



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Česká
republika

„Hlídáme veřejný zájem, hájíme efektivní a
odpovědnou správu země“

**Skrytý vliv, privilegovaný
přístup.**

Lobbing v Evropě

Transparency International - Česká republika (TI) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezování. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.

Lobbing v EU

Praha, 2015

Více informací o projektu na www.transparency.cz.

Autory: Transparency International (mezinárodní sekretariát)

Překlad: Hana Škapová

Grafická úprava: Transparency International – Česká republika o.p.s.

©2015 Transparency International ČR. Všechna práva vyhrazena.



Co-funded by the Prevention of and Fight against
Crime Programme of the European Union

Obsah

Přehled výsledků

Vybrané výstupy

Stručné shrnutí

Stručné představení hlavních zjištění

Přehled hlavních doporučení

O projektu: výzkumný přístup a metodologie

Lobbing v Evropě: zmapování situace

Regulace lobbingu v Evropě

1. Transparentnost

2. Integrita

3. Rovnost přístupu

4. Zaostřeno na Brusel

Doporučení

Odkazy

PŘEHLED VÝSLEDKŮ

Jak silné jsou v evropských politických systémech mechanismy bránící nekalému ovlivňování a podporující etické lobbování?

	Celkové skóre	Transparentnost	Integrita	Rovnost přístupu
Bulharsko	25 %	13 %	25 %	38 %
Česká republika	29 %	19 %	38 %	30 %
Estonsko	29 %	24 %	27 %	35 %
Francie	27 %	24 %	30 %	27 %
Irsko	39 %	48 %	38 %	31 %
Itálie	20 %	11 %	27 %	22 %
Kypr	14 %	7 %	21 %	23 %
Litva	50 %	48 %	40 %	62 %
Lotyšsko	39 %	28 %	43 %	48 %
Maďarsko	14 %	8 %	17 %	18 %
Německo	23 %	13 %	25 %	30 %

Nizozemí	34 %	25 %	38 %	39 %
Polsko	33 %	29 %	26 %	43 %
Portugalsko	23 %	13 %	19 %	37 %
Rakousko	40 %	34 %	42 %	43 %
Slovensko	26 %	21 %	23 %	34 %
Slovinsko	55 %	58 %	58 %	48 %
Španělsko	21 %	10 %	35 %	17 %
Velká Británie	44 %	34 %	51 %	46 %
Evropská komise	53 %	48 %	49 %	63 %
Evropský parlament	37 %	45 %	46 %	21 %
Rada EU	19 %	17 %	29 %	13 %

Celkové skóre je nevážený průměr výsledků ve všech třech podkategoriích. Vyjadřuje, nakolik silné jsou mechanismy bránící nekalému ovlivňování při používání lobbyingu a jak mocné je úsilí podporující etické a otevřené lobbistické praktiky.¹

VYBRANÉ VÝSTUPY

Kvalita regulativních opatření za 19 evropských zemí a 3 instituce EU:

celkové skóre 31%

transparentnost 26 %

integrita 33 %

rovnost přístupu 33 %

Vybrané statistické údaje

- Jen 7 z 19 zemí má právní nebo jinou specifickou úpravu regulující lobbying (Francie, Irsko, Litva, Polsko, Rakousko, Slovinsko a Velká Británie).
- 58 % občanů EU se domnívá, že vláda jejich země je do značné míry nebo zcela řízena několika velkými zájmy (průzkum Transparency International: Globální barometr korupce 2013).
- Kvalita regulativních opatření za tři evropské instituce: celkové skóre 36 % (Evropská komise 53 %, Evropský parlament 37 %, Rada EU 19 %)

¹ Podrobné vysvětlení viz kapitulu O projektu: Výzkumný přístup a metodologie.

STRUČNÉ SHRNUTÍ

Lobbing je jakákoli přímá nebo nepřímá komunikace s úředníky veřejné správy nebo politickými funkcionáři s cílem ovlivnit rozhodování ve veřejné sféře, prováděná jakoukoli organizovanou skupinou nebo v její prospěch.

Tato zpráva zkoumá stávající praxi v oblasti lobbingu a pokusů o jeho regulaci v 19 evropských zemích a v rámci tří hlavních evropských institucí.² Vychází v době, kdy se důvěra veřejnosti ve vládní instituce pohybuje na historickém minimu a kdy je lobbing všeobecně vnímán jako neprůhledné jednání usilující o zajištění neoprávněných výhod. Zároveň jde o dobu, kdy stále větší počet vlád v evropských zemích slibuje, že se vypořádají s problémem prosazování neoprávněných zájmů v politice, a také o dobu, kdy široká škála ekonomických, sociálních a politických problémů a výzev, jimž evropské země a instituce čelí, velmi naléhavě vyžaduje kvalitní vlády a instituce.

Lobbing je nedílnou součástí zdravé demokracie, s úzkou návazností na univerzální hodnoty typu svoboda projevu nebo právo obracet se na orgány a instituce. Lobbing umožňuje nejrozličnějším zájmovým skupinám vyjadřovat své pohledy na přijímaná rozhodnutí, která by je výhledově mohla ovlivňovat. Lobbing má také potenciál přispívat ke zkvalitňování rozhodovacích procesů, protože představuje cestu, jakou se k zákonodárným a rozhodovacím orgánům dostávají odborné názory a stanoviska. V průzkumu, který v roce 2013 zkoumal názory 600 evropských politiků, vyjádřilo 89 % respondentů přesvědčení, že „etický a transparentní lobbing napomáhá k rozvoji politiky“.³

Nicméně celá řada skandálů, k nimž dochází v různých evropských zemích, prokazuje, že pokud lobbing nepodléhá jasným a vymahatelným pravidlům a omezením, může docházet k tomu, že dominantní vliv na politické rozhodování má jen úzká skupina subjektů, které disponují potřebnými zdroji a kontakty. Taková situace vede přinejmenším k ovlivňování individuálních rozhodnutí, které pak vycházejí ze zkreslených informací, a v nejhorším případě může dojít až k úplnému ovládnutí státu mocenskými zájmy (tzv. state capture). Neprůhledné lobbistické praktiky představují v současné době jedno z největších korupčních rizik v Evropě, o čemž svědčí zjištění, že 6 z 10 občanů EU se domnívá, že vláda jejich země je do značné míry nebo zcela ovládána několika velkými zájmy.⁴

² Hodnocení situace v oblasti lobbingu bylo provedeno v roce 2014 v 19 zemích a třech evropských institucích. Země: Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a Velká Británie; instituce: Evropská komise, Evropský parlament, Rada EU.

³ Burson Marsteller, A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers (London: Burson Marsteller, 2013).

⁴ Transparency International, Global Corruption Barometer 2013 (Berlin: Transparency International, 2013).

Tato zpráva shrnuje výsledky výzkumného projektu, který na národní úrovni sledoval situaci v oblasti lobbingu, včetně kvality opatření, jimiž se vlády a evropské instituce snaží omezovat rizika a existující hrozby nekalého ovlivňování rozhodovacích procesů ve veřejné sféře. Jde o vůbec první počín vypracovat takto komplexní zhodnocení umožňující srovnání situace v jednotlivých zemích.

Zpráva se zaměřuje především na zhodnocení tří zásadních a vzájemně provázaných aspektů účinné regulace lobbingu. Zaprvé, nakolik jsou interakce mezi lobbisty a veřejnými činiteli transparentní a otevřené kontrole ze strany veřejnosti (transparentnost). Zadruhé, zda existují jasná a vymahatelná pravidla prosazující etické postupy při lobbování jak ze strany lobbistů, tak ze strany veřejných činitelů (integrita). Zatřetí, nakolik je rozhodování ve veřejné sféře otevřeno možnosti různorodého zastoupení široké škály zájmů (rovnost přístupu k rozhodování). Každá upřímně míněná snaha omezit neoprávněné ovlivňování politiky musí vycházet z toho, že opatření zajišťující transparentnost je třeba posílit širšími pravidly prosazujícími etické chování a rozšiřováním možností přístupu k orgánům s rozhodovací pravomocí pro různorodé zájmové skupiny a občany.

Celkové výsledky výzkumného projektu dávají důvod k obavám a lze z nich vyvozovat, že dosavadní pokusy o prosazování otevřených a etických lobbovacích praktik – ze strany vlád i samotných lobbistů – byly spíše polovičaté a neúčinné. Uplatňování vlivu zůstává do značné míry v rovině neformální a skrývané, velkým problémem jsou střety zájmů a existují skupiny, které mají privilegovaný přístup k orgánům s rozhodovací pravomocí. Přetrvávají rizika prosazování neoprávněných zájmů, což v některých případech vedlo až k drastickým a dalekosáhlým důsledkům a dopadům na ekonomiku, životní prostředí, sociální soudržnost, bezpečnostní situaci a lidská práva. Regulace lobbingu je naléhavý problém, jemuž je třeba věnovat mnohem větší úsilí jak ze strany veřejného sektoru, tak ze strany všech subjektů, které se snaží ovlivňovat rozhodovací procesy ve veřejné sféře.

6 z 10 občanů EU je přesvědčeno, že vláda jejich země je do značné míry nebo zcela ovládána několika velkými zájmy.
--

Problematika lobbingu v Evropě je velmi různorodá, složitá – a čím dál tím komplikovanější

Na rozhodovací procesy ve veřejné správě se snaží působit široká škála zájmových skupin a jejich zástupců, formou poskytování informací a ovlivňování přijímaných rozhodnutí. Toto úsilí přispívá k rozvoji dynamického demokratického prostředí. Celá řada aktérů, kteří se snaží ovlivňovat rozhodování, ať jde o subjekty ze soukromého či veřejného sektoru nebo o zástupce neziskových či právních organizací, své aktivity nepovažuje za lobbování a používá pro jejich označení jiné názvy: prosazování zájmů, public affairs, advocacy.

Ve většině zemí je lobbing jako specifická profese a služba stále ve fázi zrodu. Rostoucí profesionalizaci lobbingu můžeme sledovat v Bruselu, který se s postupujícím procesem evropské integrace stává centrem vytváření evropské politiky. Na úrovni jednotlivých států spíše stále převládá systém reprezentování sektorových zájmů a komunikace s vládními orgány prostřednictvím profesních organizací. Lze nicméně sledovat postupné posilování nového prvku: aktéři disponující dostatečnými zdroji, především velké podniky a korporace, začínají ve stále větší míře vyvíjet vlastní lobbistické aktivity, místo aby dál spoléhali na zastupování svých zájmů příslušnými oborovými sdruženími.

V Evropě přetrvává skryté a neformální uplatňování vlivu

Lobbing využívá nejrůznějších technik, od otevřeného zapojení do rozhodovacích procesů přes organizaci podpůrných kampaní po přímou komunikaci s lidmi v rozhodovacích pozicích. Většinou jde o techniky legitimní, nicméně některé z užívaných postupů jsou navrženy tak, aby zakryly skutečné původce a jejich zájmy a utajily jejich totožnost před orgány či lidmi s rozhodovací pravomocí i před externími pozorovateli. Ve vyhraněných případech může jít o ovlivňování prostřednictvím subjektů, které kryjí skutečné iniciátory, nebo o manipulaci s názory a předstírání, že určitý postoj má širokou podporu veřejnosti (např. prostřednictvím metody známé pod označením astrosurfing).

Napříč zkoumanými zeměmi se značná část ovlivňování rozhodovacích procesů odehrává stranou jakýchkoli oficiálních kanálů a spoléhá na neformální vztahy a různé typy sociálních interakcí. V mnoha zemích, od Irska přes Portugalsko po Maďarsko, je takové uplatňování vlivu úzce provázáno se specifickými strukturami – rodinnými, třídními nebo vázanými na obchodní zájmy, což vede ke vzniku uzavřených a elitářských společenství.

Stále výrazněji se projevuje propojení byznysu s politikou, což vede k rostoucím střetům zájmů a k růstu rizika, že obchodní zájmy ovládnou rozhodovací procesy v politice a

v regulatorní oblasti. Obzvláště nebezpečnými jevy jsou jednak praxe vyvíjení lobbistických aktivit v době, kdy daná osoba zastává určitou funkci, a jednak fenomén tzv. otáčivých dveří, tj. neomezované přecházení mezi veřejným a soukromým sektorem. Značně problematickou roli hrají také neprůhledné praktiky ve financování politických stran.

Navzdory vysoké míře rizika je regulace lobbingu v Evropě žalostně nedostatečná, což umožňuje rozkvět nekalého ovlivňování

Ve srovnání s mezinárodními standardy a nejlepšími postupy, které se postupně v oblasti regulace lobbingu prosazují, dosahuje 19 hodnocených evropských zemí a tři evropské instituce celkového skóre pouhých 31 procent (celkový výsledek za všechny tři kategorie – transparentnost, integrita a rovnost přístupu).

Velká většina hodnocených evropských zemí nemá žádnou komplexní úpravu regulující lobbing, ani žádný nástroj systematického sledování kontaktů mezi lobbisty a veřejnými činiteli. V tomto směru Evropa zaostává za Kanadou a Spojenými státy. Jen 7 z 19 zemí má právní nebo jinou specifickou úpravu regulující lobbing (Francie, Irsko, Litva, Polsko, Rakousko, Slovinsko a Velká Británie). Většina právních předpisů nebo regulačních opatření, které v Evropě existují, trpí značnými nedostatky a neslouží svému účelu. Problematické je také praktické uplatňování existujících pravidel a vymahatelnost jejich dodržování.

1z 19: Slovinsku se jako jediné zemi z 19 hodnocených podařilo dosáhnout celkového skóre přes 50 procent.

Skóre přes 50 procent dosáhla pouze jediná země – Slovinsko, a z institucí Evropská komise. Ovšem i v jejich případě existuje celá řada problémů a nedostatků platné úpravy, která nepokrývá vše potřebné, obsahuje mezery a potýká se s problémy v oblasti vymahatelnosti. Stojí za povšimnutí, že na samém chvostu tabulky najdeme většinu zemí, které se nejvíce potýkají s finanční krizí (Kypr, Španělsko, Itálie a Portugalsko)⁵, společně s Maďarskem. Dalším znepokojivým faktem je výsledek, jehož dosáhla Rada EU, jedna z nejmocnějších evropských institucí. Její skóre je třetí nejslabší, pouhých 19 procent (v přehledu celkových výsledků je tak protipólem Evropské komise).

Transparentnost

průměrné skóre: **26 %**

Občané a zájmové skupiny mají jen malou možnost zjistit, kdo ovlivňuje rozhodování ve veřejné sféře, ve kterých záležitostech a jakým způsobem. Jen minimum zemí má vůbec nějaké požadavky na veřejný sektor ohledně informování o jeho kontaktech s lobbisty a

⁵ Ve skupině hodnocených zemí nebylo zahrnuto Řecko.

lobbistickými zájmovými skupinami. Pokud se takové záznamy někde vedou, často jde pouze o velmi omezené nebo sporadické informace, které navíc mnohdy nejsou proaktivně zveřejňovány. Přestože kromě Kypru je ve všech zemích uzákoněn svobodný přístup k informacím, v praxi je situace taková, že občané, média či jiní zájemci o informace musejí zdolávat nemalé překážky při jejich získávání.

Ve všech sedmi zemích i dvou evropských institucích, které mají specifickou právní úpravu či jinou formu regulace lobbingu, byl jako výchozí bod zaveden registr, kde se lobbisté musejí zapsat a ve většině případů také pravidelně informovat o svých aktivitách. Registry mohou být užitečným nástrojem umožňujícím občanům sledovat, kdo a jak ovlivňuje politické procesy, pokud se při jejich zavádění vychází z široce pojaté definice (zahrnující všechny, kdo se snaží ovlivňovat rozhodování ve veřejné sféře), pokud je registrace povinná a pokud je zavedení registru doplněno zavedením smysluplných kontrolních mechanismů. Bohužel ani jeden z existujících registrů uvedená kritéria nesplňuje. Zároveň je třeba připomenout, že ani široce pojatý registr lobbistických zájmů není všelékem na nekalé ovlivňování. Jde pouze o jedno z mnoha opatření, která je nutné zavést při zprůhledňování rozhodovacích mechanismů a při jejich otevírání veřejné kontrole.

1z 19: Rakousko je jedinou zemí, která zavedla závazný etický kodex pro lobbisty.

Integrita

průměrné skóre: **33 %**

Lobbisté ani veřejní činitelé nepodléhají žádným jasným a vymahatelným etickým pravidlům upravujícím lobbistické aktivity. Tento fakt je silně znepokojující, s ohledem na nízkou míru transparentnosti. Většina zemí už sice zavedla etický kodex pro pracovníky veřejného sektoru, ale v celé řadě zemí stále chybí obdobný etický rámec platný pro zákonodárce. Existující etické kodexy jsou mnohdy nedostatečné a postrádají jasné návody upravující jednání s lobbisty. K značně problematickým oblastem patří úprava střetů zájmů. Většina zemí sice určitým způsobem upravuje problematiku „otáčivých dveří“ a zavádí tzv. cooling-off period, tj. časové omezení určující, po jak dlouhou dobu nesmí veřejný činitel po odchodu z funkce vyvíjet lobbistické aktivity mezi bývalými kolegy, ale pouze jediná země (Slovinsko) zavedla obdobné opatření také pro zákonodárce a i v tomto případě existují problémy s jeho praktickou vymahatelností. Ani jedna z 19 hodnocených zemí nemá zavedeny účinné mechanismy umožňující sledovat případy „otáčivých dveří“ a vymáhat dodržování existujících omezení.

Pokud jde o nastavení etického rámce pro lobbisty, závazný etický kodex má dosud zaveden pouze jediná země (Rakousko). V Irsku je podle nedávno přijatého zákona Regulation of Lobbying Act (2015) regulační orgán oprávněn závazný kodex pro lobbisty vydat a v několika dalších zemích existují určitá dobrovolná opatření. Pozitivní je, že ve většině zemí lze sledovat určité dobrovolné iniciativy a pokusy o samoregulaci lobbistických aktivit, včetně prosazování etických kodexů. Tyto snahy se ovšem většinou omezují jen na některé profesní asociace, které reprezentují pouhý zlomek subjektů pokoušejících se ovlivňovat rozhodování ve veřejné sféře. Existující kodexy jsou navíc obvykle dobrovolné a mnohdy jsou příliš obecné a postrádají účinné mechanismy řešení stížností.

Rovnost přístupu

průměrné skóre: **33 %**

Zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů ve veřejné sféře není dostatečně ošetřeno; některé skupiny mají výhodu privilegovaného přístupu. Většina zemí sice má nastaveny mechanismy umožňující zapojení veřejnosti do rozhodovacích a poradenských procesů, ale jejich využívání je obvykle spíše nekonzistentní a závislé na vůli jednotlivých vládních orgánů. Zároveň v žádné zemi neexistuje jasný mechanismus, který by požadoval a poskytoval podrobné vysvětlení, či stanoviska byla při rozhodování vzata v úvahu a proč. Další problematickou oblast představuje interní lobbování v rámci poradních a expertních orgánů, které ve veřejném sektoru působí. Pouze v jediné zemi (Portugalsko) existuje zákonný požadavek na zajištění vyváženého složení takových orgánů. Ve většině zemí zůstávají při pohledu zvnějšku tyto orgány i jejich fungování značně neprůhledné.

Pro současnou situaci je typická vysoká míra rizika, že rozhodování ve veřejné sféře podléhá nekalému ovlivňování. Tato skutečnost má společně s nedostatečnou mírou regulace a kontroly zásadní dopady jak na veřejné blaho, tak na pověst všech zúčastněných stran. Podkladové národní studie i názory odborníků a případové studie představené v této zprávě názorně ukazují, jak negativní důsledky má současný přístup k lobbingu a do jaké míry přispívá ke vzniku situací, v nichž dochází k poškozování životního prostředí, k finančním krizím, k potlačování lidských práv nebo k ohrožování bezpečnosti. Dalším negativním důsledkem je poškozování pověsti i těch lobbistů a veřejných funkcionářů či institucí, kteří se snaží jednat otevřeně a eticky. Míra veřejné důvěry je velmi nízká. Navíc vzhledem k tomu, že většina lobbistických aktivit se odehrává v zákulisí, dá se předpokládat, že skutečný rozsah problému bude ještě větší.

Navzdory existenci zásadních nedostatků v regulačních rámcích používaných v celé EU existují i náznaky pozitivních snah o nápravu situace. Stále rostoucí počet zemí (mj. Estonsko, Francie, Itálie nebo Litva) dává najevo ochotu problémy řešit a má připravena opatření,

jejichž prosazování je v různých fázích pokročilosti. Přestože nedávno přijatý irský zákon trpí řadou nedostatků, nastavuje vyšší laťku pro právní úpravu lobbingu. Po celé Evropě můžeme najít řadu dalších příkladů slibných opatření. Některá z nich v této zprávě popisujeme.

Rostoucí počet profesionálních lobbistů a firem se zavazuje k dodržování vyšších etických standardů při jednání se státní správou a podporuje přijímání reforem v této oblasti, a to nejen kvůli důrazu na morálnější postupy, ale také s ohledem na přínosy pro vlastní pověst a v zájmu zlepšení celkových „pravidel hry“. Určité nadějně náznaky můžeme sledovat i v Bruselu a pod patronací Rady Evropy pokračuje úsilí připravit nadnárodní právní úpravu lobbingu.

Tyto trendy jsou povzbudivé a lze jim jedině tleskat. Ovšem pokud mají být uvedené snahy opravdu účinné, je třeba k nim přistupovat mnohem komplexněji. Bohužel celá řada dosud přijímaných opatření trpí příliš úzkým zaměřením a nebere v úvahu širší aspekty potřebného zajištění transparentnosti, integrity a rovnosti přístupu (ani nutnost jejich začlenění do širšího právního rámce).

Další nezbytné podmínky představují politická vůle, odhodlání a vědomí naléhavosti problému. Jedině tak se mohou připravená opatření dočkat prosazení a nezapadnout v nekonečných debatách o jejich podobě (jako tomu bylo mnohokrát v minulosti). Opatření je třeba nejen přijmout, ale hlavně zajistit jejich dodržování. Teprve pak bude politika znovu sloužit veřejnému blahu, občané budou moci znovu začít důvěřovat vládám a pojem „lobbing“ bude možné spojovat s představou participativní demokracie, místo aby byl spíše synonymem korupce.

