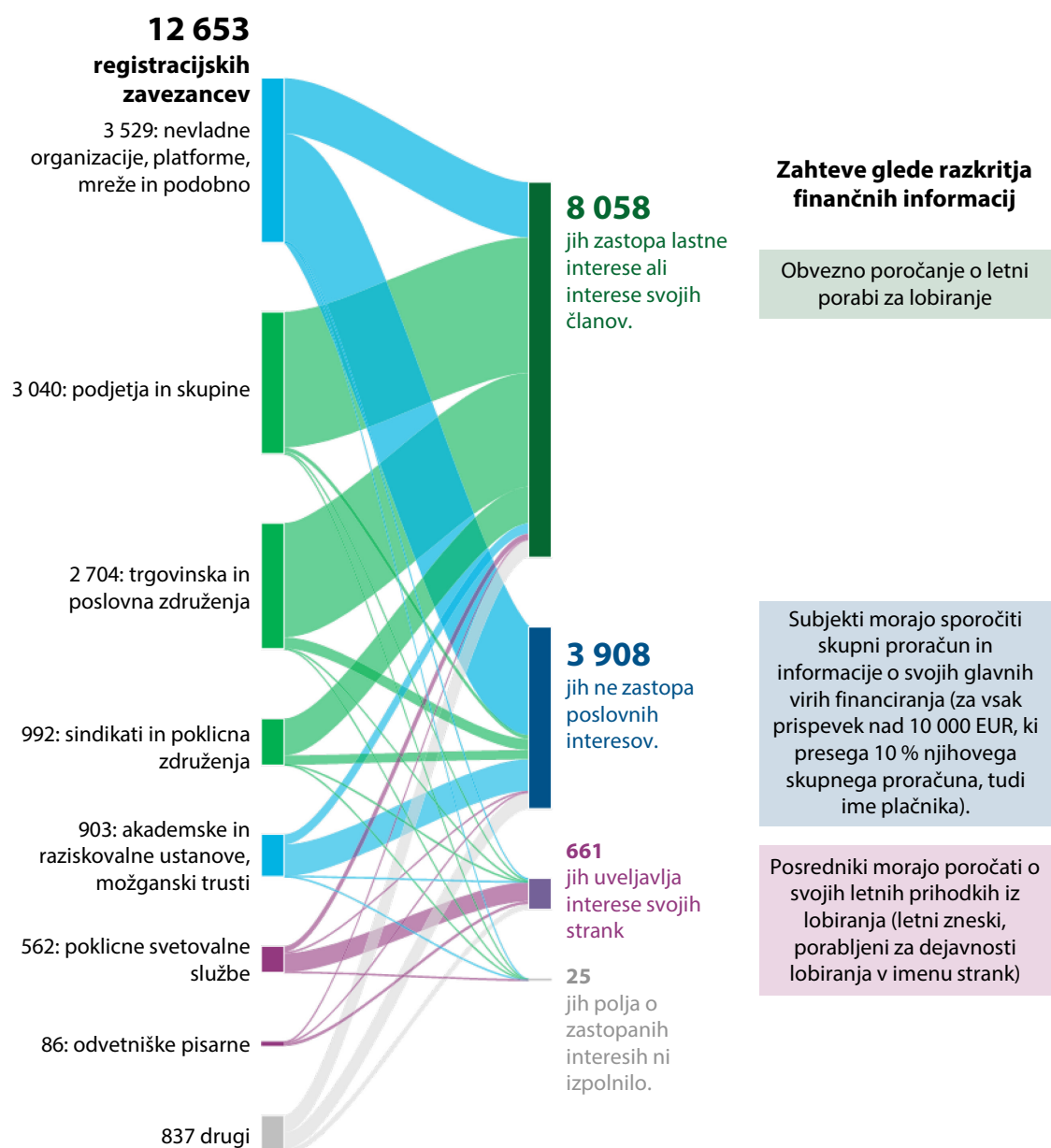
Finančni podatki in informacije, ki jih morajo predložiti prosilci ali registracijski zavezanci			(A)	(B)	(C)
Novoustanovljeni subjekt (D/N)			✓	✓	✓
Zadnje poslovno leto			✓	✓	✓
Začetek in konec zaključenega leta			✓	✓	✓
Ocena letnih stroškov v zvezi z dejavnostmi, zajetimi v registru EU za preglednost			✓	X	X
Ocenjeni skupni letni prihodki			X	✓	X
Skupni proračun			X	X	✓
Dodatne informacije			✓	✓	✓
Posredniki, ki jih je najel prijavitelj, da v njegovem imenu opravljajo zajete dejavnosti	v zadnjem zaključenem poslovnem letu	ime posrednika, stroški zastopanja	✓	X	X
	v tekočem poslovnem letu	ime posrednika, stroški zastopanja	✓	X	X
Zadevne stranke, v imenu katerih prijavitelj pri institucijah EU opravlja dejavnosti zastopanja	v zadnjem zaključenem poslovnem letu	popoln seznam strank z navedbo: (a) njihovega polnega imena (brez akronimov, brez generičnih imen), (b) prihodkov in (c) zakonodajnih predlogov, politik ali pobud EU, v zvezi s katerimi prijavitelj v imenu te stranke opravlja zajete dejavnosti (ustreza vnosom v razdelku 9 obrazca za registracijo)	X	✓	X
	v tekočem poslovnem letu	ime stranke	X	✓	X
Financiranje	za vsak prispevek nad 10 000 EUR, ki presega 10 % skupnega proračuna	– vir financiranja po kategorijah (financiranje in nepovratna sredstva EU, javno financiranje, nepovratna sredstva, ki jih ne financira EU, donacije, prispevki članov) – ime, znesek, vir financiranja	X	X	✓
Nepovratna sredstva, ki prispevajo k stroškom iz poslovanja prosilca/registracijskega zavezanca	v zadnjem zaključenem poslovnem letu	vir, znesek, skupni znesek nepovratnih sredstev EU	✓	✓	✓
	v tekočem poslovnem letu (D/N)	vir, znesek, skupni znesek nepovratnih sredstev EU	✓	✓	✓