PŘEHLED HLAVNÍCH DOPORUČENÍ

Následující přehled uvádí nejdůležitější opatření a doporučené kroky, které by měly učinit vlády a lobbisté směrem k prosazování etického lobbingu a omezování nekalého ovlivňování.⁶

Zajistit zveřejňování informací o lobbistických aktivitách a jejich snadnou dostupnost.

Zajistit, aby regulace lobbingu vycházela z široce pojatého vymezení jak všech subjektů zapojených do lobbistických aktivit (včetně poradců zaměřených na lobbing, lobbistů zaměstnávaných firmami, public affairs agentur, neziskových organizací, firem a korporací, profesních asociací, odborů, organizací typu think tank, právnických firem, náboženských

⁶ Viz podrobněji rozepsaná doporučení zaměřená na národní vlády, evropské instituce, lobbisty a občanskou společnost v závěru této zprávy.

organizací, akademických pracovníků a neplacených členů řídicích orgánů společností), tak všech klíčových subjektů na straně lobbovaných.

Zavést registry lobbistů a posílit již existující registry tím, že budou povinné a budou vyžadovat včasnou registraci a uvedení podrobných informací: koho lobbista zastupuje, na koho cílí, jaké zdroje má k dispozici, čeho chce dosáhnout a jakých podkladových materiálů k tomu využívá.⁷

Zavést sledování tzv. „legislativní stopy“ u každého návrhu zákona nebo politického opatření, aby byla zajištěna naprostá transparentnost rozhodovacích procesů. Systém by měl zahrnovat rovněž sledování a zveřejňování externích podnětů a kontaktů mezi lobbisty a státními úředníky.

Vyžadovat, aby státní úředníci a funkcionáři zveřejňovali informace o svých schůzkách a kontaktech s lobbisty (kalendáře, programy jednání, dokumenty předložené lobbisty).

Všichni, kdo se snaží ovlivňovat veřejné rozhodování (včetně profesionálních lobbistů, firem a organizací občanského sektoru), musí usilovat o maximální transparentnost svých postupů při prosazování zájmů či lobbování, což obnáší:

- zveřejňování informací o předmětu zájmu, výdajích na kampaň a lidech, kteří budou v zájmu organizace lobbovat;
- zveřejnění údajů o politických přispěvcích a zapojení do politických aktivit;
- zveřejnění materiálů a podkladů, které v rámci lobbistických snah budou prezentovat.

Vytvořit etickou „ochrannou bariéru“ mezi lobbisty a veřejným sektorem.

Zavést tzv. cooling-off period, tj. stanovit minimální lhůtu, po kterou bývalí vysoce postavení státní úředníci a volení představitelé nesmějí pracovat v lobbistických pozicích, kde by mohlo docházet ke střetům zájmů, a nastavit schvalovací proces (na nějž bude dohlížet určený etický orgán), kterým bude muset projít každý bývalý vysoký státní úředník, člen parlamentu a vlády, než nastoupí do funkce, která obnáší lobbistické aktivity (platí pro úředníky a členy orgánů na národní i nadnárodní úrovni).

Upravit existující etické kodexy pro státní úředníky a funkcionáře tak, aby obsahovaly jasná pravidla chování ve vztahu k lobbingu, včetně pravidel upravujících jednání se zájmovými skupinami.

⁷ V určitých případech je sice možné připustit oprávněné výjimky u menších aktivit, ale obecně vzato by měly registry evidovat všechny lobbisty. Vzhledem k tomuto požadavku je třeba pokud možno minimalizovat administrativní zátěž.

Zavést závazné etické kodexy pro lobbisty, které budou vymezovat základní principy etického lobbování.

Lobbisté se musí zavázat, že budou svou činnost vykonávat s vysokou mírou integrity a v souladu s vlastními pravidly společenské odpovědnosti (CSR), že budou dbát na to, aby předávané informace byly fakticky přesné a pravdivé a že nebudou zkreslovat informace o svém vlastním postavení a zájmech ani o povaze komunikačních aktivit.

Podporovat široké a různorodé zapojení do rozhodování ve veřejné sféře – usilovat o zapojení jednotlivců a skupin zastupujících širokou škálu zájmů a perspektiv.

Přijmout právní úpravu, která zajistí občanům, zájmovým skupinám i firmám a firemním sdružením rovné možnosti předkládat podněty k připravovaným legislativním opatřením.

Uzákonit povinnost, aby státní orgány zveřejňovaly výsledky konzultačních procesů, včetně stanovisek, která zastávají jednotliví účastníci těchto procesů.

Při sestavování expertních a poradních skupin zajistit otevřený proces výběru jejich členů a nastavit výběrová kritéria tak, aby výsledná sestava umožňovala zastoupení různorodých zájmů.

Zajistit vymahatelnost pravidel a nastavit smysluplné sankce za neetické jednání.

Ustavit nezávislý orgán dohledu, který bude mít dostatečné zdroje a pravomoc prosazovat dodržování pravidel týkajících se transparentnosti lobbistických aktivit a etického jednání (omezení pro nástup do zaměstnání po veřejné funkci, střety zájmů, omezení platná pro dary a jiné výhody).

O PROJEKTU: VÝZKUMNÝ PŘÍSTUP A METODOLOGIE

Tato publikace shrnuje výstupy 19 národních zpráv, které v roce 2014 hodnotily situaci v oblasti lobbingu a pokusy o jeho regulaci po celé Evropě. Metodologii hodnocení připravila Transparency International, která přitom vycházela z mezinárodně uznávaných standardů v oblasti regulace lobbingu a preventivních opatření proti nekalému ovlivňování. Tyto standardy stanovují například následující dokumenty: publikace OECD „10 zásad pro transparentnost a integritu lobbingu“⁸ a následná zpráva o uplatňování těchto zásad v roce 2014,⁹ zpráva Benátské komise,¹⁰ zásady Open Governance Scorecard Standards vypracované

⁸ The OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, dostupné na: www.oecd.org/gov/fightingcorruptioninthepublicsector/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm.

⁹ OECD, 2014.

Transparency International,¹¹ pravidla vypracovaná nadací Sunlight Foundation¹² a standardy zpracované organizací Access Info Europe.¹³ Tyto standardy jsme pojali jako východisko a na jejich základě vznikla metodologie obsahující 65 indikátorů, resp. hodnotících otázek. Metodologie byla posléze upravena do finální podoby během konzultací s některými výše zmíněnými organizacemi.

Indikátory odpovídají třem základním dimenzím a deseti poddimenzím, které jsou považovány za komplexní přístup k regulaci lobbingu. Třemi základními dimenzemi jsou **transparentnost, integrita a rovnost přístupu**.

- Míra transparentnosti ukazuje, nakolik otevřené jsou rozhodovací procesy a do jaké míry má veřejnost přístup k informacím o tom, kdo lobbuje u státních úředníků a politiků, o jaké otázky jde, kdy a jakým způsobem lobbing probíhá, kolik peněz se na něj vynakládá a jaké výsledky lobbistické snahy přinášejí.
- Míra integrity vyjadřuje, nakolik účinně dokážou státy zajistit etické jednání mezi státními úředníky, politiky a lobbisty.
- Rovnost přístupu ukazuje, nakolik systém v rozhodovacích procesech veřejné sféry umožňuje pluralitní zastoupení široké škály zájmů a možnost předkládání různorodých podnětů a argumentů.

Hodnotící metodologie

Každá národní zpráva se snažila zhodnotit aktuální situaci v oblasti regulace lobbingu, používané postupy a strategie, a k tomu shromáždit důkazy o existujících korupčních rizicích a příklady ilustrující nedostatky v kontrole lobbingu. Zároveň zprávy poukazují na nadějně trendy nebo postupy v oblasti lobbingu v dané zemi a nabízejí řešení a doporučení směřovaná subjektům s rozhodovací pravomocí i zástupcům různých zájmů ve veřejném i soukromém sektoru.

Hodnocení probíhalo v období březen – srpen 2014. V jeho rámci byly posuzovány právní a strategické dokumenty a dostupná sekundární data. Poté proběhla série hloubkových rozhovorů s představiteli orgánů s rozhodovací pravomocí, s lobbisty a s odborníky na lobbing v dané zemi. Celkem se v 19 hodnocených zemích uskutečnilo 161 rozhovorů se 180

¹⁰ Council of Europe, Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) (Strasbourg: Council of Europe, 2013).

¹¹ Transparency International, Open Governance Standards (Berlin: Transparency International, připravuje se vydání).

¹² Sunlight Foundation, 2013.

¹³ Access Info Europe, Lobbying Transparency via Right to Information Laws (Madrid: Access Info Europe, 2013).

respondenty. Šlo tedy primárně o kvalitativní průzkum, nicméně ve snaze vyjádřit účinnost regulace lobbingu na národní i evropské úrovni také kvantitativně odpovídali zpracovatelé na 65 specifických hodnotících otázek.¹⁴ Pro hodnocení míry regulace lobbingu na evropské úrovni použila bruselská pobočka Transparency International hodnotící složku výzkumné metodologie, s jejíž pomocí posoudila situaci v Evropské komisi, Evropském parlamentu a v Radě EU.

10 poddimenzí komplexního systému regulace lobbingu

Transparentnost		Integrita		Rovnost přístupu	
1	Dostupnost informací, prostřednictvím režimů svobodného přístupu k informacím	5	Opatření omezující rizika jevu „otáčivých dveří“, tj. omezení platná pro přesuny mezi působením ve veřejném a soukromém sektoru	9	Mechanismy upravující konzultační procesy a zapojení veřejnosti do rozhodování
2	Systémy registrace lobbistických aktivit	6	Etické kodexy pro pracovníky veřejného sektoru	10	Sestavování a strategie využívání expertních a poradních skupin
3	Dohled nad registračními systémy a sankce za porušování pravidel	7	Etické kodexy pro lobbisty		
4	Proaktivní zveřejňování informací ze strany státních úředníků, včetně legislativní stopy	8	Seberegulace uplatňovaná profesními sdruženími lobbistů		

V případě hodnotících otázek byla u každého indikátoru využita tříbodová stupnice, kde minimální hodnotou byla 0 a maximální 2. Pro výpočty celkových hodnocení pro každou zemi nebo evropskou instituci i výsledků za každou ze tří základních dimenzí (transparentnost, integrita, rovnost přístupu) bylo využito jednoduché agregace výsledků. Samostatně bylo vypočteno skóre za každou z deseti poddimenzí (vyjádřeno procentuálně). Pro každou ze tří základních dimenzí pak bylo vypočteno skóre metodou jednoduchého neváženého průměru.

Celkové skóre za každou zemi a evropskou instituci představuje nevážený průměr základních tří dimenzí. Při výpočtech se nepřikládaly žádné specifické váhy jednotlivým indikátorům, poddimenzím ani základním dimenzím. Vypočtená skóre nakonec na mezinárodní úrovni posuzoval a validoval výzkumný tým sekretariátu Transparency International, aby zajistil srovnatelnost výsledků za jednotlivé země.

¹⁴ Kompletní metodologie a výzkumný dotazník jsou k dispozici online na www.transparency.org.

Výsledky celého projektu umožňují srovnání snah o podporu otevřeného a etického lobbingu i pokusů bránit nekalému ovlivňování, a to jak na národní, tak evropské úrovni. Regionální závěry předkládané v této zprávě vycházejí především z 19 národních studií a z posouzení situace v evropských institucích. Pokud to bylo relevantní, čerpali jsme také z dodatečných sekundárních zdrojů, které má k dispozici Transparency International nebo jiné organizace.

LOBBING V EVROPĚ: ZMAPOVÁNÍ SITUACE

V rámci Evropy je do lobbistických aktivit zapojena celá řada hráčů snažících se dodávat podklady pro rozhodovací procesy ve veřejné správě a ovlivňovat rozhodování. Tito hráči přitom mezi sebou mnohdy soupeří nebo spolupracují. Jde o velmi různorodé subjekty, k nimž patří mj. ti, kdo reprezentují různé ekonomické a profesní zájmy nebo zájmy občanské společnosti, ale také řada dalších subjektů.

Tato kapitola mapuje, jakým způsobem dochází po celé Evropě k uplatňování vlivu na politiku. Sleduje, kdo se snaží vliv uplatňovat, jaké techniky k tomu využívá a jaké má toto úsilí dopady. Míra, do jaké se v politickém systému ovlivňování uplatňuje, se v různých zemích liší, a to v závislosti na celé řadě faktorů. Záleží například na stupni institucionalizace lobbingu v rámci daného systému, na velikosti země, na místní politické kultuře a na vyspělosti lobbistického odvětví. Vysoký počet a různorodost organizací a jednotlivců vyvíjejících lobbistické úsilí se nutně odráží ve značné variabilitě používaných technik i v tom, nakolik otevřeně a eticky lobbing probíhá.

Pestrá a živá scéna

Lobbistickým aktivitám se v Evropě věnuje nepřeberné množství hráčů, kteří se snaží ovlivňovat rozhodování ve veřejné sféře, přičemž mezi sebou mnohdy soupeří nebo spolupracují. Jde o velmi různorodé subjekty, k nimž patří mj. ti, kdo reprezentují různé zájmy ekonomické (například firmy a velké korporace), profesní (například zástupci odborů, obchodních sdružení nebo profesních asociací) nebo zájmy občanské společnosti (například ekologické nebo náboženské skupiny), ale také řada dalších subjektů.¹⁵ Různorodost aktivit i podkladů a podnětů předkládaných těmito subjekty je pro rozhodování ve veřejné správě celkově přínosná a přispívá k dynamickému rázu demokratického prostředí.

Někteří z hráčů zapojených do lobbingu se sami za lobbisty nepovažují – do této kategorie často spadají například právníci. Další pro svou činnost používají jiná označení, například

¹⁵ Rozdělení zájmů jsme převzali ze zdroje: John Hogan, Raj Chari, Gary Murphy, "Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency?" APSA 2009 Toronto Meeting Paper, 2009.

poradenství v oblasti public affairs nebo public relations. Občanská sdružení a neziskové organizace zase někdy upřednostňují označování svých aktivit pojmem „advocacy“, místo aby je nazývaly lobbyingem. Do jisté míry je to dáno negativními konotacemi, které pojem „lobbista“ v řadě evropských zemí nese.

Usilovné hledání příležitostí k ovlivňování: Pohled z přední linie

Respondenti v Maďarsku mluvili o firmách, které se usilovně snaží hledat příležitosti k setkáním s členy vlády. K používaným taktikám patří zapojit se do vládních delegací při zahraničních obchodních cestách nebo navštěvovat fotbalová utkání – což platí i pro lidi, o nichž je známo, že nemají k tomuto sportu žádný vztah.¹⁶

V Irsku je jedním z hlavních dějišť lobbistických aktivit přímo sídlo parlamentu. Několik respondentů z různých zájmových skupin uvedlo, že se ve snaze „odchytit“ politiky běžně pohybují někde v okolí budovy Leinster House, včetně blízkých kaváren nebo baru Dáil.¹⁷

V Itálii je známo, že strategickým místem, kde běžně dochází ke schůzkám lobbistů s politiky, je VIP salónek společnosti Alitalia na milánském letišti Linate, odkud létají vnitrostátní linky do Říma.¹⁸

Přetrvává skryté a neformální uplatňování vlivu

Značná část lobbistických aktivit se v Evropě odehrává mimo oficiální kanály a zůstává ukryta zraku veřejnosti. V malých a středně velkých zemích je lobbying propojen s vazbami v rámci určitých sítí založených na rodinné, společenské nebo třídní příslušnosti. V takovém kontextu vznikají úzké elitářské skupiny a rozvíjí se kultura neformálního ovlivňování. O tom, komu budou naslouchat lidé v rozhodovacích pozicích a jaké rozhodnutí přijmou, často rozhodují příbuzenské či přátelské vazby nebo kolegalita bývalých spolužáků. Více zemí vykazuje znaky takového „kámošského kapitalismu“ a v případě Maďarska se dá mluvit až o úplném ovládnutí státu mocenskými zájmy (state capture).¹⁹

Většina neformálních lobbistických aktivit se uskutečňuje formou přímé komunikace, k níž dochází při různých společenských situacích, například na recepcích, v golfových klubech, v letištních saloncích, v parlamentních barech nebo ve firemních lóžích na fotbalových stadionech a dostihových závodištích. Tyto prostory bývají označovány za „předsálí

¹⁶ Informace z rozhovoru se zástupcem maďarské profesní asociace, potvrzená v rozhovoru s vládním úředníkem.

¹⁷ Viz TI Ireland, *Influence and Integrity: Lobbying and its Regulation in Ireland* (Dublin: TI Ireland, 2014).

¹⁸ F. Galietti, *Alta pressione* (Venice: Marsilio, 2011).

¹⁹ Viz Transparency International Hungary National Integrity System Assessment (Budapest: Transparency International Hungary, 2012); Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators: 2014 Hungary Report* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014) a Mihály Fazekas - István János Tóth: „From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary” Working Paper Series: CRCB-WP/2014:01 (Corruption Research Center, Budapest, 2014).

lobbying“,²⁰ protože sice nemusejí poskytovat okamžité příležitosti ke smysluplnému rozhovoru, ale velmi často dávají podnět k budoucím setkáním a komunikaci, což se často proměňuje v reálný vliv. Regulační opatření tento typ lobbyingu mohou jen těžko postihnout, protože tento typ kontaktů a setkávání se z podstaty věci odehrává „mimo záznam“.

91 mil. EUR

Jen v rámci farmaceutického odvětví se podle konzervativních „oficiálních“ odhadů pohybují výdaje na lobbying kolem 40 mil. EUR. Jiné, realističtější odhady, mluví o 91 mil. EUR.

Rostoucí profesionalizace a různorodost

Navzdory přetrvávajícím tendencím k neformálnímu ovlivňování pro většinu zemí platí, že v nich dochází k rostoucí profesionalizaci lobbyingu. Ve stále větší míře jsou to lobbistické firmy a public affairs agentury, kdo získává smluvní pověření reprezentovat obchodní či jiné zájmy třetích stran a argumentovat u subjektů s rozhodovací pravomocí ve prospěch klientů. Ke klientům těchto profesionálních lobbistů patří firmy, profesní asociace, organizace veřejného sektoru i neziskové organizace.

Neustále se také rozšiřují řady aktérů poskytujících profesionální lobbistické služby, například o právníky nebo o velké účetní firmy. Právnícké profese představují primární kanál profesionálního lobbyingu v zemích jako je Portugalsko nebo Estonsko a v řadě dalších zemí jsou na tomto poli významnými hráči. V posledních letech je pozorováno rostoucí zastoupení velkých evropských a amerických právníckých firem v Bruselu, kde se snaží lobbovat za zájmy svých korporátních klientů.²¹ Obzvláště právníci se velmi brání označování svých aktivit za lobbying a argumentují, že by se na ně neměly vztahovat požadavky na transparentnost, vzhledem k důvěrné povaze vztahu mezi klientem a jeho právním zástupcem. V této souvislosti je namístě poznamenat, že mezi zhruba 7000 organizacemi zapsanými v dobrovolném Rejstříku transparentnosti EU je pouze 88 právníckých firem.²² V nedávné době se objevily pochybnosti a obavy také ohledně vlivu, jaký mají na národní úrovni²³ i ve

²⁰ TI Hungary, Lifting the Lid on Lobbying: National Report of Hungary (Budapest: TI Hungary, 2014), s. 20.

²¹ Podrobnější rozbor tohoto fenoménu viz například Eric Lipton - Danny Hakim: "Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence the European Union", New York Times (web), 18 October 2013.

²² Viz statistiky Rejstříku transparentnosti EU:

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView> (údaje staženy v listopadu 2014).

²³ Maeve McClenaghan, "How 'Big Four' get Inside Track by Loaning Staff to Government", Bureau of Investigative Journalism, 10/6/2012.

vlivných expertních skupinách Evropské komise²⁴ účetní firmy patřící do tzv. „velké čtyřky“ (PwC, Ernst & Young, Deloitte a KPMG).

Fragmentace obchodních zájmů

V myslích veřejnosti bývá lobbying často spojován se zastupováním obchodních zájmů. Nicméně ve skupině označované jako „svět obchodu“ najdeme celou řadu různých subjektů, které mají širokou škálu zájmů a značně se liší podle velikosti, výše rozpočtů, sféry vlivu i způsobu chování při uplatňování lobbyingu. Tradičně platilo, že firmy svůj vliv uplatňovaly prostřednictvím asociací, které lobbovaly za jejich zájmy. V zemích se silnou tradicí prosazování vlivu velkých podniků, což se týká většiny kontinentální Evropy, bylo zapojení takových asociací a dalších zájmových skupin víceméně institucionalizováno a ošetřeno jejich začleněním do rozhodovacích procesů.

Asociace i nadále hrají významnou úlohu při zastupování obchodních zájmů, především v případě malých a středně velkých podniků. V některých zemích dále představují primární kanál, jímž firmy prosazují své zájmy. Například v Litvě jsme zaznamenali, že několik obchodních asociací má dokonce vlastní kanceláře v úředních prostorách a na oficiálních seznamech kontaktů jsou vedeny jako „zástupci příslušných zájmů vůči vládě“.²⁵

Ovšem firmy už při hájení svých zájmů nespolehají jen na asociace. Stále větší procento lobbistických aktivit vykonávají interní lobbisté a také členové nejvyššího managementu. To platí obzvláště pro velké korporace, které zároveň patří k nejaktivnějším lobbistům v Evropě a mnohdy se těší neoprávněně zvýhodněnému přístupu ke klíčovým aktérům v rozhodovacích procesech.

Rostou výdaje na lobbying ze strany silných odvětví

Jelikož na celoevropské úrovni a ve většině evropských zemí chybí dostatečné mechanismy sledující lobbistické aktivity, není možné určit jejich přesný rozsah ani finanční objem. Nicméně i z několika málo dostupných odhadů a ukazatelů lze sledovat rostoucí intenzitu lobbyingu a zvyšování výdajů na lobbistické aktivity.²⁶

Dominantní roli v evropském lobbyingu hrají sektory jako je farmaceutický průmysl, finance, telekomunikace a energetika. Jen v rámci farmaceutického odvětví se podle konzervativních odhadů (vycházejících ze záznamů v Rejstříku transparentnosti EU za rok 2012) na lobbying

²⁴ Viz například „Commission gets Advice on Tax Policies from LuxLeaks Tax Dodgers“, Corporate Europe Observatory, 25/11/2014, <http://corporateeurope.org/expert-groups/2014/11/commission-gets-advice-tax-policies-luxleaks-tax-dodgers>

²⁵ TI Lithuania, „Backstage Politics: Understanding lobbying in Lithuania“ (Vilnius: TI Lithuania, 2015).

²⁶ Viz například „The Power of Lobbies“, Corporate Europe Observatory: <http://corporateeurope.org/power-lobbies>; a statistiky Rejstříku transparentnosti EU.

v rámci EU každoročně vynakládá kolem 40 mil. EUR. Tato částka je velmi pravděpodobně silně podhodnocená, vzhledem k nepřesnosti a neprůhlednosti podkladů, resp. ke zcela chybějícím záznamům. Realističtější odhady mluví o 91 mil. EUR.²⁷ V podobných objemech se pohybují také odhadované výdaje na lobbying ve finančním odvětví.²⁸

Je nutné poznamenat, že zatímco velké korporace mnohdy disponují značnými prostředky, pro menší firmy může být obtížné uplatňovat vliv prostřednictvím lobbingu a mnohdy se jim jen obtížně daří získat přístup k tvůrcům politických strategií. Obdobně i menší neziskové organizace a sdružení občanského sektoru mívají jen omezené zdroje, což může oslabovat jejich vliv. Větší neziskové organizace jsou silnými hráči na poli lobbingu a vynakládají na něj stále větší prostředky, někdy v rozsahu až stovek tisíc eur.²⁹

Sofistikace lobbistických metod

Lobbing obvykle mívá podobu přímé komunikace, ať už jde o veřejná slyšení v průběhu konzultačních procesů, formální schůzky s osobami v rozhodovacích pozicích nebo diskrétní doporučení sdělovaná blízkému kontaktu. V evropských zemích se ale rozmáhají také sofistikovanější nepřímé lobbistické techniky. Některé z nich jsou dosti pochybné a vyvolávají obavy. K takovým postupům patří mobilizace veřejnosti prostřednictvím reklamních a PR kampaní, financování organizací typu advocacy nebo think-tank a využívání tzv. grassroots kampaní.³⁰

Obzvláště rozšířenou formou jsou právě grassroots kampaně, v nichž organizátoři iniciují např. online petice, veřejné debaty, apely veřejnosti na vládu nebo poslance, demonstrace atd., čímž vyvíjejí tlak na politiky, aby naslouchali „hlasu lidu“. V původní podobě může být tento typ občanské angažovanosti prospěšný a představuje možnost občanů vyjádřit svůj názor. Bohužel v nebezpečnější formě se mohou podobné aktivity změnit v tzv. „astroturfing“, kontroverzní jednání, kdy za navenek občanskou iniciativou stojí lobbisté a financování ze strany soukromých subjektů, které prosazují určitý vlastní zájem.

²⁷ Health Action International (HAI) - Corporate Europe Observatory (CEO), *Divide & Conquer: A Look behind the Scenes of the EU Pharmaceutical Industry Lobby* (Amsterdam and Brussels: HAI and CEO, 2012).

²⁸ „The Fire Power of the Financial Lobby: A Survey on the Size of the Financial Lobby at the EU Level“, Corporate Europe Observatory, 9/4/2014, <http://corporateeurope.org/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby>

²⁹ Například organizace Greenpeace a Transparency International prostřednictvím svých poboček specializovaných na lobbying v rámci EU vydávají na lobbistické aktivity v prostředí EU institucí každoročně kolem 1 mil. EUR. Viz údaje v Rejstříku transparentnosti EU.

³⁰ Edward T. Walker - Christopher M. Rea: „The Political Mobilisation of Firms and Industries“, *Annual Review of Sociology* (web), 18/6/2014, s. 281–304.

Další kontroverze na národní i celoevropské úrovni vyvolává předkládání legislativních návrhů.³¹ Fakt, že lobbisté přicházejí s návrhy na doplnění nebo změny právní úpravy, nepředstavuje problém sám o sobě, ale ve chvíli, kdy se do zákonů vkládají celé pasáže z podkladů připravených lobbisty, vznikají oprávněné obavy z nepřiměřeného ovlivňování. Tato praxe vede k silicímu volání po zveřejňování veškerých návrhů a podpůrné dokumentace, kterou lobbisté k jakýmkoli legislativním opatřením předkládají.

Astroturfing: Lobbistická technika, která dodává prosazování skrytých zájmů zdání legitimnosti

V roce 2012 zveřejnilo britské ministerstvo zdravotnictví dokumentaci týkající se stížností na aktivity lobbistické skupiny, jejíž činnost primárně financoval tabákový průmysl. Tato skupina se podle stížností měla pokoušet falšovat podpisy podporující kampaň vedenou proti nařízené podobě obalů cigaret prodávaných ve Velké Británii.³² Zástupci tabákového průmyslu využili kampaň k argumentaci, že zhruba půl miliónu lidí protestuje proti navrhovanému opatření, což dokládají jejich podpisy na peticích a online formulářích i pohlednice a dopisy zasílané ministerstvu zdravotnictví.

Později se potvrdilo, že některé projevy údajné podpory kampaň byly zfalšované. Kampaň, kterou pod názvem „Hands Off Our Packs“ vedla skupina Forest, zastupující zájmy tabákového průmyslu, byla zřejmě z velké části financována ze strany tabákových firem. V jejím rámci byla najata agentura, která měla sbírat podpisy veřejnosti. Tato agentura motivovala zaměstnané „sběrače podpisů“ odměnami podle počtu shromážděných podpisů.³³ Skupina Forest posléze přiznala, že řada podpisů byla zfalšována, ale odmítala tvrzení, že by falšování záměrně podporovala a veškerou vinu svalovala na jednotlivé pracovníky, kteří podpisy shromažďovali.³⁴

Nedávno přijatý irský zákon Regulation of Lobbying Act má potenciál stát se prvním národním zákonem v Evropě, který zabraňuje podobným praktikám a znesnadňuje zástupcům průmyslových odvětví či jiným zájmovým skupinám prosazovat své zájmy skrytou formou, prostřednictvím jiných organizací, a to díky povinnosti zveřejňovat i nepřímé lobbistické aktivity.

Propojení mezi soukromým a veřejným sektorem

Většina debat o lobbingu předpokládá oddělení veřejných institucí a úředníků na straně jedné od lobbistických zájmů na straně druhé. Ale to nemusí nezbytně platit. Rozvíjení spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem (například formou projektů public-private partnership), externí zadávání některých veřejných služeb, přechodné pracovní působení lidí ze soukromé sféry ve veřejném sektoru, využívání poradních orgánů – s tím vším jsou spojena

³¹ Nikolaj Nielsen, “MEPs Copy-pasting Amendments from US Lobbyists”, EU Observer, 12/2/2013.

³² UK Department of Health, “FOI release – correspondence about the Government’s consultation on the packaging of tobacco products”, 13/9/2012, <https://www.gov.uk/government/publications/dh-foi-release-correspondence-about-the-government-s-consultation-on-the-packaging-of-tobacco-products-2>

³³ Tamasin Cave - Andy Rowell, A Quiet Word: Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain (London: Bodley Head, 2014), s. 128-129; Jamie Doward, “Revealed: Tobacco Giant’s Secret Plans to see off Plain Cigarette Packets”, Observer, 27/7/2013.

³⁴ Viz dopis Simona Clarka, ředitele skupiny Forest, britskému ministerstvu zdravotnictví. K dispozici online: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213681/FOI-734767-13.4.pdf

rizika lobbování „zevnitř“, kdy subjekty ze soukromého sektoru získávají přístup k potenciálně privilegovaným informacím a ocitají se v pozici, kdy najednou působí v obou světech.

Z druhé strany je zde celá řada skandálů v různých evropských zemích, které svědčí o přetrvávajících problémech s neošetřenou problematikou střetu zájmů na straně státních úředníků a veřejných funkcionářů. V rámci našeho výzkumného projektu jsme zkoumali různé případy, kdy státní úředníci a politici radili lobbistům nebo byli přímo zapojeni do lobbistických aktivit, kdy se rozhodování ve veřejné sféře řídilo skrytými soukromými zájmy nebo kdy se projevoval vliv nepřiměřených a skrytých forem financování politických stran. Zvláště palčivý problém, který je zároveň nejčastěji citovanou hrozbou z hlediska integrity ze strany lobbistů,³⁵ představuje fenomén otáčivých dveří, tj. přesuny mezi světem politiky a světem lobbingu. Přenos zkušeností a odbornosti mezi veřejným a soukromým sektorem může být pozitivní, ale takové situace často vedou k závažným střetům zájmů před nástupem do nového zaměstnání nebo po odchodu z dosavadní funkce a mohou vést až k ovládnutí regulatorních orgánů nebo institucí soukromými zájmy. Téměř v každé zkoumané evropské zemi nacházíme přehršel příkladů riskantních přesunů mezi světem obchodu a politiky, což svědčí o tom, že problém otáčivých dveří představuje velkou hrozbu, u níž chybí účinná regulace a kontrola. Neexistence pravidel, případně jejich chabá vymahatelnost, umožňuje zneužívání moci a bývalého či současného postavení.

Fenomén otáčivých dveří v Evropě

Čtrnáct z devatenácti posledních ministrů financí v Portugalsku nastoupilo do své funkce po předchozím zaměstnání v bance nebo jiné finanční instituci. Bankéři zároveň představují nejsilnější profesní skupinu ve vládě – v celé historii demokratického portugalského státu jde o původní profesi 54 procent členů vlády. Ve finančních institucích pracovalo před nebo po svém působení v parlamentu 230 portugalských poslanců (celkem zastávali 382 různých pozic ve finančním sektoru). Úzké vazby mezi byznysem a politikou platí i pro regulační orgány. Všichni guvernéři centrální banky, kteří zastávali tuto funkci od roku 1986, odešli po skončení funkce pracovat do bankovního sektoru. Vliv finančního sektoru na rozhodovací procesy v portugalské politice je považován za rozsáhlý a zcela běžný jev.³⁶

Obdobné problémy budí obavy také ve Španělsku, kde jsou časté přechody bývalých nejvyšších představitelů výkonné moci do soukromého sektoru a naopak jmenování významných podnikatelů do regulačních orgánů. Skupina GRECO tento jev označila za „závažné ohrožení důvěryhodnosti národních institucí“.³⁷ K příkladům politiků, kteří přešli do soukromého sektoru s výhodou ohromné sítě bývalých kolegů a extrémně privilegovaným přístupem k lidem v rozhodovacích pozicích, patří

³⁵ OECD, 2014, s. 70.

³⁶ Viz TI Portugal, The Influence Market in Portugal (Lisbon: TI Portugal, 2014).

³⁷ “El Consejo de Europa crítica las puertas giratorias por las que los políticos fichan por grandes empresas”, Voz Populi, 15/1/2014.

bývalí španělští prezidenti. Felipe González nastoupil do představenstva společnosti Gas Natural Fenosa³⁸ a José María Aznar pracuje pro největší španělskou energetickou společnost Endesa, která ho najala jako externího poradce. Aznar dále působil v představenstvu dalších pěti nadnárodních korporací, mj. pracoval jako poradce pro celosvětového viceprezidenta KPMG a prezidenta španělské pobočky KPMG.³⁹

Také v Nizozemí se otáčivé dveře volně protáčí. Příkladem za všechny může být Jack de Vries, bývalý ministr obrany, který byl velkým obhájcem nákupu letounů JSF (Joint Strike Fighter), kritizovaných kvůli stále rostoucím nákladům. De Vries odstoupil z ministerské funkce v roce 2010 a v roce 2011 nastoupil do komunikační a poradenské agentury Hill and Knowlton, která mezi jiným zastupuje holandský letecký průmysl a také podporovala nákup letounů JSF. De Vries v rozhovoru, kde se ho ptali, zda bude kontaktní osobou jednající za agenturu s ministerstvem obrany, uvedl, že si tím není jistý, ale že v případných kontaktech s ministerstvem nespátřuje „žádný problém nebo důvod k námitkám“. Právní úprava platná pro toto odvětví zakazuje ministerstvu jednat s bývalými vládními představiteli, pokud reprezentují zájmy soukromé sféry, po dobu dvou let od jejich odchodu z funkce.⁴⁰

Společenské dopady neprůhledného lobbingu a nekalého ovlivňování

Tam, kde chybí regulace lobbingu, roste potenciál nekalého ovlivňování. Bez pevně daných etických hranic a bariér oddělujících veřejný sektor od lobbistů může docházet k přijímání rozhodnutí, která místo veřejného zájmu slouží úzce vymezeným zájmům soukromým. To může mít ničivé dopady na celou společnost a v Evropě se to odrazilo v řadě případů, kdy došlo k poškození životního prostředí, k finančním kolapsům, ke zneužívání lidských práv, k ohrožení zdraví a bezpečnosti obyvatelstva a k řadě dalších negativních důsledků.

V této souvislosti je dobrým příkladem globální finanční krize. Důvodů, které vedly k finanční krizi, je celá řada, nicméně k řadě špatných politických a ekonomických rozhodnutí a opatření, které kritickou situaci prohloubily, vedly neprůhledné lobbistické aktivity vyvíjené mocnými jedinci a firmami v rámci bankovního sektoru (viz rámeček Zaostrěno na finance). Tyto subjekty měly mnohdy výhodu privilegovaného přístupu k lidem v klíčových rozhodovacích pozicích. Mezinárodní měnový fond na základě této skutečnosti uvedl v jednom ze svých stanovisek, že „prevence proti budoucím krizím může vyžadovat oslabení politického vlivu finančního sektoru a přísnější monitoring lobbistických aktivit, aby bylo zjevnější, čemu skutečně slouží přijímaná opatření.“⁴¹

ZAOSTŘENO NA FINANCE

³⁸ El Confidencial, 11/4/2014.

³⁹ J. Rodríguez, “Aznar: La reinención de un presidente”, El País, Especial 2014, <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinencion-de-un-presidente/>

⁴⁰ “Jack de Vries mag voorlopig nog niet lobbyen bij Defensie”, NRC, 16/6/2011.

⁴¹ IMF Working Paper, 2009.

Postkrizové finanční reformy brzdí intenzivní lobbying ze strany finančního sektoru

V době, kdy se Evropa vzpamatovává z nedávné finanční krize, vznikají na národní i celoevropské úrovni návrhy reforem a regulativních opatření platných pro finanční sektor, jejichž cílem je zabránit opakování krizového vývoje. Jenže pokusy o reformy se zastavují na mrtvém bodě, jejich zavádění se zpomaluje a dochází k rozměňování přijímaných opatření, do značné míry v důsledku intenzivního lobbistického působení evropské finanční lobby. Postkrizové reformy kritici označují „spíše za kosmetické úpravy současného systému, než za skutečné změny“⁴² a sílí obavy, že znovu dochází k ovládnutí regulačních orgánů zájmy finančního odvětví.⁴³ Složitost finanční problematiky a otázek regulace vede k situaci, kdy se debaty o možných řešeních vedou takřka výhradně mezi odborníky, jimiž jsou primárně právě představitelé finančního sektoru. To opomíjí jednu podstatnou dimenzi – skutečnost, že regulace finančního odvětví je ve veřejném zájmu.⁴⁴

Finanční lobby si nadále udržuje postavení jedné z nejmočnějších lobbistických skupin v Evropě. Například když se podíváme na objem prostředků, které finanční lobbisté investují do aktivit na úrovni EU, jeví se proti tomu lobbistické snahy řady jiných odvětví jako naprosto bezvýznamné. Nedávná zpráva skupiny CEO (Corporate Europe Observatory) odhaduje, že finanční sektor ročně investuje do lobbistických aktivit v Bruselu 120 mil. EUR a zaměstnává 1700 lobbistů. Zpráva vychází z investigativního průzkumu, který odhaloval a analyzoval údaje, jež nejsou běžným občanům snadno dostupné, což jen potvrzuje neprůhlednost značné části lobbistických aktivit vyvíjených finančním sektorem. Podle odhadu CEO zapojil finanční sektor do lobbistického ovlivňování podoby postkrizové evropské regulace více než 700 organizací, čímž více než sedmkrát převýšil počet organizací zastupujících zájmy občanské společnosti a odborů.⁴⁵

Moc a účinnost finanční lobby je zjevná také na úrovni národních států. Ve Francii se v roce 2013 podařilo finančnímu sektoru díky intenzivnímu lobbyingu dosáhnout výrazného zmírnění podoby zákona regulujícího bankovní aktivitu. Finální text zdaleka neodpovídá původně navrhované podobě, která měla ambice vytvořit výrazně silnější bariéru mezi investičními aktivitami a poskytováním komerčních služeb, což by chránilo běžné klienty v případě, že se bankám nedaří úspěšně investovat na finančních trzích. Zákon si v podobě, v jaké byl nakonec přijat, vysloužil kritiku, že bude mít jen „minimální dopad“ a jeho opatření byla označena za „víceméně kosmetická“.⁴⁶ Za hlavní faktor, který přispěl k oslabení původně navrhovaných opatření, jsou považovány úzké vazby mezi finančním

⁴² Eleni Tsingou, „Regulatory Reactions to the Global Credit Crisis: Analysing a Policy Community under Stress“ (2010), citováno v Johannes Petry, „Regulatory Capture, Civil Society & Global Finance in Derivative Regulation: An Analysis of Commodity Derivative Regulation in Europe“, ECPR Standing Group on Regulatory Governance, 5th Biennial Conference, 25-27/6/2014, Barcelona, Španělsko.

⁴³ Jan Aart Scholte, „Civil Society and Financial Markets: What is not Happening and Why“, Journal of Civil Society, 9 (1), 2013, s. 129-147; Ranjit Lall, (2012) „From Failure to Failure: The Politics of International Banking Regulation“, Review of International Political Economy, 19 (4), 2012, s. 609-638, citováno v Petry, 2014.

⁴⁴ Finance Watch, Finance Watch Response to the Public Consultation on Stakeholder Consultation Guidelines, (Brussels: Finance Watch, 30/9/2014). James Panichi, „Banks Sign Up to Lobbying Register“, European Voice, 4/12/2014.

⁴⁵ „The Fire Power of the Financial Lobby“, 2014.

⁴⁶ Scheherazade Daneshkhu - Hugh Carneg, „France Unveils Banking Reform“, Financial Times, 19/12/2012.

sektorem a ministerstvem financí, k nimž patří i vcelku běžný „zvyk“, že se vysocí ministerští úředníci ze svých funkcí plynule přesunují do lukrativních pozic v bankovním sektoru.⁴⁷

Donedávna platilo, že valná většina velkých bank nebyla zaregistrována v dobrovolném Rejstříku transparentnosti EU, přestože v Bruselu intenzivně lobbovaly za své zájmy. Když nová Junckerova komise v listopadu 2014 oznámila, že nadále bude jednat pouze s registrovanými lobbisty, objevila se v Rejstříku záplava nových záznamů, včetně velkých bank.⁴⁸

Možná ještě důležitější než vše výše uvedené je potřeba, aby se v rozhodování o finanční politice více dbalo na zohledňování veřejného zájmu. Jedinou cestou, jak toho dosáhnout, je požadovat vyrovnanější složení expertních a poradních orgánů, aby se zajistilo, že v nich nebudou dominovat zástupci finančního sektoru. Zároveň je třeba rozšířit konzultační procesy při přípravě politických opatření tak, aby do nich získaly větší přístup subjekty reprezentující jiné zájmy než zájmy finančního odvětví.

ZAOSTŘENO NA FARMACEUTICKÝ PRŮMYSL

Ovládnutí regulačních orgánů soukromými zájmy – farmaceutická lobby ve Francii⁴⁹

Lék s názvem Mediator byl určen diabetikům trpícím nadváhou, ale často se předepisoval také zdravým ženám, které chtěly zhubnout, jako prostředek omezující chuť k jídlu. Přestože postupně narůstaly obavy i důkazy o škodlivých účincích léku a navzdory skutečnosti, že v Itálii a ve Španělsku byl lék stažen z trhu už v roce 2004, ve Francii se dál používal až do roku 2009. Umírněné odhady uvádějí, že v důsledku pozdního stažení léku došlo k úmrtí 220 – 300 osob. Jiné studie odhadují počet úmrtí až na 1300.⁵⁰ Tisíce dalších lidí si stěžují na kardiovaskulární problémy, které omezují kvalitu jejich života.⁵¹

Případ vynesl do popředí otázku, jakou moc mají ve Francii lobbistické aktivity farmaceutických firem. Oficiální zprávy mluví o „tlaku“, který výrobce léku – společnost Servier – vyvíjel v rámci lobbingu, kterým se snažil ovlivnit rozhodování úředníků a odborníků a přimět je, aby Mediator zůstal na trhu a byl uznán za lék proti diabetu.⁵² Soudní proces, který měl rozhodnout, zda společnost záměrně zkreslovala informace předávané pacientům a příslušným úřadům, byl v roce 2013 odložen s tím, že by měl začít v roce 2015. Společnost Servier vydala prohlášení, že odškodní

⁴⁷ Další podrobnosti viz Transparency International France, *Transparency and Integrity in Lobbying: A Challenge for Democracy* (Paris: TI France, 2014) s. 22-26, Adrien de Tricornot, Mathias Thépot et Franck Dedieu, *Mon amie c'est la finance ! Comment François Hollande a plié devant les banquiers* (Paris: Bayard, 2014).

⁴⁸ James Panichi, „Banks Sign Up to Lobbying Register“, *European Voice*, 4/12/2014.

⁴⁹ Podrobný popis případu viz oficiální zprávu vydanou francouzským úřadem IGAS, „Enquête sur le MEDIATOR“, 2011, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000028/0000.pdf> Shrnující zpráva je dostupná na: http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_MEDIATOR.pdf

⁵⁰ Agnès Fournier, A. - Mahmoud Zureik 'Estimate of deaths due to valvular insufficiency attributable to the use of benfluorex in France'. 2012, *Pharmacoepidemiology and Drug Safety*, 21: 343–351.

⁵¹ Angelique Chrisafis, „France Shaken by Fresh Scandal over Weight-loss Drug Linked to Deaths“, *Guardian*, 6/1/2013.

⁵² IGAS, 2011 s. 97.

všechny, kdo byli užíváním léku poškozeni, nicméně neuznává, že by se dopustila jakéhokoli nekalého jednání.⁵³

Objevily se dohady, že za pomalými reakcemi regulačních úřadů stál střet zájmů, který upřednostnil zájmy firmy před veřejným zájmem.⁵⁴ Poté, co se aféra dostala na veřejnost, se podle listu Le Figaro firma Servier dál pokoušela ovlivňovat volené představitele. Údajně se pokoušela dosáhnout změny závěrů, k nimž došla senátní vyšetřovací zpráva,⁵⁵ a zmírnění navrhované podoby reformy, k jejímuž přijetí skandál vedl.⁵⁶ Reforma regulačních mechanismů sice byla schválena, ale zůstala v ní nedořešená místa, například nedostatečné vymezení pravidel týkajících se poskytování darů a jiných výhod.

Dalším sektorem, který vyvíjí velmi intenzivní lobbying, je farmaceutický průmysl (viz rámeček Zaostřeno na farmaceutický průmysl). Ve Francii se v souvislosti se známým případem léku Mediator mluví o agresivním lobbistickém tlaku vyvíjeném farmaceutickými firmami na regulační orgány. Přestože u daného léku existovala rizika, že by mohl poškozovat zdraví, zůstával na trhu a údajně vedl ke stovkám až tisícům úmrtí, k nimž nemuselo dojít.

Existují ovšem i příklady lobbistických aktivit s pozitivními společenskými dopady, a to i v případě farmaceutického sektoru. Například v Itálii zorganizovala skupina menších farmaceutických firem lobbistickou kampaň za stanovení zvláštního režimu pro léky na vzácná onemocnění (tzv. orphan drugs). Tyto léky obvykle nenesou výrobcům velké zisky a jejich zahrnutí do režimu platného pro ostatní léčiva by vedlo k tomu, že jejich pořizování bude ekonomicky neudržitelné a nedostanou se k pacientům, kteří je potřebují. Pomocí transparentního lobbyingu, využívajícího důvěryhodných podkladů a přesvědčivých argumentů, dokázala malá skupina výrobců vést úspěšnou kampaň za záchranu těchto specifických léků, což dokazuje, že lobbying může mít také pozitivní společenské dopady.⁵⁷ Podobné příklady připomínají, že podstatou problému není lobbying sám o sobě. Problém spočívá v jeho neprůhledném uplatňování, ve využívání neetických postupů a ve zneužívání privilegovaného přístupu k rozhodovacím orgánům veřejné správy.

Potřeba komplexní právní úpravy

Lobbying představuje velmi komplexní problematiku. Zapojuje se do něj stále různorodější škála aktérů, kteří využívají stále sofistikovanějších technik. Situace, kdy většina lobbistických aktivit nepodléhá regulaci a má neprůhledný charakter, vede k ovlivňování politických rozhodnutí nekalými a neférovými způsoby, uplatňovanému jen mizivou částí společnosti, která reprezentuje vlastní specifické zájmy.

⁵³ "Servier indemniserá tous les patients qui ont souffert du Mediator", Le Monde, 14/5/2014.

⁵⁴ "Vaincre le conflit d'intérêts médical", Le Monde, 5/8/2014.

⁵⁵ "Mediator: Comment Servier a corrigé le rapport du Sénat", Le Figaro, 13/9/2013.

⁵⁶ "Mediator: le lobbying de Servier pour minimiser ses responsabilités", Le Figaro, 26/9/2011.

⁵⁷ Transparency International Italy, Lobbying and Democracy: Representing Interests in Italy (Milan: TI Italy, 2014, s. 38-39).

Objevují se nicméně signály naznačující rostoucí odhodlání problém regulace lobbingu řešit. Investigativní novináři a neziskové organizace odvádějí důležitou práci při odhalování nekalých praktik v oblasti ovlivňování rozhodovacích procesů.⁵⁸ Snahy změnit současnou situaci se objevují i na straně některých soukromých subjektů a lobbistické komunity.⁵⁹ Potřeba prosazovat „odpovědné“, „etické“ a „otevřené“ lobbistické postupy je stále silněji pocíťována na úrovni národních států, v regionálním i celosvětovém měřítku.⁶⁰ Poněkud překvapivě může znít, že i lobbisté sami mají tendenci podporovat zavedení určitých minimálních standardů pro výkon lobbingu. Podle studie provedené společností Burson Marsteller v roce 2013 souhlasí 55 procent profesionálních lobbistů s tvrzením, že větší transparentnost vnesená do uplatňování lobbingu by pomohla omezit vnímané nebo skutečné problémy se zneužíváním vlivu; 24 procent s tímto tvrzením „zásadně souhlasí“.⁶¹ Obdobné výsledky přinesla studie OECD z roku 2014. Podle ní 70 procent lobbistů souhlasí s tím, že by celé odvětví mělo být povinně transparentní.⁶²

Z dosavadních zkušeností je nicméně jasné, že snahy o regulování lobbingu představují značnou výzvu a narážejí na odpor z různých stran. Oponenti příslušné právní úpravy argumentují mezi jiným obavami z přílišné administrativní zátěže. Účinná regulace vyžaduje nastavit pravidla v rozumné míře, aby tím nevznikala nadměrná byrokratická zátěž pro státní orgány a lobbisty. Proces přípravy potřebné právní úpravy musí vycházet z konsensu všech zúčastněných stran, což zahrnuje soukromou sféru, politiky, instituce veřejné správy i občanskou společnost. V řadě zemí budou reformy vyžadovat zásadní změny politické kultury. Navzdory uvedeným výzvám představuje zavedení odpovídající právní úpravy bezpochyby rozhodující krok v úsilí o omezení nekalého ovlivňování politiky.

REGULACE LOBBINGU V EVROPĚ

Průměrné výsledné skóre hodnotící celkovou kvalitu regulativních opatření v oblasti lobbingu v evropských zemích a institucích je pouhých 31 procent, což svědčí o tom, že

⁵⁸ Mezi řadou významných iniciativ stojí za zmínku například aktivity ze strany Sunlight Foundation <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>; Alter-EU www.alter-eu.org/ a LobbyPlag <http://lobbyplag.eu/map>.

⁵⁹ Vigeo, “Executive Summary: Transparency and Integrity of Lobbying: A New Challenge for CSR”, www.vigeo.com/csr-rating-agency/images/stories/SUMMARY_TABLE_OF_CONTENT_final.pdf.

⁶⁰ V době, kdy vznikala tato publikace, existovaly přesvědčivé projevy vůle přijmout okamžitá opatření k posílení pravidel upravujících lobbing na celoevropské úrovni (James Panichi, “Commission sets Tough Disclosure Laws”, *European Voice*, 15/11/2014). V Radě Evropy zadal výbor pro právní spolupráci (CDCJ) zpracování studie proveditelnosti k otázce přijetí právního nástroje upravujícího lobbistické aktivity, o němž se v současné době uvažuje.

⁶¹ Burson Marsteller, 2013.

⁶² OECD, 2014, s. 51.

většina zemí a institucí není připravena účinně se vyrovnávat s problematikou nekalého ovlivňování.

Po celé Evropě sílí přesvědčení, že nekontrolovaný lobbying je závažný problém, který v konečném důsledku vede k deformaci veřejného prostoru a k ovládnutí veřejného rozhodování nekalým ovlivňováním. Tato kapitola srovnává pokusy evropských zemí situaci řešit, většinou různými formami regulace. Výsledný obraz nabízí poměrně alarmující pohled na kontrolu lobbyingu v Evropě. Dosavadní úsilí ze strany vlád i organizací je naprosto nedostatečné a zdaleka nedokáže odhalovat nekalé ovlivňování, předcházet jeho uplatňování, ani účinně prosazovat etické postupy při lobbistických aktivitách.

Ve srovnání s mezinárodními standardy a dobrou praxí v oblasti regulace lobbyingu jsou výsledky evropských zemí tristní.⁶³ Průměrné výsledné skóre hodnotící celkovou kvalitu regulativních opatření v oblasti lobbyingu v 19 evropských zemích a třech evropských institucích je pouhých 31 procent, což svědčí o tom, že většina zemí a institucí není připravena účinně se vyrovnávat s problematikou nekalého ovlivňování. Hodnocení se nezaměřovalo pouze na zjištění, zda v dané zemi či instituci existuje systém registrace lobbistických aktivit. Jde o komplexní posouzení širšího rámce transparentnosti veřejného sektoru, existence či neexistence mechanismů bránících neetickému jednání, a také míry, do jaké je v příslušném politickém systému zajištěn přístup k rozhodování subjektům zastupujícím širokou škálu zájmů.

Výsledky jsou slabé ve všech třech kategoriích (transparentnost, integrita, rovnost přístupu). Průměrné skóre za celý region se pohybuje od 26 procent (transparentnost) do 33 procent (integrita, rovnost přístupu). Z 19 hodnocených zemí se ani jedna nepřibližuje stavu, kdy by existovaly optimální mechanismy umožňující odhalovat nekalé ovlivňování a předcházet mu. V žádné zemi neexistují ani odpovídající opatření, která by propagovala otevřené a etické uplatňování lobbyingu. Skóre vyššího než 50 procent dosáhla pouze jediná země (Slovensko) a jediná instituce (Evropská komise), a to díky jejich poměrně solidním mechanismům zajišťujícím transparentnost a integritu. Ovšem i v jejich případě platí, že existují značné nedostatky v oblasti regulace lobbyingu a její implementace, v kvalitě monitoringu lobbistických aktivit a ve vymahatelnosti pravidel.⁶⁴

⁶³ Tyto standardy byly odvozeny ze stále většího množství dostupné literatury zabývající se regulací lobbyingu a z existujících praktických příkladů. K nejrelevantnějším zdrojům patří: OECD, 2014; Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1908 (2010) on lobbying in a democratic society; Sunlight Foundation Lobbying Guidelines (2013), <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>; a dále práce Chari et al., 2010. Pokud jde o příklady praktického uplatňování, za nejlepší praxi v oblasti regulace lobbyingu bývá často označován kanadský model.

⁶⁴ Vysvětlení k metodologii viz kapitolu O projektu: výzkumný přístup a metodologie; kompletní metodologie projektu je k dispozici na www.transparency.org.

V převážné většině zemí neexistuje žádná regulace lobbingu, ani žádný systém sledování kontaktů mezi lobbisty a politiky. V tomto ohledu Evropa zaostává za Spojenými státy a Kanadou.⁶⁵ Pouze sedm z 19 hodnocených zemí má právní úpravu nebo jinou specifickou formu regulace lobbingu (Rakousko, Francie, Irsko, Litva, Polsko, Slovinsko a Velká Británie). Z výzkumu rovněž vyplývá, že i existující zákony a regulace trpí značnými nedostatky, neošetřují vše potřebné, případně neslouží zamýšleným účelům. Navíc existují velké problémy s implementací pravidel a jejich vymahatelností.

Ani seberegulace ze strany samotných lobbistů není dostatečně rozvinutá. Lobbistická sdružení musí hrát významnou roli v prosazování dobré praxe prostřednictvím zvyšování povědomí o této problematice, zajišťování školení a nastavování etických standardů pro všechny, kdo se snaží ovlivňovat politické rozhodování. V rámci výzkumu se našlo i několik příkladů firem, které se snaží při lobbingu postupovat transparentně a odpovědně, ale takové příklady jsou rozhodně spíše výjimkou než pravidlem.

0 z 19 Ani jedna z hodnocených zemí se nepřibližuje stavu, kdy by existovaly optimální mechanismy umožňující odhalovat nekalé ovlivňování a předcházet mu.

Do očí bijící je také skutečnost, že průměrné skóre za tři instituce, které mají v rámci Evropy významnou moc a vliv, dosahuje pouhých 36 procent. Nejvíce alarmující je výsledek Rady EU, jejíž hodnocení je slabší než pětinové. Za pozornost stojí také fakt, že velké země – Francie, Německo, Itálie, Španělsko a do jisté míry i Velká Británie – vykazují mimořádně chabé výsledky v oblasti regulace lobbingu. Přitom jde o významné hráče na evropské scéně a rozhodnutí, která jsou přijímána v hlavních městech těchto zemí, mají velký potenciál ovlivňovat všechny občany EU.

Na chvostu výsledkové tabulky stojí Maďarsko a Kypr. Na Kypru v podstatě ani neprobíhá debata o potřebě regulace lobbingu a občané této země mají v rámci EU největší pocit, že politiku jejich země ovládá úzká skupina zájmů.⁶⁶ V Maďarsku, kde v minulosti existoval hodně nedostatečný zákon, v poslední době dochází k systematickému rušení orgánů dohledu, což ohrožuje samou podstatu demokratického státu.

⁶⁵ Je důležité poznamenat, že i v USA a Kanadě nadále existují problémy v oblasti boje proti nekalému ovlivňování. Kanada má docela robustní systém registrace lobbistických aktivit, nicméně v případě in-house lobbistů platí, že se nemusí registrovat, pokud lobbing nepředstavuje více než 20 % jejich pracovní náplně. To znamená, že značná část lobbistických aktivit zůstává nepodchycena. V USA není regulace lobbingu provázána s ošetřením problematiky financování politických stran a politiků, takže zde nadále zůstává výrazné propojení mezi penězi soukromého sektoru a politickým vlivem.

⁶⁶ Global Corruption Barometer, 2013.

Z celého výzkumného projektu vyplývá, že ani země, které se snaží zavádět opatření na regulaci lobbingu, nevnímají problematiku v celé její šíři. Tuto skutečnost ilustruje fakt, že nejpopulárnějším nástrojem regulace je registr lobbistů. Snaha zprůhlednit lobbing prostřednictvím zavedení registračního systému nepřinese významné změny, pokud nebude zařazena do širšího rámce opatření na podporu integrity a etického chování mezi lobbisty a zaměstnanci veřejného sektoru a pokud ji nebude posilovat soustředěné úsilí o vyrovnávání možností přístupu k tvůrcům politických strategií.

Cesty peněz: Lobbing a financování politiky

Lobbing je pouze jednou z mnoha forem politické aktivity, a pokud se jej snažíme regulovat, aniž bychom zároveň ošetřili související otázku financování politiky, pravděpodobně nepůjde o snahu úspěšnou. Ilustruje to příklad Spojených států, kde navzdory soustředěnému úsilí o regulaci lobbistických aktivit nadále zůstává vysoká míra provázanosti mezi soukromými penězi a politickým vlivem. Dokud například neexistují žádná omezení pro firemní dary a pokud je systém natolik neprůhledný, že občané nemají zdání, kdo vlastně finančně podporuje politické strany a kandidáty, bude stále platit, že peníze zajišťují privilegovaný přístup a vliv.

Zdá se, že v některých evropských zemích je financování politiky docela dobře ošetřeno. Příkladem může být Francie. Příslušná právní úprava sice není zcela bez chyb, ale minimálně zakazuje firemní dary. Financování politických aktivit soukromými ekonomickými zájmy pak také ve Francii nepředstavuje hlavní způsob, jakým se soukromé subjekty snaží uplatňovat nepřiměřený vliv na politiku. V posledních letech se objevují významné snahy o zdokonalení právního rámce regulujícího financování politiky. Pozitivní kroky v tomto směru podnikla řada zemí, například Bulharsko (2011), Estonsko (2014), Francie (2013), Irsko (2012), Itálie (2014), Kypr (2012), Litva (2012), Slovensko (2014) a Španělsko (2012).⁶⁷

V některých zemích ovšem nadále zůstávají v příslušné legislativě velké mezery. Například ve Velké Británii, kde není dáno žádné omezení ohledně výše politických příspěvků, existují značné obavy, že hrstka bohatých jednotlivců a organizací, které přispívají vysokými částkami, může následně uplatňovat značný vliv na politiku. V období 2001 – polovina roku 2010 dosahovala celková výše příspěvků politickým stranám 432 mil. liber. Z toho 250 mil. liber tvořily jednorázové příspěvky přesahující 100 000 liber, které stranám darovaly firmy, odbory nebo soukromé osoby.⁶⁸ V řadě dalších zemí existuje prostor pro nekalé ovlivňování prostřednictvím poskytování různých forem nepřímé podpory. K obcházení bariér nastavených proti uplatňování nepřiměřeného vlivu na politiku, k získávání privilegií a k budování závislostí jsou využívány různé cesty: sponzorství a dary (Kypr), politický fundraising (Velká Británie), odpouštění dluhů (Španělsko) nebo využívání organizací, jež pouze kryjí skutečné zájmy (Litva, Portugalsko, Slovinsko). V řadě evropských zemí (například v Bulharsku, Maďarsku a na Kypru) je navíc regulační rámec podkopáván faktem, že v nich převládá kultura tolerance porušování pravidel. Politické strany, politici i poskytovatelé politické podpory porušují pravidla, aniž by se museli obávat následných postihů, což dále prohlubuje atmosféru beztrestnosti nekalého jednání v oblasti

⁶⁷ Podrobnější rozbor těchto pozitivních trendů viz příslušné národní zprávy.

⁶⁸ Committee on Standards in Public Life, 'Political Party Finance: Ending the big donor culture, Thirteenth Report', listopad 2011.

1 TRANSPARENTNOST

Země s nejlepším výsledkem: Slovinsko – 58 %

Průměrné skóre (za všechny země i evropské instituce) – 26 %

Země s nejhorším výsledkem: Kypr – 7 %

Průměrné skóre za celý region – 26 procent – ukazuje na nízkou míru transparentnosti konkrétně v oblasti lobbingu, ale v širším kontextu také v celém systému rozhodování ve veřejné správě.

Veřejnost má právo vědět, kdo má při rozhodování o záležitostech veřejného zájmu možnost přispívat náměty a ovlivňovat názory tvůrců politických strategií. Ve většině evropských zemí občané při uplatňování tohoto práva narážejí na překážky a veřejnost nemá dostatek informací o tom, kdo se koho snaží ovlivňovat, kdy, kde, jak a v jakých záležitostech, ani kolik peněz se v tomto procesu utratí a jaké výsledky lobbistické úsilí přináší.

Průměrné skóre za celý region – 26 procent – ukazuje na nízkou míru transparentnosti konkrétně v oblasti lobbingu, ale v širším kontextu také v celém systému rozhodování ve veřejné správě. Nejsilnějším aspektem z hlediska transparentnosti je v rámci evropského regionu všeobecný přístup k informacím (zde chápán jako existence a fungování režimu zajišťujícího svobodný přístup k informacím). Výsledky výzkumu bohužel ukazují, že pokud jde o specifitější otázky, k nimž patří registrace a povinné zveřejňování informací ze strany lobbistů, dohled nad dodržováním pravidel a existence legislativní stopy, která občanům umožňuje sledovat, kdo ovlivňuje podobu přijímaných zákonů, situace je tristní. Taková opatření buď vůbec neexistují, nebo nejsou dostatečně silná.

Svobodný přístup k informacím: základní podmínka transparentnosti rozhodovacího procesu

Zajištění transparentnosti lobbistických aktivit pomocí svobodného přístupu k informacím

Když jde o zajištění transparentnosti, chtělo by se předpokládat, že všechny evropské země splňují minimálně základní podmínku, kterou je existence kvalitního a funkčního zákona zajišťujícího svobodný přístup k informacím. Takový zákon by měl občanům umožňovat sledování dění v institucích veřejného sektoru, včetně toho, jakým způsobem v nich probíhají rozhodovací procesy. Jde o nezbytný předpoklad k tomu, aby občané a média mohli dohlížet na rozhodování ve veřejné sféře, i když údaje touto formou získávají až zpětně a tudíž bez možnosti změnit již přijatá rozhodnutí.

S výjimkou Kypru sice všechny hodnocené země zákon o svobodném přístupu k informacím mají, ale pro celý region platí, že tyto zákony obsahují značné nedostatky, a to jak po stránce

obsahové, tak pokud jde o jejich implementaci. Kromě dvou zemí (Slovensko, Velká Británie) všude platí, že občané pokaždé nemají k informacím přístup přímo a při získávání údajů o činnosti veřejného sektoru a dění ve vládě musí překonávat různé překážky. Ve většině zemí se není možné dostat prostřednictvím požadavků vznesených v režimu svobodného přístupu k informacím k údajům ohledně lobbistických aktivit – buď proto, že takové údaje nejsou sledovány, takže informace neexistují, nebo kvůli existenci výjimek, které umožňují tyto informace nezveřejňovat (Bulharsko, Estonsko, Francie, Itálie, Kypr, Litva, Maďarsko, Portugalsko, Španělsko,⁶⁹ Velká Británie).⁷⁰

Proaktivní zveřejňování informací ze strany veřejného sektoru

Stále více je zřejmé, že přístup k informacím zajištěný touto „reaktivní“ formou nestačí k vybudování kultury otevřenosti u rozhodovacích procesů ve veřejné správě. Málodko zpochybňuje fakt, že zatímco lobbisté odpovídají za své aktivity, břímě zajišťování transparentnosti spočívá primárně na státních úřednících a politicích, tedy na těch, kdo mají povinnost skládat občanům účty a zároveň povinnost jednat otevřeně a morálně. Z tohoto důvodu by veřejní funkcionáři a instituce měli být povinni proaktivně zveřejňovat informace o tom, jak docházejí k rozhodnutím, jaká jednání absolvují s různými jednotlivci i skupinami, jaká dokumentace je jim předkládána ve snaze ovlivnit jejich postoje a jakým poradním hlasům naslouchají v různých expertních skupinách. Když budou u jednotlivých projednávaných témat k dispozici tyto informace a bude možné propojit je s dalšími relevantními údaji, například týkajícími se politických programů, procedur a historie daného subjektu s rozhodovací pravomocí, může tím vzniknout funkční „rozhodovací stopa“, která zajistí větší celkovou otevřenost procesů ve veřejném sektoru a jejich větší srozumitelnost z pohledu veřejnosti. Zároveň se tím sníží riziko nekalého ovlivňování. (Viz příklad slibných trendů č. 1)

Jak silné jsou mechanismy zajišťující transparentnost lobbingu v evropských zemích a institucích EU?

%	Svobodný přístup k informacím	Registrace lobbistů a povinné zveřejňování informací	Dohled nad registrací a dodržováním pravidel transparentnosti	Proaktivní zveřejňování informací ze strany veřejného sektoru, včetně legislativní stopy	Celkové skóre
Slovensko	67	60	56	50	58
Irsko	67	64	50	13	48
Evropská komise	67	50	38	38	48
Litva	50	50	56	38	48

⁶⁹ Ve Španělsku zákon vstoupil v platnost v prosinci 2014 (úprava povinností státních úřadů) a v prosinci 2015 začne platit i pro regionální úřady. Přestože se nedá odhadnout, do jaké míry budou instituce požadavky zákona dodržovat, už z jeho znění je zřejmé, že v systému zůstává řada slabých míst a velké množství výjimek.

⁷⁰ Specifické nedostatky zákonů v každé zemi viz příslušné národní zprávy.

Evropský parlament	67	50	38	25	45
Velká Británie	67	33	25	13	34
Rakousko	50	57	19	13	34
Polsko	50	27	13	25	29
Lotyšsko	50	13	0	50	28
Nizozemí	67	10	0	25	25
Estonsko	50	0	13	33	24
Francie	33	30	10	21	24
Slovensko	83	0	0	0	21
Česká republika	75	0	0	0	19
Rada EU	67	0	0	0	17
Bulharsko	50	0	0	0	13
Německo	50	0	0	0	13
Portugalsko	33	0	0	17	13
Itálie	33	10	0	0	11
Španělsko	33	7	0	0	10
Maďarsko	33	0	0	0	8
Kypr	17	0	0	13	7
Průměr za celý region	50	22	14	17	26

Hodnoticí škála 0-100, kde 0 označuje nejslabší mechanismy a 100 nejsilnější. Celkové skóre vychází z neváženého průměru výsledků ve čtyřech podkategoriích. Výsledky jsou řazeny sestupně, počínaje zemí, resp. institucí, která dosáhla nejvyššího hodnocení.

Mají zákonodárci ze zákona povinnost zveřejňovat legislativní stopu, včetně uvedení data setkání, osoby a předmětu jednání, a dodržují tuto povinnost v praxi?

	Zákonná povinnost	Praxe
Ano	Lotyšsko Polsko	Žádná země
Částečně	Estonsko Evropská komise Francie Litva Nizozemí Rakousko Slovinsko	Estonsko Evropská komise Evropský parlament Francie Kypr Litva Nizozemí Polsko Portugalsko Slovinsko Velká Británie
Ne	Bulharsko Česká republika Evropský parlament Irsko Itálie Kypr Maďarsko Německo Portugalsko Rada EU	Irsko Itálie Lotyšsko Maďarsko Německo Rada EU Rakousko Slovensko Španělsko

	Slovensko Španělsko Velká Británie	
--	--	--

2 z 19 Pouze v Lotyšsku a v Polsku existuje určitá forma zákonné povinnosti zveřejňovat legislativní stopu.

Několik zemí, za zmínku stojí především Slovensko, má v zákonné úpravě zapracovány různé typy proaktivních opatření zajišťujících transparentnost. V Katalánsku byl nedávno schválen zákon o transparentnosti a přístupu k informacím v podobě, která jde nejdál ze všech zkoumaných právních předpisů. Zákon stanovuje všeobecnou povinnost aktivně zveřejňovat informace a zároveň uvádí poměrně rozsáhlý výčet minimálních typů informací, jejichž zveřejňování je povinné.⁷¹ Ovšem v žádné ze zkoumaných zemí neexistuje zákonná povinnost pro subjekty, které jsou cíli lobbistických aktivit, aby aktivně zveřejňovaly kompletní informace týkající se realizovaných schůzek a programů jednání a zajistily přístup k plánovacím kalendářům, záznamům návštěv a dokumentaci, kterou od lobbistů dostávají. Nejdále jde v tomto směru Slovensko, jehož protikorupční agentura zveřejňuje týdenní přehledy kontaktů realizovaných ve veřejné sféře a měsíční excelové přehledy obsahující kromě jmen lobbistů také údaje ze zpráv, které musí lobbisté o realizovaných kontaktech podávat. Také v Litvě a Lotyšsku je zajištěno zveřejňování některých informací souvisejících s lobbingem. (Viz příklad slibných trendů č. 3)

Mechanismus legislativní stopy chybí nebo je uplatňován jen problematicky

Důležitým krokem směrem k zajištění proaktivního zveřejňování informací je zavedení tzv. legislativní stopy, tj. přehledu, kde se zaznamenávají všechny kontakty příslušného rozhodovacího subjektu se zájmovými skupinami (s uvedením data, osoby a předmětu jednání) a kde jsou zároveň k dispozici veškeré podkladové materiály, které lobbisté v průběhu příprav legislativního opatření předkládají. Veřejnost, média a kdokoli jiný, kdo má zájem zkoumat, jak probíhá legislativní práce, tak získává možnost sledovat různé zájmy, které se snaží ovlivňovat rozhodovací procesy.⁷² Legislativní stopa by také měla pomáhat ošetřit otázku nepřiměřeného ovlivňování, protože tvůrce politik nutí k tomu, aby se snažili udržovat vyváženost nejrůznějších zájmů, jejichž zástupcům při svém rozhodování naslouchají. Ideálně by legislativní stopa měla být „živým“ dokumentem, který je aktualizován pokud možno v reálném čase. Dobrým začátkem by nicméně bylo jen pouhé zavedení povinnosti zveřejňovat takový dokument jako přílohu ke každé legislativní zprávě. Z 19 hodnocených zemí existuje určitá forma zákonné povinnosti zveřejňovat legislativní stopu pouze v Lotyšsku a v Polsku. V Lotyšsku musí být ke každému návrhu zákona

⁷¹ Viz zákon č. 19/2014 - Law on Transparency, Access to Public Information and Good Governance, chapters II and III.

⁷² Draft Report on the Development of the Framework for the Activities of Interest Representatives (Lobbyists) in the European Institutions (2007/2115(INI)), Committee on Constitutional Affairs, 12/2/2008.

předkládanému parlamentu připojen vysvětlovací dokument, který musí mj. obsahovat přehled všech konzultací, které proběhly v rámci přípravy předkládaného návrhu.⁷³ Touto cestou by mělo být možné zjišťovat, s kterými lobbisty se předkladatel návrhu sešel. Bohužel v praxi toto opatření nefunguje tak, jak bylo zamýšleno, protože úřady pravidla nedodržují a neexistuje žádný mechanismus dohledu nebo ověřování, který by je k tomu přiměl, ani žádný penalizační systém za porušování povinností.⁷⁴

V Polsku zákon o lobbingu ukládá ministerstvům povinnost zveřejňovat veškerou dokumentaci vztahující se k přípravě návrhů zákonů. Každý, kdo se zajímá o určitý připravovaný právní předpis, včetně profesionálních lobbistů, musí příslušnému ministerstvu předložit deklaraci, v níž uvádí, jaký zájem v rámci svých aktivit obhájí nebo prosazuje. Rovněž tyto deklarace jsou veřejně přístupné.

Řada dalších zemí zavedla alespoň částečná opatření, vyžadující zveřejňování určitých typů dokumentace a zavádějících mini-stopu vztahující se k rozhodování státních úředníků.⁷⁵ Ve Francii mají autoři parlamentních zpráv projednávaných v Národním shromáždění povinnost přikládat ke zprávám seznam osob, s nimiž text konzultovali. Jiné instituce zapojené do rozhodovacích procesů tuto povinnost ale nemají. Takže opatření sice umožňuje sledovat, které zájmové skupiny byly zapojeny do přípravy textů pro Národní shromáždění, ale nezajišťuje úplný přehled o subjektech, s nimiž probíhaly konzultace ve finálních fázích legislativního procesu.

Nakolik obsažné jsou definice lobbistů, lobbovaných a lobbistických aktivit v národních a evropských předpisech regulujících lobbying?

V tabulce jsou zahrnuty země a instituce, které mají určitou formu regulace lobbingu. Uvádíme je v sestupném pořadí podle „síly“ definic (od nejúčinnějších po nejslabší).

- +** Vyčerpávající, jasná a jednoznačná definice
- Částečné vymezení – definice je příliš úzká, příliš široká nebo jinak neodpovídající
- 0** Definice chybí nebo je zcela nedostatečná

	Do jaké míry zákon jasně a jednoznačně definuje pojem „lobbista“?	Do jaké míry zákon/regulační opatření vymezuje pojem „lobbistický cíl“ (=lobbovaný subjekt)?	Nakolik jasně a jednoznačně je vymezen pojem „lobbing“ nebo „lobbistické aktivity“?
Evropský parlament	+	+	-

⁷³ Latvian Saeima Rules of Procedure, Article 79.3 and 85.5.6. 74.

⁷⁴ TI Latvia Transparency of Lobbying in Latvia (Riga: TI Latvia, 2015).

⁷⁵ Platí pro Estonsko, Francii, Kypr, Litvu, Nizozemí, Polsko, Rakousko a Slovinsko.

Evropská komise	+	+	-
Irsko	-	+	-
Slovinsko	-	-	+
Rakousko	-	-	+
Polsko	-	-	-
Velká Británie	-	0	+
Litva	0	-	0
Nizozemí	0	0	0
Francie	0	0	0

10 z 19 **Určitá forma registru existuje v 10 hodnocených zemích.**

Registry lobbistů: účinný nástroj, nebo pouhé dekorativní opatření?

Nejpopulárnějším nástrojem, který má zajistit transparentnost lobbingu, se ve stále větší míře stávají registry lobbistů. Určitou formu registru zavedlo již deset z 19 hodnocených zemí. Jde buď o povinné registry s celonárodní působností (Irsko, Litva, Polsko, Rakousko, Slovinsko, Velká Británie), nebo o dobrovolné registry vztahující se jen na vybrané instituce (Francie – Národní shromáždění a Senát; Nizozemí – dolní sněmovna; Rejstřík transparentnosti EU), případně o registry platné jen v některých regionech dané země (Itálie – Toskánsko, Abruzzo, Molise; Španělsko – Katalánsko).

Povinný registr lobbistů má teoreticky potenciál bránit nepřiměřenému ovlivňování dvěma způsoby. Především jde o snadný „výchozí bod“, kde si mohou politici a státní úředníci ověřit identitu a zájmy subjektů, které se na ně obracejí s argumenty či stanovisky k připravovaným rozhodnutím. Zároveň jde o nástroj veřejné kontroly: dává občanům a dalším zájmovým skupinám možnost posoudit argumenty předkládané lobbisty, sledovat jejich aktivity, případně připravit protiargumenty.⁷⁶ Největším přínosem ovšem zřejmě zůstává něco, čeho nelze dosáhnout zavedením povinnosti zveřejňovat informace pro instituce veřejné správy: registry mohou zachycovat informace, které jsou známy pouze lobbistům, přitom je ve veřejném zájmu, aby byly dostupné. Jde například o objem prostředků na lobbing, používání nepřímých lobbistických taktik či kanálů nebo zjištění, jaké subjekty a zájmy skutečně stojí za lobbistickými aktivitami a kdo je financuje. Účinnost registru ovšem do značné míry závisí na tom, jak je navržen.

Pro všechny existující registry v rámci EU zatím platí, že zdaleka plně nevyužívají potenciálu, který tento nástroj má pro zajišťování transparentnosti a odpovědného chování.

K nejčastějším kritickým připomínkám ohledně podoby současných registrů patří špatné

⁷⁶ Sunlight Foundation, 2013.

výchozí definice, které omezují působnost registru, dobrovolnost registrace a/nebo zveřejňování informací, používání datových formátů, s nimiž se uživatelům těžko pracuje nebo jsou pro ně zcela nepřístupné, a nedostatečné nebo zcela chybějící kontrolní mechanismy a sankce. Objevují se sice i příklady, které vzbuzují naděje (například nedávno přijatý irský zákon), ale teprve čas ukáže, zda se tyto naděje naplní. (Viz příklad slibných trendů č. 2)

Špatně vymezené definice, aneb ďábel se skrývá v maličkostech

Pro účinnost jakéhokoli registru i jakékoli formy regulace lobbingu je zcela zásadní, jak bude vymezen pojem „lobbista“ a co spadá pod pojem „lobbing“. Z našeho výzkumného projektu vyplynulo, že definice lobbistů, lobbistických cílů (tj. lobbovaných subjektů) i lobbistických aktivit jsou v zákonech často vymezeny velmi úzce, což oslabuje účinnost registrů jako nástroje umožňujícího sledovat, kdo se snaží ovlivňovat podobu zákonů a politických strategií. V některých případech registry zachycují jen nepatrný zlomek lobbistů. Dostatečně širokou definici jsme nenašli v žádném z existujících zákonů.

Kritický příklad v tomto směru představuje nedávno přijatý britský zákon (Lobbying Act, 2014), který je označován za „nápadně neadekvátní“ a „záměrně neurčitý“. ⁷⁷ Britská asociace profesionálních politických poradců odhaduje, že zavedený registr zachytí pouze 1 procento subjektů, které se věnují lobbistickým aktivitám. Zákon se navíc zabývá pouze lobbingem zaměřeným na velmi úzce vymezenou skupinu možných cílů – na ministry, náměstky ministrů a zvláštní poradce. Nevztahuje se na lobbing zaměřený na členy parlamentu ani místních zastupitelstev, na zaměstnance regulačních orgánů, na soukromé společnosti zajišťující veřejné služby, ani na státní úředníky s výjimkou těch nejvyšších. Kritické upozorňují také na fakt, že zákonná formulace definice „lobbistů“ umožňuje nezahrnout do ní právníky.

S obdobnou kritikou se setkává také registr lobbistických aktivit v Litvě. Většina subjektů, které jsou de facto lobbisty (například firmy zastupující vlastní zájmy, profesní asociace, odbory, náboženské organizace, nejrozdůrnější veřejné instituce a neziskové organizace), nemá povinnost registrace, tudíž valná většina lobbistických aktivit zůstává mimo záznam. Etický výbor, který byl určen jako orgán dohledu nad fungováním registru, se od roku 2005 opakovaně snaží přimět parlament, aby tento nedostatek napravil, a argumentuje, že současný stav vede k celkové „neúčinnosti“ příslušné regulace. ⁷⁸

⁷⁷ Cave - Rowell, 2014, s. 269.

⁷⁸ Viz například Chief Official Ethics Commission, Activity Report 2010 (Vilnius: Chief Official Ethics Commission), s. 31.

Jak dopadlo srovnání národních registrů lobbingu, které v současné době v Evropě existují?

Hodnotící škála 0-100, kde 0 označuje nejslabší mechanismy a 100 nejsilnější. Celkové skóre vychází z neváženého průměru výsledků ve dvou podkategoriích; zahrnuty jsou země, které mají zaveden registrační systém lobbingu. Výsledky jsou řazeny sestupně, počínaje zemí, resp. institucí, která dosáhla nejvyššího hodnocení.

%	Registrace lobbistů a povinné zveřejňování údajů	Dohled nad registrací a dodržováním pravidel transparentnosti	Celkové skóre za národní registr lobbingu
Slovinsko	60	56	58
Irsko	64	50	57
Litva	50	56	53
Rejstřík transparentnosti EU	50	38	44
Rakousko	57	19	38
Francie (registry pro Národní shromáždění a Senát)	39	16	28
Polsko	27	13	20
Velká Británie	33	25	19
Nizozemí (registr pro Dolní sněmovnu)	10	0	5

Ve Slovinsku, což je země, která je v této oblasti často uváděna jako příklad dobré praxe, jsou definice lobbingu i lobbovaných subjektů vymezeny poměrně široce, byť mezi lobbistické cíle nejsou zahrnuti zaměstnanci státních podniků a městských firem, ani externí poradci podílející se přípravě legislativních návrhů, pokud je tato činnost outsourcována. Registrace je omezena pouze na profesionální lobbisty, nicméně povinné zveřejňování informací ze strany veřejného sektoru umožňuje získat širší přehled, protože do povinného hlášení kontaktů spadají také schůzky se zaměstnanci firem a zástupci organizací. Slabým místem slovinského zákona jsou výjimky a jejich zneužívání. Konkrétně jde o pravidlo, že zákon se nevztahuje na ty, kdo lobbují ve veřejném zájmu s cílem prosazovat spravedlnost a chránit lidská práva. Ke stanovení výjimky vedlo přesvědčení, že veřejnost má ústavou zaručené právo zapojovat se do veřejných záležitostí. Bohužel se začíná ukazovat, že lobbisté chápou tuto výjimku jako mezeru v zákoně, jíž zneužívají k pokusům ovlivňovat postoje veřejných představitelů i v jiných záležitostech, a obcházejí tak povinnost zapsat se do registru a zveřejňovat své zájmy a aktivity.⁷⁹

Různorodá kvalita i přístupnost a využitelnost povinně zveřejňovaných informací

Účinnost registru do značné míry záleží na rozsahu a kvalitě informací, které jsou do něj lobbisté povinni vkládat. Požadavky se v různých zemích liší, ale obecně platí, že v mezinárodním měřítku, tedy ve srovnání s registračními systémy například v USA a v Kanadě, je kvalita informací shromažďovaných evropskými registry chabá – informace jsou méně konkrétní a podrobné.

⁷⁹ TI Slovenia, Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia. Call for Transparent and Ethical Lobbying (Ljubljana: TI Slovenia, 2014) s. 17.

V rámci Evropy mají nejrozsáhlejší požadavky na rozsah vkládaných informací Litva a Slovinsko. Všechny registry zaznamenávají jména lobbistů a konkrétní téma, za které lobbují. Pozoruhodnou výjimku tvoří Rejstřík transparentnosti EU, v němž není snadné nalézt údaje o specifických cílech lobbistů. Polsko a Velká Británie od lobbistů nevyžadují žádné finanční informace; totéž platí pro nově přijatý irský zákon. Velmi zásadním nedostatkem registračních systémů je fakt, že žádná země zatím nezavedla povinnost zveřejňovat podkladové materiály (například tzv. position papers).

Pokud jde o využitelnost a přístupnost informací, které registry shromažďují, z výzkumu vyplývá, že uživatelsky příjemné formáty dat jsou v Evropě spíše výjimkou než pravidlem. Ve Velké Británii a v Rakousku jsou data dostupná online v otevřeném formátu umožňujícím vyhledávání. V případě Rakouska ovšem u některých typů lobbistů zůstává značná část informací neveřejná. U slovinského registru brání veřejnému využívání údajů jedna zásadní překážka. Každý měsíc jsou sice zveřejňovány údaje o uskutečněných lobbistických kontaktech (formou excelového přehledu s uvedením většiny informací), ale podkladové zprávy, které jsou jediným zdrojem, z něž je možné zjistit jméno lobbisty, jsou k dispozici pouze na vyžádání a žadatel je dostane ve formátu pdf, s nímž těžko může pracovat, pokud chce údaje podrobněji analyzovat a pátrat po určitých vzorcích ve snahách o uplatňování vlivu.

Litva je jedinou zemí, kde má orgán dohledu povinnost zveřejňovat jména všech jednotlivců a organizací, u nichž bylo zjištěno porušování pravidel nebo předpisů upravujících lobbying.

Chybějící, případně nedostatečné kontrolní mechanismy a sankce

Na registraci lobbistických aktivit, zveřejňování příslušných údajů a dodržování požadavků na hlášení informací by měl dohlížet nezávislý vládní úřad. Ten by měl mít dostatečné vyšetřovací pravomoci a odpovědnost za provádění namátkových kontrol a ověřování poskytovaných informací. Zároveň by měl mít možnost uvalovat sankce na organizace a jednotlivce, kteří nedodržují požadavky, a do jeho náplně by mělo patřit také zvyšování povědomí o celé problematice a další typy preventivních činností.

(Viz příklad slibných trendů č. 4) Ve Slovinsku a v Litvě existují vládní agentury, které alespoň na papíře mají dostatečně široké pravomoci, ale slovinský orgán dohledu se potýká s nedostatečnou kapacitou a navíc jeho účinnost v této oblasti brzdí fakt, že kontrola lobbyingu nepatří k jeho prioritám. V Rakousku, Polsku a Velké Británii se ke kapacitním problémům s nedostatečnými lidskými a finančními zdroji přidává také slabá pozice příslušných orgánů dohledu, pokud jde o vyšetřovací pravomoc a možnosti uvalovat sankce.

Litva je jedinou zemí, kde má orgán dohledu povinnost zveřejňovat jména všech jednotlivců a organizací, u nichž bylo zjištěno porušování pravidel nebo předpisů upravujících lobbying.

Fakt, že takové opatření v ostatních zemích chybí, svědčí o nedostatečném využívání důležitého nástroje s odrazujícím účinkem: jmenovitého uvádění a tím veřejného zostouzení subjektů porušujících pravidla.

Ani jedna z existujících vládních agentur nemá dostatečnou kapacitu a prostředky, aby mohla vyvíjet účinnou preventivní činnost, ať už jde o zvyšování povědomí o dané problematice, propagování dobré praxe nebo zajišťování potřebných školení. Ve většině případů nemají ani jediného zaměstnance, jehož pracovní náplní by byla výhradně problematika lobbingu. Oproti tomu stojí příklad kanadské agentury, která celosvětově patří k lépe kapacitně vybaveným orgánům dohledu a také k nejúčinnějším. OCLA (Canadian Office of the Commissioner of Lobbying) pracuje s ročním rozpočtem ve výši zhruba 3 mil. eur a zaměstnává 28 lidí.⁸⁰

Kombinace nedostatečné regulace lobbingu, slabých kontrolních mechanismů, problematické vymahatelnosti dodržování pravidel a nedostačujících preventivních opatření vede k tomu, že existující pravidla zůstávají do značné míry ignorována. V každé zkoumané zemi platí, že počet registrovaných lobbistů a záznamy realizovaných kontaktů zdaleka neodpovídají skutečnému rozsahu lobbistických aktivit, které by podle pravidel měly být v existujících registračních systémech evidovány (i s přihlédnutím ke všem jejich omezujícím nedostatkům). Například v Polsku bylo v roce 2013 podle záznamů v registru do lobbistických aktivit v polském parlamentu zapojeno pouhých 25 subjektů: 20 podnikatelů, 4 fyzické osoby a 1 nevládní organizace.⁸¹ Ve stejném roce ve Slovinsku nahlásilo ministerstvo zdravotnictví pouhých 8 realizovaných kontaktů, navzdory skutečnosti, že v zemi probíhala rozsáhlá reforma zdravotnictví a příslušný ministr mluvil o vyvíjení velkého tlaku ze strany různých zájmových skupin.⁸²

Transparentnost lobbingu: závěrečný verdikt

Celkově ze zjištění výzkumu vyplývá, že míra transparentnosti v oblasti lobbingu je po celé Evropě extrémně nízká. Vzhledem k tomu, že veřejnost nemá k dispozici prostředky, jak zjistit, kdo ovlivňuje rozhodovací procesy ve veřejné sféře, nelze se divit jejímu přesvědčení, že rozhodování se odehrává v úzce vymezené elitní skupině, která nebere ohled na vyvážené zájmy – a přitom přijímá rozhodnutí, která v konečném důsledku ovlivňují zdraví, důchody, sociální služby a obecně budoucnost všech občanů.

⁸⁰ The Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, www.oclc.ca.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00007.html. Údaje platné k lednu 2014.

⁸¹ Stefan Batory Foundation - Lifting the Lid on Lobbying: Call for better regulation and practice (Warsaw: Stephan Batory Foundation, připravuje se k vydání).

⁸² TI Slovenia, 2014, s. 16.

Vlády zkoumaných zemí mají zjevně tendenci považovat za rychlé řešení otázky regulace lobbingu zavedení registračního systému, který by měl zprůhlednit, jak toto odvětví funguje. Jenže registry nepředstavují všelék na nekalé ovlivňování. Navíc pokud má být registr účinný, je třeba věnovat pečlivou pozornost jeho podobě a implementaci a posléze zajistit odpovídající dohled nad dodržováním nastavených pravidel.

Při zavádění registrů se nadto do jisté míry vychází z předpokladu, že podstatou problému jsou lobbisté. To nemusí být nezbytně pravda. Vlády musí začít klást mnohem větší důraz na proaktivní zveřejňování informací ze strany státních institucí. Hlavní bříž transparentnosti musí nést státní úředníci a volení představitelé, tedy ti, kdo uplatňují veřejnou moc a mají odpovědnost vůči občanům.

SLIBNÉ TRENDY – PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE

1 – ŠPANĚLSKO, BRUSEL

Jednotliví poslanci udávají tón v příkladné transparentnosti

I tam, kde chybí komplexní celonárodní strategie otevřenosti, najdou se skupinky zákonodárců a vysokých státních úředníků, kteří se rozhodli jít příkladem a využívat moderních technologií a sociálních médií k otevřenějšímu informování o svých kontaktech s lobbisty. Například ve Španělsku několik poslanců zveřejňuje na Twitteru a Facebooku v podstatě každodenní přehled svých schůzek a činností, někteří na internetu zveřejňují kalendáře a programy jednání⁸³ a minimálně jeden poslanec propojil své účty na sociálních médiích, zveřejňovaný program činnosti na příštích 14 dnů a osobní blog s přehledem svých závazků a s přístupem k majetkovému přiznání, k prohlášení o zájmech a k dokumentům, které v rámci své politické činnosti podepisuje.⁸⁴

V Bruselu se stále větší počet poslanců Evropského parlamentu snaží o větší transparentnost tím, že zveřejňují své programy činnosti, programy jednání a /nebo „seznamy lobbistů“. Patří k nim například Michele Rivasi,⁸⁵ Reinhard Buetikofer,⁸⁶ Heidi Hautala⁸⁷ a Richard Corbett.⁸⁸ Za pozornost stojí také nedávná iniciativa evropské poslankyně Julie Reda, která připravovala zprávu o implementaci směrnice o autorském právu. Reda zveřejnila zprávu obsahující podrobný seznam a analýzu všech setkání s lobbisty, které si vyžádala nebo kterých se v rámci přípravy zprávy zúčastnila.⁸⁹

⁸³ Viz například kalendář poslance Maríe González Veracruze: www.mariagonzalezveracruz.com/mi-agenda-publica/ a zveřejňované programy jednání poslanců za stranu Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) <http://www.iniciativa.cat/icv/sections/agenda>.

⁸⁴ Poslanec Odón Elorza. Viz www.odonelorza.com.

⁸⁵ Viz <http://www.michele-rivasi.eu/agenda/agenda-%E2%80%93-semaine-du-13-au-18-octobre-paris-lyon-bruxelles-douai-et-valence/>.

⁸⁶ Viz <http://reinhardbuetikofer.eu/meine-lobbyistenliste-von-april-bis-ende-juli-2014/>.

⁸⁷ Viz <http://heidihautala.com/en/parlamentti/lobbarilista/>.

⁸⁸ Viz <http://www.richardcorbett.org.uk/transparency/lobbying/>.

⁸⁹ Viz <https://juliareda.eu/2015/01/report-eu-copyright-rules-maladapted-to-the-web>.

Přestože podobné iniciativy jsou zatím stále spíše výjimkou, ukazují, jaký potenciál má proaktivní přístup k transparentnosti a jaké praktické nástroje a kanály je možné využít k naplňování závazku odpovědnosti vůči voličům.

2 – IRSKO

Irský zákon o regulaci lobbingu představuje dobrý začátek, ale je pouze jedním dílkem celkové skládačky jménem „integrita“

V Irsku byl 11. března 2015 schválen nový zákon o regulaci lobbingu. Jeho cílem je alespoň částečně zprůhlednit vazby mezi lobbyisty a lidmi v klíčových rozhodovacích pozicích v politice i v systému státní správy. Zákon vstupuje v platnost v září 2015. Nastavuje pro všechny, kdo v určitých oblastech komunikují s vysoce postavenými politiky a úředníky, povinnost poskytovat podrobné informace o uskutečněných kontaktech a vkládat je do databáze, která bude veřejně přístupná online.

Zákon definuje lobbyisty jako zaměstnavatele nebo jejich zaměstnance (pokud má organizace více než 10 zaměstnanců), lobbyisty zastupující třetí strany (tj. subjekty, jimž za lobbyistické aktivity platí klienti) a kohokoli, kdo lobbyuje v oblasti územního plánování. Tato definice působí dostatečně široce, aby zahrnovala lobbyisty z oblasti public affairs i zaměstnance zastupující zájmy svých zaměstnavatelů, ať jde o firmy, profesní sdružení, různé zájmové a dobrovolné organizace, odbory, charitativní, neziskové nebo náboženské organizace.

Lobbyistické cíle (lobbované osoby) jsou označovány jako „vymezení veřejní představitelé“ a tento pojem zahrnuje ministry, zákonodárce (členy obou parlamentních komor – Dáil Éireann a Seanad Éireann), irské členy Evropského parlamentu, členy místních zastupitelstev a zvláštní poradce. Mezi zahrnutými úředníky jsou ředitelé státních úřadů a jejich zástupci a odpovídající úroveň zaměstnanců místních úřadů. Na úrovni nejvyšších státních institucí to znamená, že do registru lobbyistických aktivit bude třeba zanášet pouze komunikaci s nejvyššími představiteli (celkem zhruba 240 osob), nicméně zákon dává ministrům pravomoc zahrnout do definice také další úředníky nebo funkcionáře, pokud je to ve veřejném zájmu.

Lobbyisté musí podávat hlášení o „specifických záležitostech“, které jsou definovány jako komunikace s lobbyistickými cíli v následujících oblastech: příprava, vytváření nebo úpravy jakékoli politické strategie nebo programu, příprava legislativy, jakákoli rozhodnutí upravující poskytování grantů, půjček, uzavírání smluv apod. Definice se nicméně nevztahuje na záležitosti, které se týkají pouze implementace příslušných strategií, programů, zákonných opatření, grantové politiky apod., ani na záležitosti „technické povahy“. Důležitým aspektem nového zákona je jeho vymezení „komunikace“. Pod tento pojem spadá ústní i písemná komunikace, vedená přímo i nepřímo, což dává zákonu potenciál zachytit i praktiky typu „astroturfing“.

Pokud jde o podobu samotného registru, ten bude evidovat základní údaje: u lobbyistů jméno, obchodní adresu a kontaktní údaje; u lobbyistických cílů jména a organizace; předmět, jehož se lobbyistická komunikace týkala, a cíle, jichž se snažila dosáhnout; rozsah a typ vyvíjených lobbyistických aktivit. Chybí požadavek zveřejňovat podkladové materiály, které lobbyisté veřejným představitelům předkládají, což je opatření, které by zákon výrazně posílilo.

3 – SLOVINSKO

Povinnost dokumentovat lobbistické kontakty

Slovinský zákon o integritě a prevenci korupce nastavuje dvojí systém sledování údajů o lobbistických aktivitách. Státní úředníci mají povinnost předkládat zprávu o každém jednání s lobbisty a profesionální lobbisté každoročně předkládají zprávu o činnosti. Lobbovaní úředníci musí v hlášení o realizovaném kontaktu uvést datum, místo, projednávanou záležitost, jméno lobbisty a informaci, koho zastupoval, všechny předložené dokumenty, a dále potvrdit, zda se lobbista identifikoval v souladu s požadavky zákona. Podepsaná kopie hlášení musí být předložena nadřízenému příslušného úředníka a národní protikorupční agentuře, a to do tří dnů od uskutečnění lobbistického kontaktu. Všechny údaje podléhají režimu slovinského zákona o svobodném přístupu k informacím, který je celosvětově považován za jeden z nejúčinnějších.⁹⁰

Navzdory tomuto dobře vymezenému rámci je třeba konstatovat, že implementace opatření pokulhává. Většina úředníků na celostátní úrovni uskutečněné lobbistické kontakty nenahlašuje. Na úrovni místních samospráv povinnosti nedodržuje skoro nikdo. Příslušný orgán dohledu sice má odpovídající pravomoc a může udělovat sankce za nedodržování pravidel, v praxi ale těchto možností využívá jen výjimečně. Nicméně jeho rostoucí úsilí v oblasti zvyšování povědomí o dané problematice přináší každoročně určitý posun ve větším dodržování pravidel. V účinnějším postupu úřadu brání omezené zdroje a nízká priorita problematiky lobbingu v jeho náplni práce.⁹¹ Chybí také dostatečné proškolení státních úředníků ohledně povinností v této oblasti. Praktické ověření navíc ukázalo, že ani uplatňování zákona o svobodném přístupu k informacím není konzistentní.⁹²

4 - SLOVINSKO

Silný systém dohledu, jemuž chybí dostatečné zdroje

Úřadem, který má ve Slovinsku dohled nad lobbingem (dodržování pravidel a registračních povinností, jejich vymáhání i uvalování sankcí), je Komise pro prevenci korupce (CPC). Tato vládní agentura má vyšetřovací pravomoci a může uvalovat sankce za porušení zákonných povinností týkajících se registrace a hlášení lobbistických aktivit, a to jak lobbistům, tak lobbovaným („lobbistickým cílům“).

Lobbista nesmí lobbistickému cíli podávat jakékoli nepřesné, neúplné nebo zavádějící informace. Zároveň se nesmí dopustit žádného jednání, které by bylo v rozporu s předpisy vztahujícími se na lobbovanou osobu (včetně zákazu přijímání darů). K sankcím, které má CPC k dispozici, patří písemné varování, zákaz dalšího lobbování v určité záležitosti nebo po určitou dobu (nejméně po 3 měsíce a nejdéle po 24 měsíců) a výmaz z registru, čímž příslušný subjekt přichází o status lobbisty. K výmazu z registru může CPC přikročit, pokud lobbista nahlásil falešné údaje nebo pokud byl odsouzen na více než 6 měsíců ve vězení za úmyslně spáchaný trestný čin na území Slovinska.

CPC může také pokutovat všechny, kdo jednají jako profesionální lobbisté, aniž by takto byli registrováni. Pokuty se pohybují v rozmezí od 400 do 1200 eur. Rovněž organizace, v jejichž zájmu

⁹⁰ Slovinský zákon o svobodném přístupu k informacím (ZDIJZ) byl vyhodnocen jako druhý nejlepší na světě (Global Right to Information Rating 2014). Viz www.rti-rating.org.

⁹¹ Podrobnější informace o slovinském zákonném rámci a problémech s vymahatelností viz následující příklad - Silný systém dohledu, jemuž chybí dostatečné zdroje.

⁹² Viz Transparency International Slovenia National Integrity System Study (Ljubljana: Transparency International Slovenia, 2011).

lobbista neoprávněně jednal, mohou být pohnány k odpovědnosti a CPC jim může udělit pokutu až do výše 100 tisíc eur. Pokutu ve stejné výši lze udělit také zájmové organizaci, které vědomě zaměstnává neregistrovaného lobbistu.⁹³

Formálně jsou všechna opatření upravující dohledovou činnost, prověrky i sankce za porušování pravidel v oblasti lobbingu a jiných souvisejících forem uplatňování vlivu jasná a velmi dobře zorganizována. CPC má dostatečnou pravomoc a možnost jednat proaktivně v rámci výkonu své kontrolní a represivní funkce. V praxi ovšem nejsou opatření plně využívána a CPC reálně nemůže využívat všech možností, protože nemá dostatek lidských ani jiných potřebných zdrojů. Lobbing navíc nemá v náplni činnosti CPC dostatečnou prioritu, což svědčí o chybějící politické vůli otázkou nepřiměřeného ovlivňování skutečně řešit. Stojí za zmínku, že ani jediný zaměstnanec v rámci CPC se nevěnuje výhradně problematice lobbingu.

2 INTEGRITA

Země s nejlepším výsledkem: Slovinsko – 58 %

Průměrné skóre (za všechny země i evropské instituce) – 33 %

Země s nejhorším výsledkem: Maďarsko – 17 %

Celkové regionální skóre za oblast integrity – 33 procent – jasně svědčí o tom, že pravidla obsažená v zákonech ani míra etického jednání v lobbistické praxi zdaleka neodpovídají potřebám ochrany systému před nebezpečím jeho ovládnutí zájmy několika vlivných jednotlivců a organizací.

Transparentnost představuje prostředek k dosažení cíle: umožňuje posvítit si na jednání lidí, kteří zastávají odpovědné funkce, čímž podporuje etické chování a brání uplatňování neoprávněného vlivu při výkonu veřejné správy i v obchodních jednáních. Nicméně opatření zajišťující transparentnost musí být začleněna do širšího rámce celkové integrity – do rámce, který nastavuje jasné standardy chování pro politiky a státní úředníky i pro všechny, kdo se je snaží ovlivňovat.

Na straně subjektů s rozhodovací pravomocí takový rámec předpokládá jasné vymezení očekávání, především nestrannosti a oddanosti veřejnému zájmu; dále existenci praktických návodů, jak postupovat v otázce darů a výhod, jak zacházet s oficiálními informacemi a jak komunikovat s třetími stranami. K tomu je třeba spolehlivě ošetřit problematiku střetu zájmů, včetně pravidelného předkládání prohlášení o zájmech, nastavit pravidla znemožňující osobám zastávajícím veřejné funkce lobbovat za určité zájmy, a ošetřit fenomén „otáčivých dveří“, tj. sledovat a regulovat přesuny mezi veřejným a soukromým sektorem.

⁹³ Článek 79 zákona Integrity and Prevention of Corruption Act (v anglickém znění), www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf.

Také na straně lobbistů hraje klíčovou roli etické jednání. To by mělo obnášet otevřené deklarování vlastní identity a zájmů, které daný subjekt zastupuje, poskytování pravdivých, spolehlivých a aktuálních informací, respektování pravidel příslušných institucí, nevyvíjení nepřiměřeného tlaku (především pomocí různých stimulů), předcházení střetům zájmů (skutečným či vnímaným), nevyvíjení lobbistických aktivit ve prospěch zájmů, které jsou v rozporu s deklarovanými závazky daného subjektu (k nimž patří např. závazky v oblasti společenské odpovědnosti – CSR), a aktivní zveřejňování informací o lobbistických aktivitách a zájmech, zvláště v případech, kdy v dané zemi neexistuje oficiální registrační systém.

Slabá místa v infrastruktuře podporující integritu je možné ošetřit kombinací regulativních opatření, kvalitními a vymahatelnými etickými kodexy a prosazováním standardů dobré praxe v rámci lobbistického odvětví. Celkové regionální skóre za oblast integrity – 33 procent – ovšem jasně svědčí o tom, že pravidla obsažená v zákonech ani míra etického jednání v praxi zdaleka neodpovídají potřebám ochrany systému před nebezpečím jeho ovládnutí zájmy několika vlivných jednotlivců a organizací.

Jak silné jsou v evropských zemích a v institucích EU mechanismy posilující integritu, tj. navržené tak, aby podporovaly etické postupy při lobbingu, a to na straně lobbistů i subjektů s rozhodovací pravomocí?

%	Omezení platná pro přesuny mezi veřejným a soukromým sektorem	Etické kodexy pro zaměstnance veřejného sektoru	Etický kodex pro lobbisty	Seberegulace uplatňovaná profesními sdruženími lobbistů	Celkové skóre
Slovinsko	67	75	60	30	58
Velká Británie	40	40	33	92	51
Evropská komise	67	50	30	n/a	49
Evropský parlament	50	58	30	n/a	46
Lotyšsko	33	67	20	50	43
Rakousko	8	67	60	33	42
Litva	50	58	50	0	40
Irsko	40	42	13	58	38
Nizozemí	8	75	0	67	38
Česká republika	25	50	20	58	38
Španělsko	58	58	0	25	35
Francie	22	42	7	50	30
Rada EU	42	25	20	n/a	29
Estonsko	8	67	0	33	27
Itálie	8	50	0	50	27
Polsko	17	67	20	0	26
Německo	17	42	0	42	25
Bulharsko	33	42	0	25	25
Slovensko	42	42	10	0	23

Kypr	58	25	0	0	21
Portugalsko	42	17	0	17	19
Maďarsko	8	50	0	8	17
Průměr za celý region	32	49	16	36	33

Hodnoticí škála 0-100, kde 0 označuje nejslabší mechanismy a 100 nejsilnější. Celkové skóre vychází z neváženého průměru výsledků ve čtyřech podkategoriích. Výsledky jsou řazeny sestupně, počínaje zemí, resp. institucí, která dosáhla nejvyššího hodnocení.

4 z 19: Ve čtyřech z 19 hodnocených evropských zemí nejsou nastavena žádná pravidla omezující volné přecházení mezi veřejným sektorem a světem lobbingu.

Otáčivé dveře mezi světem politiky a lobbingu

Pro lobbyisty je nezbytností mít osobní kontakty, důvěrné interní informace a vliv. Je všeobecně známo, že firmy i jiné organizace k lobbistickým účelům využívají bývalých politiků, kteří mají rozsáhlé sítě osobních známostí a z vlastní zkušenosti vědí, jak funguje svět politiky. Přesuny lidí mezi veřejným sektorem a světem lobbingu představují mimořádně velké riziko střetu zájmů, a to například z následujících důvodů:

- Veřejní představitelé mohou ve své funkci zohledňovat zájmy bývalého zaměstnavatele ze soukromého sektoru, s nepřiměřenými sympatiemi k odvětví, na jehož regulaci se teď ve své práci pro veřejný sektor podílejí.
- Veřejní představitelé mohou brát nepřiměřené ohledy na zájmy budoucích nebo potenciálních zaměstnavatelů (může jít až o přímé zneužívání současné funkce, ale ne vždy jde o takto vyhrčené případy).
- Bývalí veřejní funkcionáři, kteří přešli do soukromého sektoru, mohou ovlivňovat své bývalé kolegy ve vládních úřadech, aby přijímali rozhodnutí, která budou zvýhodňovat jejich nového zaměstnavatele.
- Bývalí veřejní funkcionáři mohou mít k dispozici důvěrné informace, které jejich novým zaměstnavatelům přinesou výhody.
- Přesuny mezi soukromým a veřejným sektorem mohou být vnímány jako střet zájmů a podkopávat tak důvěru v rozhodovací procesy, jak na straně veřejnosti, tak mezi investory.

Omezování fenoménu otáčivých dveří prostřednictvím omezujících opatření platných pro nástup do nového zaměstnání je celosvětově uznávaným standardem.⁹⁴ Většina zemí má

⁹⁴ Článek 12 Úmluvy OSN proti korupci volá po zavedení "omezení [...], nastavených po rozumně dlouhé období, která se budou vztahovat na profesionální činnost bývalých veřejných představitelů nebo na zaměstnávání veřejných představitelů v soukromém sektoru po jejich odstoupení z funkce nebo po odchodu do důchodu v případech, kde je taková činnost nebo zaměstnání v přímém vztahu s bývalou funkcí, kterou daná osoba zastávala nebo na kterou dohlížela."

nastavena určitá omezující pravidla pro příští zaměstnávání specifických kategorií veřejných představitelů, nicméně konkrétní podmínky, rozsah a délka příslušného období (tzv. „cooling-off period“) se značně liší. Ve čtyřech z 19 hodnocených evropských zemí (Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Rakousko) nejsou nastavena žádná pravidla omezující volné přecházení mezi veřejným sektorem a světem lobbingu.

Tam, kde pravidla existují, mnohdy nepokrývají celé spektrum lobbistických cílů, což je pro omezení rizik nezbytné. Zásadním nedostatkem je fakt, že jen málokdy se omezení platná pro budoucí zaměstnání vztahují na členy parlamentu, přičemž právě ti jsou jedním z primárních cílů lobbistických aktivit a představují tak vysoce rizikovou kategorii. Pouze jediná z 19 hodnocených zemí (Slovinsko) požaduje po členech parlamentu, aby dodržovali „cooling-off period“, než nastoupí do zaměstnání, kde by se mohli dostat do střetu zájmů, nicméně z našeho výzkumu vyplynulo, že v praxi se pravidla nedodržují.⁹⁵ Odpůrci tohoto opatření argumentují tím, že na členy parlamentu by se omezení vztahovat neměla, protože někdy může mít jejich mandát jen velmi krátké trvání. V této souvislosti stojí za zmínku příklad USA, kde ve 32 státech omezení pro zákonodárce platí (cooling-off period až po dobu 2 let).⁹⁶

(Viz příklad slibných trendů č. 1)

Ve Francii byla nedávno zavedena přísná pravidla pro státní úředníky, ale členové parlamentu těmto omezením nepodléhají a navíc mohou i po dobu svého poslaneckého mandátu dál vykonávat poradenskou i lobbistickou činnost. Podobná situace panuje také v Portugalsku a ve Španělsku. V Německu platí určitá omezení, která se ovšem vztahují pouze na úředníky ministerstev, nikoli na další významné lobbistické cíle, jako jsou ministři a další vysocí státní představitelé.

1 z 19: Pouze Slovinsko požaduje po členech parlamentu, aby dodržovali „cooling-off period“, než nastoupí do zaměstnání, kde by se mohli dostat do střetu zájmů.

Kromě nedostatků v samotném nastavení zákonných pravidel (primárně pokud jde o rozsah působnosti a dobu platnosti omezení) je zde otázka implementace, která je v nejlepším případě problematická. Ani jedna ze zkoumaných zemí nemá dostatečný kontrolní mechanismus, který by na dodržování pravidel dohlížel. Fenomén otáčivých dveří představuje značné riziko a výsledky našeho výzkumu ukazují, že političtí představitelé evropských zemí si dostatečně neuvědomují, jak důležité je tento problém řešit.

⁹⁵ Viz Transparency International Slovenia, 2011.

⁹⁶ Podrobnosti viz National Congress of State Legislatures: www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-revolving-door-prohibitions.aspx.

Etické kodexy: regulace chování lobbistických cílů i lobbistů

Po celé Evropě jsou sice poměrně rozšířené etické kodexy pro úředníky a zaměstnance veřejné správy, ale řada členských zemí EU dosud nezavedla obdobné kodexy platné pro členy parlamentu. K zemím, které nemají etický kodex pro členy parlamentu, patří Česká republika, Itálie, Kypr, Maďarsko, Nizozemí, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.⁹⁷ Členové parlamentu představují významný lobbistický cíl. Fakt, že chybí jasná pravidla obecně upravující jejich chování coby veřejných funkcionářů a specificky pravidla upravující jejich kontakty s lobbisty, je silně znepokojující.

Některé existující etické kodexy jsou poměrně kvalitní, například kodexy platné v Rakousku, v Nizozemí nebo v Evropském parlamentu. Ve Slovinsku je chování státních úředníků víceméně dostatečně regulováno zákonem, který stanoví i povinnost hlásit kontakty s lobbisty. S výjimkou Slovinska ovšem žádný ze zkoumaných etických kodexů platných pro oblast veřejné správy nestanovuje jasné a jednoznačné standardy, jimiž by se měli úředníci řídit při komunikaci se zájmovými skupinami, ani nezavádí povinnost dokumentovat realizované kontakty nebo povinnost hlásit případy neregistrovaných nebo nezákonných lobbistických aktivit nadřízeným.

Celkově platí, že etické kodexy pro úředníky a zaměstnance veřejné správy neposkytují dostatečně jasnou představu o tom, jak vypadá správné lobbistické jednání a jak by měla probíhat komunikace mezi úředníky a externími skupinami nebo jednotlivci. Ve většině zemí situaci dále zhoršuje nedostatečné proškolení v příslušné oblasti a nedostatečná vymahatelnost pravidel, obvykle doprovázená i nedostatečnými pravomocemi regulačních orgánů. Například na Kypru a v Irsku mohou orgány dohledu zahájit vyšetřování jedině na základě obdrženého podnětu.

Pokud jde o etická pravidla upravující činnost lobbistů, závazné etické kodexy mají pouze dvě země: Rakousko a Slovinsko. V obou případech kodexy vymezují základní principy etického chování, byť rakouský kodex jde o něco dál a podněcuje lobbistické organizace, aby přijaly dodatečná opatření. Právně nezávazné kodexy existují ve Francii, v Litvě, ve Slovinsku a v institucích EU. Britský zákon o lobbingu slibuje zavedení závazného etického kodexu a nedávno přijatý irský zákon dává regulačnímu orgánu možnost, nikoli však povinnost vydat závazný kodex a podle potřeby upravovat jeho znění po konzultacích s lobbistickou komunitou.

⁹⁷ Transparency International, 2012.

Všeobecně ovšem platí, že většina zemí nestanovuje žádné požadavky ani standardy, které by lobbisty vedly k dodržování určitých etických zásad, ani žádné postihy nebo sankce v případě nepřiměřeného jednání, pokud nejde přímo o uplácení nebo obchodování s vlivem.

15 z 19: V naprosté většině zemí (15 zemí z 19) existují profesní seberegulační etické kodexy, jejichž autory jsou obvykle sdružení lobbistů nebo PR asociace.

Budování integrity zevnitř: reformní snahy ze strany firem a lobbistického odvětví

Primární odpovědnost za etické chování sice leží na bedrech veřejných představitelů a státních úředníků, nicméně také lobbisté a jejich profesní sdružení musí sehrát svou roli: otevřeně se přihlásit k dodržování etických standardů a postavit se do role průkopníků, kteří budou prosazovat všeobecnou integritu. Existuje řada důvodů, proč by se do čela těchto snah měly postavit firmy. I když ponecháme stranou morální otázky, je zde fakt, že čestné jednání může firmám pomoci vybudovat si dobrou pověst a posílit svou pozici mezi klienty i investory, což je obzvláště cenné v době, kdy veřejnost soukromému sektoru celkově příliš nedůvěřuje. Například podle údajů celosvětového průzkumu Edelman Trust Barometer (2014) jen jeden z pěti lidí věří, že představitelé soukromých firem přijímají etická a morální rozhodnutí.⁹⁸ V takové situaci existuje jedinečná šance stát se firmou, která půjde příkladem.

Také přibývá důkazů o tom, že etický lobbying může pomoci vytvořit efektivnější vztahy s příslušnými subjekty ve veřejné sféře.⁹⁹ V dlouhodobém horizontu pak může etický lobbying posílit pověst celé lobbistické profese a pomoci nastavit všeobecně férové podmínky hry.

Seberegulace v rámci lobbistického odvětví může sehrát důležitou roli v procesu otevírání diskuse o etických a férových postupech a může pomoci samotným lobbistům, prostřednictvím zvyšování povědomí o této problematice a větší dostupnosti potřebných školení a jasných etických pravidel. V naprosté většině zemí (15 zemí z 19) existují profesní seberegulační etické kodexy, jejichž autory jsou obvykle sdružení lobbistů nebo PR asociace. Kvalitnější kodexy obsahují specifická pravidla, která lobbistům brání vstupovat do neetických situací (Francie, Itálie, Nizozemí, Rakousko, Velká Británie), zakazují souběžné působení jako lobbista a veřejný představitel (Česká republika, Francie, Irsko, Itálie, Velká Británie) a nastavují účinné stížnostní mechanismy (Velká Británie). (Viz příklad slibných trendů č. 3)

Problém s těmito kodexy spočívá v tom, že jsou bez výjimky pouze dobrovolné a vztahují se jen na lobbisty, kteří jsou členy příslušných asociací. Počet členů příslušných asociací se výrazně liší, od pouhých 120 členů jednoho z italských sdružení lobbistů Il Chioistro po 1000

⁹⁸ Edelman Trust Barometer, 2014, www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/trust-in-business/.

⁹⁹ Burson Marsteller, 2013.

členů-fyzických osob irské asociace Public Relations Institute of Ireland (PRII). Zpochybnována bývá také účinnost tohoto typu kodexů. V řadě případů se zdá, že jejich dodržování je víceméně nevymahatelné a chybí dohled nad jejich dodržováním. Příkladem může být právě irská asociace PRII. Od zavedení jejího kodexu v roce 2003 nebyla zatím evidována jediná stížnost na jednání některého z členů a ze strany PRII nebylo iniciováno jediné šetření přezkoumávající dodržování pravidel.¹⁰⁰

(Viz příklad slibných trendů č. 2) Kromě uvedených iniciativ ze strany profesních sdružení lze po celé Evropě sledovat slibný trend, který se pomalu rozšiřuje. Objevují se příklady průkopnických firem, které nastavují kulturu odpovědného chování ve svých politických aktivitách. V nejlepších případech taková firma přijme interní směrnice vymezující pravidla transparentnosti a etického chování, které sladí se závazky v oblasti společenské odpovědnosti (CSR), zavede interní kontrolní mechanismy, nastaví systém školení, zajistí odpovídající systém podávání stížností, zahrne do celého programu také své obchodní zástupce a partnery a otevřeně informuje o tom, jak se jí daří nastavená pravidla dodržovat.¹⁰¹ Takové firemní přístupy jsou ovšem zatím spíše jen ve fázi zrodu a v této oblasti Evropa zaostává za severní Amerikou.¹⁰² Do jisté míry to bývá přičítáno relativně menší míře aktivismu evropských akcionářů.¹⁰³

0: Přestože se zdá, že roste tendence zapojovat se do mezinárodních rámců vyžadujících podávání pravidelných zpráv o odpovědném chování, zatím žádná z existujících iniciativ nepožaduje podávání podrobných informací o firemních aktivitách v oblasti ovlivňování politiky.

Řada nadnárodních firem působících v EU se zapojuje do mezinárodních iniciativ prosazujících větší transparentnost a etičtější postupy v podnikání. Významné počiny typu OSN Global Compact nebo Global Reporting Initiative firmám umožňují přihlásit se ke stanoveným principům a pravidelně podávat zprávy o svých aktivitách v oblasti společenské odpovědnosti a udržitelného rozvoje.

Přestože se zdá, že roste tendence zapojovat se do těchto mezinárodních rámců vyžadujících podávání pravidelných zpráv, zatím žádná z existujících iniciativ nepožaduje podávání

¹⁰⁰ TI Ireland, 2014.

¹⁰¹ Podrobněji k tématu nejlepších postupů v oblasti firemních lobbistických aktivit viz Transparency International France Guide (Guide pour l'élaboration d'une charte de lobbying) (TI France, Paris: 2014), a Transparency International Germany Model declaration for responsible lobbying (Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessenvertretung) (Berlin: TI Germany, 2009).

¹⁰² Viz například Vigeo, Transparency and integrity in reporting: A new challenge for CSR (Vigeo, Paris: 2013). Studie srovnávala lobbistické aktivity 424 evropských a 321 amerických firem. Zatímco zhruba polovina zkoumaných evropských firem (54 %) své aktivity nehlásila, v USA šlo jen o 24 % firem. V hodnocení dodržování nejlepších postupů v oblasti hlášení a kontroly lobbistických aktivit dosáhly evropské firmy průměrného celkového hodnocení 33 bodů ze 100 možných.

¹⁰³ Vigeo, 2014, s. 5.

podrobných informací o firemních aktivitách v oblasti ovlivňování politiky. Nejsou požadovány údaje o tom, v jakých záležitostech se firma angažuje, jakými prostředky a kolik na tuto činnost vydává peněz. Nejdále jde v tomto směru systém ISO 26000 Standard on Social Responsibility, který poměrně jednoznačně vymezuje pravidla odpovědného chování v případě zapojování do politických/lobbistických aktivit. Ovšem ani tento standard neposkytuje návody nebo kritéria, jimiž by se měly firmy řídit při implementaci pravidel a ve svých zprávách, ani nejde o systém certifikační, na rozdíl od jiných ISO standardů. Proto jej nelze označit za účinný nástroj strategického řízení a potenciálně se tím omezuje jeho širší využití. Nejlépe propracovaný rámec v této oblasti představuje iniciativa G4 systému Global Reporting Initiative, která ale sleduje pouze poskytování příspěvků (finančních i nefinančních) politickým stranám a i v tomto omezeném rozsahu vyžaduje hlášení pouze v případech, kdy je příslušné politické zapojení považováno za „věcně relevantní“ k podnikatelské činnosti dané firmy. To představuje krok zpět oproti dřívějšímu rámci G3,¹⁰⁴ který od firem požadoval alespoň uvedení informací o jejich angažovanosti v politických/lobbistických záležitostech, i když bez specifikace vynaložených nákladů a použitých lobbistických prostředků.

Nedostatky v existujících rámcích omezují jejich potenciál hrát mnohem zásadnější roli v podpoře etických lobbistických postupů a při zviditelňování firem, které příslušná pravidla dodržují. Problém je o to naléhavější, že v řadě zemí i na celoevropské úrovni roste tlak na firmy, aby předkládaly zprávy i nefinanční povahy. V roce 2014 přijala EU směrnici,¹⁰⁵ která pro firmy nad 500 zaměstnanců zavádí povinnost zveřejňovat také nefinanční údaje, včetně informací o realizovaných opatřeních v oblasti společenské odpovědnosti a boje proti korupci, a vyzývá je k zapojení do výše zmíněných nadnárodních rámců. Směrnice se bude vztahovat na zhruba 6000 organizací po celé Evropě a měla by být účinná od roku 2017.¹⁰⁶

SLIBNÉ TRENDY – PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE

1 - FRANCIE

Nově zavedená omezení platná pro přechod z veřejného do soukromého sektoru jsou dobrým začátkem, ale měla by se vztahovat také na členy parlamentu

Ve Francii zákon stanoví tříletou lhůtu („cooling-off period“) mezi odchodem z funkce/zaměstnání ve veřejném sektoru a nástupem do firmy, která v předchozím působišti daného funkcionáře spadala do jeho sféry kontroly nebo dohledu. Toto omezení se vztahuje na všechny státní úředníky a zaměstnance veřejného sektoru, včetně ministrů a poradců prezidenta. V roce 2013 rozšířil zákon o transparentnosti

¹⁰⁴ Viz Dieter Zinnbauer, *Getting Serious About Corporate Citizenship – The Essential, Yet Missing Building Blocks for Responsible Corporate Behaviour* (Berlin: Transparency International, 2013).

¹⁰⁵ Directive 2014/95/EU.

¹⁰⁶ Viz http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-291_en.htm.

působnost tohoto omezení také na členy vlády a klíčových místních úřadů. Na dodržování nařízení dohlíží dvě instituce: Etický výbor pro veřejnou sféru a Úřad pro transparentnost veřejného sektoru. V praxi ovšem monitoring naráží na problémy. Obě instituce jsou sice nezávislé, ale objevují se pochybnosti, zda vzhledem k rozsahu svého úkolu mají dostatečnou kapacitu a zdroje. Například Etický výbor by měl dohlížet na všechny státní úředníky, což k 31. prosinci 2012 představovalo 5,5 mil. osob. Navíc doporučení, která výbor vydává, jsou závazná pouze v případě, že existují důvodná podezření, že se jedná o porušení zákona. Výbor nemá pravomoc prosadit svůj požadavek, pokud se jedná pouze o „doporučení s výhradou“ – taková doporučení ovšem tvoří například až 42 procent posudků překládaných institucím státní správy.¹⁰⁷ Dále je třeba zdůraznit, že tříleté omezení se nevztahuje na členy parlamentu, kteří jsou primárními lobbistickými cíli, a nejde o opatření, které by bylo explicitně zaměřeno na řešení problematiky lobbingu.

2 - FRANCIE

Občanská společnost a firmy stojí v čele iniciativ na podporu etického jednání

Francouzská pobočka Transparency se snaží dostat toto téma do popředí veřejného zájmu od roku 2008. V rámci svého úsilí pravidelně spolupracuje s firmami, kterým pomáhá nastavit pravidla upravující lobbistické aktivity tak, aby odpovídala nejvyšším standardům. Transparency pomohla několika globálním společnostem zformulovat příslušné interní směrnice (kodexy) a usiluje o to, aby se téma etického lobbování stalo běžnou součástí programů firemní společenské odpovědnosti.

První partnerskou firmou v rámci této spolupráce byla společnost Lafarge, výrobce stavebních materiálů. V dubnu 2010 se stala první francouzskou firmou, která vytvořila a zveřejnila vlastní interní kodex pro oblast lobbingu. Vymezuje v něm obecný rámec pro lobbistické aktivity na všech podnikových úrovních a pravidla platná pro vztahy se všemi typy subjektů ovlivňujících tvorbu politických strategií (profesní asociace, členové parlamentu, státní úředníci, organizace typu think-tank apod.). Transparency také iniciovala spolupráci s agenturou Vigeo, která hodnotí aktivity firem v oblasti CSR, a dosáhla začlenění problematiky lobbingu do hodnocených kritérií. Následně v únoru 2014 sedm francouzských firem podepsalo společné prohlášení, v němž se zavazují k transparentním a čestným postupům v rámci svých lobbistických aktivit, a zároveň tyto firmy vyzvaly ostatní, aby se rovněž přihlásily k dodržování standardů, které Transparency v oblasti lobbingu doporučuje.

Od té doby se k prohlášení přidala řada dalších firem (celkově dosahují signatáři dokumentu celosvětového obratu přes 266 miliard dolarů). Mohou jej podepisovat všechny organizace (členové i nečlenové Transparency), které chtějí dodržovat vysoké standardy v oblasti lobbingu a prokázat oddanost principům společenské odpovědnosti.¹⁰⁸

3 – VELKÁ BRITÁNIE

Britská profesní sdružení vymezují lobbistům jasná etická pravidla

Obě britské asociace působící v oblasti lobbingu – Chartered Institute of Public Relations (CIPR) a Association of Professional Political Consultants (APPC) – mají etické kodexy, které jsou jejich

¹⁰⁷ Commission de Déontologie de la Fonction Publique, Accès des Agents Publics au Secteur Privé. Rapport au Premier Ministre (Paris: Direction Générale d'Administration de la Fonction Publique, 2014) s. 15.

¹⁰⁸ Více podrobností k prohlášení a jeho signatářům viz http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Lobbying_actions_entreprises.php.

členové povinni dodržovat. CIPR má přes 10 tisíc členů-fyzických osob vyvíjejících činnost v oblasti public relations a public affairs. Členskou základnu APPC tvoří 80 public affairs agentur, jejichž kombinovaný obrát představuje zhruba 85 procent celkového obrátu v oblasti public affairs v Británii.¹⁰⁹ Kodexy obou sdružení vymezují jasná pravidla chování, která brání lobbistům v neetických postupech. Například požadují poskytování pravdivých a přesných informací v komunikaci s představiteli veřejné sféry a státními úředníky, včetně časného informování těchto osob o tom, které klienty a jaké zájmy lobbista zastupuje. Dále od členů požadují, aby nevyužívali informací, jež získali nelegálními cestami, a nesnažili se veřejné představitele podněcovat k porušování právních předpisů. Rovněž lobbistům zakazují poskytovat lobbovaným dary (přesahující určitou minimální hodnotu), finanční odměny, pracovní nabídky nebo jiné formy kompenzace.

Zastřešujícím orgánem obou největších profesních sdružení je UKPAC (UK Public Affairs Council), jehož hlavní role spočívá ve vedení online dobrovolného registru lobbistů a v nastavování určitých standardů jednání. Pokud UKPAC obdrží stížnost, že některý subjekt standardy porušil, postoupí ji k prošetření příslušnému orgánu sdružení, jehož je subjekt členem. APPC má vlastní stížnostní mechanismus: stížnosti, které může předkládat kdokoli, jsou nejprve prošetřovány nezávislým rozhodcem a poté posuzovány panelem tvořeným třemi nezávislými osobami. Personální obsazení rolí nezávislého rozhodce i členů panelu je přenecháno externímu orgánu CEDR (Centre for Dispute Resolution).

Stěžovatel musí uvést, které aspekty Etického kodexu APPC byly porušeny, předložit důkazy a zavázat se k dodržování pravidel, jimiž se řídí proces vyřizování stížností v rámci APPC. Podle potřeby pak APPC sestavuje disciplinární panel (jehož členy poskytuje CEDR), který porušení kodexu s příslušným členem řeší. Panel má pravomoc člena napomenout, pokárat nebo požadovat přijetí nápravných opatření tak, aby se v budoucnu omezilo riziko dalšího porušování Kodexu. Dále může pozastavit členství v APPC, navrhnout, aby řídicí výbor APPC člena z řad APPC vyloučil, nebo požadovat, aby člen zveřejnil omluvu nebo prohlášení, a to ve znění a způsobem, které určí řídicí výbor APPC. Rozhodnutí panelu mohou být zveřejňována a vždy jsou zveřejňována v případech pozastavení členství nebo vyloučení člena z APPC. Panel je tříčlenný, tvořený osobami nepůsobícími v daném odvětví, které jmenuje CEDR a vybírá je na základě odpovídajících zkušeností a reputace.

Nicméně v systému zůstávají určité nedostatky. Podmínkou členství ve sdruženích není absolvování etického školení. Kodex UKPAC sice od členů vyžaduje, aby zveřejňovali jména všech svých klientů, ale nerozlišuje mezi klienty a „subjekty, které platí realizaci lobbistických aktivit“. Dále nevyžaduje, aby členové uváděli, jakého konkrétního tématu se lobbying týká. Kodex UKPAC také nezakazuje souběžné zaměstnání jako lobbista a úředník/představitel veřejné sféry, pouze takovou situaci označuje za „nežádoucí“.

¹⁰⁹ Podrobnější informace k oběma sdružením viz <http://www.cipr.co.uk/> a <http://www.appc.org.uk/>.

Země s nejlepším výsledkem: Litva – 62 %

Průměrné skóre (za všechny země i evropské instituce) – 33 %

Země s nejhorším výsledkem: Kypr – 13 %

Celkové regionální skóre hodnotící rovnost příležitostí k zapojení do rozhodovacích procesů ve veřejné sféře – 33 procent – jasně svědčí o tom, že v evropských zemích není kladen dostatečný důraz na konzultační procesy a zapojování veřejnosti do rozhodování.

Debaty o lobbyingu a nejvhodnějších formách jeho regulace musí zohledňovat jeden zásadní bod: možnost ovlivňovat rozhodování vyžaduje zajištění přístupu k těm, kdo rozhodnutí činí. Pokud jsou možnosti přístupu omezeny na hrstku privilegovaných, ani ta nejdokonalejší opatření zajišťující transparentnost a integritu nepomohou vytvořit férový a pluralistický politický systém. Celkové regionální skóre hodnotící rovnost příležitostí k zapojení do rozhodovacích procesů ve veřejné sféře – 33 procent – jasně svědčí o tom, že v evropských zemích není kladen dostatečný důraz na konzultační procesy a zapojování veřejnosti do rozhodování. Demokracie závisí na schopnostech všech občanů vyjadřovat své preference, ale úředníci a představitelé veřejné sféry „nemohou brát v úvahu hlasy, které neslyší, přičemž je mnohem obtížnější věnovat pozornost těm, kdo mluví tiše.“¹¹⁰

K vytváření a přijímání takových politických strategií, zákonů a rozhodnutí, které co nejlépe poslouží celé společnosti a zájmu demokracie, je nezbytné různorodé zastoupení široké škály zájmů, myšlenek a argumentů. Jakékoli snahy regulovat lobbying musí brát v potaz tuto širší potřebu zajištění rovnosti přístupu. Existují různé cesty, jak zajistit pluralitu zájmů. Patří k nim mimo jiné veřejné konzultační procesy a mechanismy umožňující zapojení do expertních a poradních skupin, které se vyjadřují k připravovaným zákonům a strategiím.

Nedostatečné konzultační mechanismy

Většina evropských zemí má nastaveny formální mechanismy umožňující občanům vyjádřit své postoje v procesu vytváření politických strategií a zákonů. V sedmnácti z 19 zkoumaných zemí mají představitelé veřejné sféry povinnost určitým způsobem zapojovat veřejnost do rozhodování prostřednictvím konzultačních mechanismů. Nejširší možnosti zapojení existují v novějších členských zemích EU – v Bulharsku, Lotyšsku, Litvě, Polsku a Slovinsku. Za pozornost stojí skutečnost, že tato povinnost je málokdy zakotvena v zákonech, což může vést k velmi rozdílným praktikám ze strany jednotlivých státních úřadů a navíc to omezuje

¹¹⁰ Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba, Henry E. Brady - The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012).

možnosti občanů nebo zájmových skupin domoci se nápravy v případech, kdy je konzultační proces vynechán.

17 z 19: V sedmnácti zemích mají představitelé veřejné sféry povinnost určitým způsobem zapojovat veřejnost do rozhodování prostřednictvím konzultačních mechanismů.

Podobu a otevřenost nebo naopak exkluzivitu konzultačních procesů do značné míry ovlivňuje širší demokratická kultura v jednotlivých zemích. V řadě členských zemí EU (Bulharsko, Francie, Irsko, Itálie, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Rakousko, Slovensko a Slovinsko) je silná tendence ke korporatismu nebo neo-korporatismu, což předpokládá privilegovaný přístup k „sociálním partnerům“ zastupujícím zájmy subjektů, na které budou mít připravované strategie a zákony podle očekávání největší dopady. Do této skupiny obvykle patří odvětvová sdružení, odbory, zaměstnanecké svazy a zemědělské svazy. Obecně sice na tomto přístupu „sociálního partnerství“ není nic špatného, ovšem problematickým se stává ve chvíli, kdy není zajištěna dostatečná transparentnost a není jasné, na čí preference je při rozhodování brán ohled.

Z výsledků našeho výzkumu plyne, že občané a zájmové skupiny sice mají k dispozici různé způsoby, jak vyjádřit své požadavky a preference, ale vůbec není jasné, komu odpovědné osoby nakonec při rozhodování naslouchají. Ani jedna ze zkoumaných zemí nemá zaveden funkční mechanismus, který by od tvůrců politických strategií vyžadoval zdůvodňování nebo vysvětlování, nakolik a proč byly nebo nebyly v jejich finálních rozhodnutích zohledněny různé předkládané podněty.¹¹¹

Zajišťují současná pravidla v současném politickém systému dostatek prostoru pro různorodé zastoupení široké škály zájmů? Jak otevřené jsou konzultační procesy a jak kvalitní jsou pravidla pro sestavování poradních orgánů?

%	Konzultační procesy a zapojení veřejnosti do rozhodování	Kvalita pravidel týkajících se expertních a poradních skupin	Celkové skóre
Evropská komise	67	60	63
Litva	83	40	62

¹¹¹ V Maďarsku je takový požadavek obsažen v zákoně o zapojování veřejnosti do přípravy zákonů (článek 11 zákona CXXXI (2010). Jde o požadavek překládat souhrnné vysvětlení, proč byly podněty obdržené v rámci konzultačního procesu zamítnuty. Přestože formálně jde o zákonnou povinnost, v praxi není její dodržování vymáháno a je všeobecně ignorována.

Slovinsko	75	20	48
Lotyšsko	75	20	48
Velká Británie	29	63	46
Rakousko	67	20	43
Polsko	67	20	43
Nizozemí	58	20	39
Bulharsko	50	25	38
Portugalsko	33	40	37
Estonsko	50	20	35
Slovensko	58	10	34
Irsko	42	20	31
Německo	50	10	30
Česká republika	50	10	30
Itálie	33	10	22
Evropský parlament	42	0	21
Francie	33	10	27
Maďarsko	25	10	18
Španělsko	33	0	17
Kypr	25	0	13
Rada EU	25	0	13
Průměr za celý region	46	19	33

Hodnotící škála 0-100, kde 0 označuje nejslabší mechanismy a 100 nejsilnější. Celkové skóre vychází z neváženého průměru výsledků ve dvou podkategoriích.¹¹² Výsledky jsou řazeny sestupně, počínaje zemí, resp. institucí, která dosáhla nejvyššího hodnocení.

0 z 19: Ani jedna ze zkoumaných zemí nemá zaveden funkční mechanismus, který by od tvůrců politických strategií vyžadoval zdůvodňování nebo vysvětlování, nakolik a proč byly nebo nebyly v jejich finálních rozhodnutích zohledněny různé předkládané podněty.

V řadě zemí (Bulharsko, Česká republika, Irsko, Litva, Německo, Nizozemí, Slovensko, Slovinsko, Velká Británie) existují právně nezávazné směrnice nebo metodiky, které zmiňují povinnost tvůrců politických strategií zdůvodňovat svá rozhodnutí. Obecně ovšem platí, že jde o poměrně slabá a nedostatečná opatření. Je třeba začít důrazněji požadovat, aby orgány a osoby s rozhodovací pravomocí dokumentovaly a zveřejňovaly nejen svá rozhodnutí, ale aby zároveň informovaly o tom, které podněty ovlivnily rozhodovací proces a jakým způsobem. Jedině tak získá veřejnost lepší představu o rozhodovacích procesech a také se na nich bude moci více podílet a více v celý proces důvěřovat. (Viz příklad slibných trendů)

¹¹² Ve Francii v rámci parlamentu žádné expertní skupiny nepůsobí. Proto se otázka složení poradních orgánů vztahuje pouze na jiné státní orgány a instituce veřejného sektoru. V tomto případě bylo celkové skóre za rovnost přístupu vypočteno s použitím poněkud jiné metodologie než u jiných zemí. Nejprve byla vypočtena průměrná skóre za rovnost přístupu pro Senát, Národní shromáždění a jiné instituce veřejné správy a z těchto tří výsledků bylo vypočteno celkové skóre.

Porada jako forma ovlivňování: expertní a poradní skupiny

Poradní a expertní skupiny¹¹³ představují další významnou platformu pro zapojení a podněty ze strany zájmových skupin, zvláště v oblastech, kde veřejné správě chybí interní odbornost. Tyto orgány hrají zásadní roli v utváření podoby nových politických strategií a zákonů a v přípravě rozhodnutí, která posléze ovlivňují širokou veřejnost. Je naprosto nezbytné, aby jejich složení bylo vyvážené a aby se u příslušného rozhodovacího stolu sešli zástupci všech skupin, které připravovaný zákon nebo politická strategie ovlivní. V rámci ochrany širšího veřejného zájmu je obzvláště důležité zajistit, aby poradnímu orgánu nedominovala jediná zájmová skupina.

Z výzkumu vyplývá, že valná většina evropských zemí nevěnuje dostatečnou pozornost zajištění vyváženého složení poradních skupin. Zákonný požadavek na vyvážené složení těchto orgánů existuje pouze v jediné zemi z 19 hodnocených (v Portugalsku). K zemím, které této oblasti věnují nejmenší pozornost, patří Česká republika, Francie, Itálie, Kypr, Maďarsko, Německo, Slovensko a Španělsko. Všechny uvedené země dosáhly v hodnocení kvality pravidel zajišťujících vyvážené složení poradních orgánů maximálně 10 procent.

Navíc pouze v Litvě a ve Velké Británii platí zákaz, aby mezi členy poradní skupiny jmenovanými za svou osobu byli lobbisté. V žádné ze zkoumaných zemí neplatí takový zákaz pro nejvyšší podnikové představitele. To představuje významné riziko prosazování skrytých zájmů a nekalého ovlivňování procesů vytváření politických strategií.

Veřejnosti by kromě složení těchto vlivných skupin a orgánů měly být rovněž k dispozici informace o jejich programu, o tématech probíraných na jejich setkáních a o postojích jednotlivých členů. V řadě zemí (Česká republika, Francie, Itálie, Lotyšsko, Německo, Slovensko a Španělsko) nejsou takové informace dostupné a fungování poradních orgánů je zahaleno rouškou tajemství. Je možné, že nemají co skrývat, ale nedostatek transparentnosti nevyhnutelně vzbuzuje podezření a pochyby.

Konzultační mechanismy sice „na papíře“ existují, ale v praxi mají až příliš často spíše podobu cvičení v zaškrťávání příslušných kolonek, než že by vznikaly skutečné platformy,

¹¹³ Vycházíme z definice OECD a za poradní nebo expertní skupinu považujeme jakýkoli orgán, výbor, panel, komisi, radu, konferenci, pracovní skupinu či jakýkoli podvýbor sestavený vládou (mocí výkonnou, zákonodárnou nebo soudní) nebo jakoukoli její podskupinou z důvodu získat potřebné rady, odbornost nebo doporučení. V některých zemích se pravidla pro sestavování poradních skupin liší podle toho, v jakém sektoru nebo instituci působí. V takových případech doporučujeme zaměřit pozornost na parlamentní poradní skupiny podílející se na legislativním procesu.

kteře poskytují možnost demokratického zapojení a různorodého zastoupení široké škály zájmů. Reformy existujících struktur, například způsobu, jakým fungují veřejné konzultace, a mechanismu sestavování poradních orgánů, by představovaly dobrý začátek a krok směrem k zajištění větší vyváženosti v zastupování různých zájmů v rozhodovacích procesech ve veřejné sféře. V konečném důsledku by vedly k zajištění rovnějšího přístupu k rozhodování.

SLIBNÉ TRENDY – PŘÍKLAD DOBRÉ PRAXE

SLOVENSKO: e-konzultace

Pravidla pro meziresortní připomínkové řízení na Slovensku vyžadují, aby veškeré oficiální dokumenty určené k projednávání ve vládě nejprve byly zveřejněny online, v rámci připomínkového procesu. Připomínky mohou předkládat všechny zainteresované strany – ministerstva, úřady, organizace i veřejnost. Standardně je pro podávání připomínek stanovena lhůta 10 – 15 dnů, která ve výjimečných situacích může být zkrácena na 5 dnů.

Připomínky je možné předkládat prostřednictvím elektronické pošty nebo specializovaného online portálu,¹¹⁴ kam se nejprve musí předkládající povinně zaregistrovat. Jde o otevřený portál, který ke každé položce uvádí řadu informací a sleduje celkový proces u každého projednávaného materiálu.

Připomínky se dělí do následujících kategorií: obecné, konkrétní, věcné, právní, legislativně technické a technicko-jazykové. Je také možné označit určitou část připomínek jako „zásadní“, což pro předkladatele návrhu vytváří povinnost se příslušnými podněty zabývat. Dále existuje kategorie „kolektivních připomínek“, kde je určité stanovisko vyjádřeno společně nejméně 500 fyzickými nebo právníckými osobami. „Zásadní“ připomínky, které jsou předmětem rozporu a byly předloženy jako kolektivní nebo je předložila jiná státní instituce, jsou projednávány ve zvláštním režimu konzultací/řešení rozporů. Na všechny připomínky předkladatel legislativního návrhu reaguje a uvádí u nich, zda jim bylo vyhověno, částečně vyhověno nebo nevyhověno, a proč. Výsledný materiál je po skončení konzultačního procesu předložen vládě a poté, pokud je to relevantní, parlamentu.

Zavedení tohoto systému legislativní proces zpřehlednilo a zpřístupnilo jej veřejnosti. Systém poskytuje možnost zapojit se do přípravy návrhů a napomáhá porozumění rozhodovacím procesům. Zároveň do jisté míry brání nekalému ovlivňování. Pomohl také zlepšit komunikaci mezi ministerstvy a dalšími zapojenými stranami. Na druhé straně je třeba říci, že příslušný portál není příliš intuitivní, oznámení někdy nejsou dobře formulována a ne vždy jsou dodržovány stanovené lhůty. Navíc návrhy a připomínky předkládané členy parlamentu tímto procesem nemusejí procházet, což ponechává velký prostor pro neprůhledné a nepřiměřené ovlivňování.

4

ZAOSTŘENO NA BRUSEL

Evropská komise – 53 %

Evropský parlament – 37 %

Rada EU – 19 %

¹¹⁴ <https://lt.justice.gov.sk/>

ZAOSTŘENO NA BRUSEL: REGULACE LOBBINGU V EVROPSKÉM HLAVNÍM MĚSTĚ LOBBINGU

Brusel vykazuje druhou největší koncentraci lobbistů na světě, hned po Washingtonu. Tři hlavní evropské instituce – Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU – představují přední cíle lobbistických aktivit. V nedávných letech v tomto centru evropského rozhodování vypukla řada skandálů, v nichž šlo o nekalé ovlivňování. Patřil k nim případ poslanců Evropského parlamentu, kteří přijímali úplatky od novinářů vydávajících se za lobbisty a požadujících protlačení určitých návrhů,¹¹⁵ zahrnutí lobbistů hájících zájmy různých odvětví mezi expertní poradce Evropské komise, kde tím získali možnost ovlivňovat podobu evropské politiky zevnitř,¹¹⁶ a možná nejznámější skandál „Dalligate“, který vedl k rezignaci eurokomisaře na základě obvinění, že si řekl o úplatek za hájení zájmů tabákové firmy.¹¹⁷

V hodnocení systému regulace, který by měl v oblasti lobbyingu zajišťovat transparentnost, integritu a rovnost přístupu, dosáhly tři hlavní evropské instituce průměrného celkového skóre pouhých 36 procent. Nejlépe dopadla Evropská komise (53 procent). Evropský parlament dosáhl 37 procent a Rada EU alarmujících 19 procent. Špatné výsledky svědčí o tom, že evropské instituce mají před sebou ještě dlouhou cestu, pokud jde o ochranu jejich rozhodování před nekalým ovlivňováním.

K nejnaléhavějším tématům v oblasti lobbyingu na evropské úrovni patří reforma dobrovolného Rejstříku transparentnosti EU, posílení transparentnosti rozhodovacích procesů ve všech třech institucích například formou zavedení legislativní stopy, posílení pravidel omezujících následná zaměstnání v soukromém sektoru a zavedení odpovídajících postihů za porušení pravidel etického lobbyingu a transparentnosti.¹¹⁸

Transparentnost: nová Evropská komise posiluje transparentnost, ale nedostatky přetrvávají

Od roku 2011 funguje Rejstřík transparentnosti EU – systém dobrovolné registrace všech, kdo lobbují u Evropské komise a Evropského parlamentu. Současná podoba registru trpí celou řadou nedostatků. Především jde pouze o dobrovolný registr, což znamená, že ne všichni lobbisté se do něj zapisují. Další problém představuje kontrola. Neexistuje žádný nezávislý orgán, který by dohlížel na dodržování pravidel a účinnými prostředky postihoval jejich

¹¹⁵ “Ex-Austrian MEP Imprisoned in Lobbying Scandal”, EurActiv.com, 15/1/2013.

¹¹⁶ Alter-EU, Bursting the Brussels Bubble: The Battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU, (Brussels: Alter-EU, 2010) s. 114-122.

¹¹⁷ Peter Spiegel, “Dalli and the Bribery Scandal that won’t go Away”, Financial Times, 30/4/2013.

¹¹⁸ Transparency International EU, The European Union Integrity System (Brussels: Transparency International EU, 2014).

porušování. Třetí problém představuje fakt, že Rada EU, která je jedním z nejdůležitějších orgánů s rozhodovací pravomocí v Bruselu, není do projektu registrace lobbistů zapojena.

K pozitivnějším poznatkům patří například solidnost definice lobbingu na evropské úrovni. Lobbisté jsou definováni jako všechny organizace a samostatně výdělečné osoby, které jsou zapojeny do „aktivit vyvíjených s cílem přímo či nepřímo ovlivňovat vytváření nebo implementaci politických strategií a rozhodovací procesy v institucích EU.“¹¹⁹ Nová Junckerova komise dala najevo, že v roce 2015 navrhne dohodu s Evropským parlamentem a Radou EU, která by vedla k vytvoření registru lobbistů zahrnujícího všechny tři instituce. Pokud k tomu dojde, půjde o krok posilující celý systém, stále však nedosahující účinnosti povinného registru. K zavedení povinného registračního systému by bylo třeba iniciovat změnu legislativy.

Nová Komise zavedla také některé pozitivní změny zajišťující větší transparentnost ze strany představitelů EU. Od 1. prosince 2014 musí eurokomisaři, členové jejich kabinetu a šéfové Generálních ředitelství zveřejňovat informace o svých schůzkách s lobbisty. Informace musí obsahovat datum, místo, jméno organizace nebo osoby, s níž se setkali, a projednávané téma. Jde o vítaný krok, který může pomoci prohloubit kulturu otevřenosti v rámci Komise a také vnést více světla do lobbistických aktivit organizací, které nejsou registrovány v dobrovolném rejstříku. Problémem zůstává omezený rozsah poskytovaných informací a také otázka, jak bude dodržování pravidel vymáháno, vzhledem k tomu, že není stanoven žádný nezávislý orgán dohlížející na jejich implementaci. Jak upozornil úřad Evropského ombudsmana, zveřejňovat je nutné pouze jména komisaře nebo šéfa Generálního ředitelství, kteří se jednání účastnili, nikoli jména lobbistů (je třeba uvádět pouze jméno organizace nebo firmy).¹²⁰ Další potenciální slabé místo představuje poměrně široké vymezení výjimek umožňující nezveřejňování informací z důvodu „ochrany jakéhokoli dalšího významného veřejného zájmu uznávaného na úrovni Unie“, které by mohlo bránit většímu praktickému uplatňování transparentnosti.¹²¹ Poslední, ale zdaleka nikoli zanedbatelnou výhradou je skutečnost, že se nová pravidla nevztahují na Evropský parlament ani na Radu EU.

Průměrné skóre za všechny tři evropské instituce:	36 %
--	-------------

¹¹⁹ Viz EU Transparency Register, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/your-organisation/whoRegister.do?locale=en>.

¹²⁰ Panichi, 4/12/2014.

¹²¹ Viz článek 11 dokumentu Evropské komise “Commission Decision on the Publication of Information on Meetings held between Directors- General of the Commission and Organisations or Self-employed Individuals”, C(2014) 9048, 25/11/2014, http://ec.europa.eu/news/2014/docs/c_2014_9048_en.pdf.

Nová Komise zatím nenaznačila, že by se chystala pokročit v prosazování transparentnosti a usilovat o zavedení povinné legislativní stopy, konkrétně nastolením povinnosti pro úředníky Komise zaznamenávat a zveřejňovat veškeré kontakty a podněty, které dostávají od lobbistů v souvislosti s připravovanými strategiemi, zákony a úpravami existujících předpisů.

Usnesení Evropského parlamentu z roku 2008 doporučilo používání legislativní stopy na dobrovolné bázi. V usnesení se říká: „...zpravodaj může dle svého uvážení (na principu dobrovolnosti) použít „legislativní stopu“, tj. přehled, připojený k parlamentní zprávě, uvádějící seznam zástupců různých zájmů, s nimiž proběhly konzultace a kteří významně přispěli do procesu přípravy zprávy“. Nevelké množství europoslanců legislativní stopu dobrovolně používá, nicméně nízký počet lidí, kteří „doporučení“ vzali za své, svědčí o tom, že k prosazení legislativní stopy do běžné praxe EU je zapotřebí zavést mnohem nekompromisnější opatření.¹²²

Nedostatečná pravidla v oblasti integrity

Studie Transparency International EU Integrity Study (2014)¹²³ zjistila, že pravidla platná pro odhalování, prevenci a postihy neetického chování členů Evropského parlamentu a vysokých představitelů EU jsou mnohdy nekonzistentní nebo v nich existují značné mezery a nedostatky. Etické kodexy a obecná pravidla upravující etické postupy nejsou nastavena důsledně a navíc chybí odpovídající mechanismus, který by dohlížel na jejich dodržování. Žádný z existujících etických výborů, které mají europoslancům a představitelům EU radit v oblasti dodržování etických standardů, není skutečně nezávislý. Tyto poradní orgány a úřady všeobecně postupují spíše reaktivně – zabývají se záležitostmi, které jsou jim předloženy, spíše než že by se aktivně snažily dohlížet na dodržování pravidel (například prostřednictvím namátkových kontrol správnosti zveřejňovaných prohlášení). Navíc nemají pravomoc vydávat závazná doporučení nebo uvalovat sankce za porušování pravidel.

Další nedostatečně ošetřenou oblastí jsou omezení vztahující se na bývalé poslance a představitele evropských institucí. Jsou nastaveny různé délky tzv. „cooling-off periods“, od 18 měsíců pro bývalé eurokomisaře po nulové omezení možností europoslanců. Když v roce 2010 končila první Barrosova komise, hned šest komisařů plyně prošlo „otáčivými dveřmi“ a záhy nastoupilo do zaměstnání v soukromém sektoru. Odcházející komisaři dostávají velkorysé tříleté „finanční vyrovnání“ a už mnohokrát se objevily argumenty, že by s ním měly být spojeny mnohem přísnější požadavky a omezení než stanovuje současná 18měsíční „cooling-off period“. Nedávný poprask kolem bývalé předsedkyně Výboru pro hospodářství a

¹²² „Making the Case for a Legislative Footprint in the European Parliament“, Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, 7/11/2014, www.aalep.eu/making-case-legislative-footprint-ep.

¹²³ Transparency International EU, 2014.

měnu Sharon Bowles, která nastoupila do funkce nevýkonné ředitelky londýnské burzy, je dalším příkladem fenoménu otáčivých dveří na unijní úrovni.¹²⁴

Expertní skupiny Evropské komise: privilegovaný přístup pro několik málo vybraných jedinců?

Když dojde na debatu o zajištění rovného přístupu k tvůrcům evropských politických strategií, kteří by měli rovnoměrně naslouchat široké škále hlasů a názorů, klíčovým tématem, které se v této souvislosti objevuje, je složení expertních skupin Evropské komise. Organizace Alter-EU zdokumentovala složení