✓ Se zahteva.

X Se ne zahteva.

Vir: medinstitucionalni sporazum iz leta 2021 in smernice za prosilce in registracijske zavezanke

Priloga III – Vrste registracijskih zavezancev in prijavljenega zastopanja interesov



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2021](#) in registra EU za preglednost

Kratice in okrajšave

ABAC: sistem za računovodenje na podlagi nastanka poslovnega dogodka

OECD: Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj

TR-ADMIN: interni informacijski sistem, ki ga uporablja sekretariat registra EU za preglednost

Glosar

Medinstitucionalni sporazum: skupno dogovorjen dokument, v katerem so urejeni nekateri vidiki posvetovanja in sodelovanja med institucijami EU.

Pogojenost: načelo, po katerem morajo biti zastopniki interesov pred začetkom lobiranja vpisani v register EU za preglednost.

Posrednik: lobist, ki z dejavnostmi lobiranja uveljavlja interese stranke.

Prosilec: vsak zastopnik interesov, ki je zaprosil za vpis v register.

Registracijski zavezanec: vsak lobist, ki je vpisan v register EU za preglednost.

Stranka: lobist, ki je sklenil pogodbeno razmerje s posrednikom, da bi ta z izvajanjem zajetih dejavnosti uveljavljal njegove interese.

Zajete dejavnosti: dejavnosti lobiranja, vključene v področje uporabe medinstitucionalnega sporazuma.

Zastopnik interesov: vsaka fizična ali pravna oseba ali formalna ali neformalna skupina, združenje ali mreža, ki se ukvarja z dejavnostmi lobiranja, zajetimi v medinstitucionalnem sporazumu o registru EU za preglednost.

Odgovori Parlamenta

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-05>

Odgovori Sveta

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-05>

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-05>

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-05>

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat V – Financiranje in upravljanje EU, ki ga vodi član Sodišča Jan Gregor. Revizijo je vodil član Sodišča Jorg Kristijan Petrovič, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Martin Puc in ataše v njegovem kabinetu Mirko Iaconisi, vodilna upravna uslužbenka Margit Spindelegger, vodja naloge Attila Horvay-Kovacs ter revizorji Gediminas Macys, Quirino Mealha, Nita Tennilä, Elitsa Pavlova in Tetiana Lebedynets. Jezikovno podporo je zagotovila Jennifer Schofield.



Od leve proti desni: Gediminas Macys, Attila Horvay-Kovacs, Elitsa Pavlova, Tetiana Lebedynets, Mirko Iaconisi, Jorg Kristijan Petrovic, Margit Spindelegger, Martin Puc, Nita Tennilä, Jennifer Schofield in Quirino Mealha.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

— Slike 2, 5 in 7 – ikone: slike so bile oblikovane z uporabo virov <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-1930-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/475990	QJ-AB-24-006-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1971-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/127523	QJ-AB-24-006-SL-N

Lobiranje je eno ključnih demokratičnih orodij, s katerim lahko organizacije in posamezniki prispevajo k oblikovanju politik in odločanju. Evropski parlament in Evropska komisija sta vzpostavila register EU za preglednost, in sicer na podlagi medinstitucionalnega sporazuma, ki ga je pozneje podpisal še Svet.

Sodišče je ocenilo, ali je register koristen za zagotavljanje preglednosti v zvezi z lobističnimi dejavnostmi pri oblikovanju politik in odločanju EU. Ugotovilo je, da vsebuje koristne informacije za državljane. Vendar je zaradi slabosti in vrzeli v teh informacijah preglednost lobističnih dejavnosti v treh institucijah podpisnicah manjša.

Sodišče priporoča okrepitev okvira registra, objavo informacij o nenačrtovanih sestankih z lobisti ter izboljšanje pregledov kakovosti podatkov. Izboljša naj se tudi prijaznost javnega spletišča do uporabnikov in njegova ustreznost.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors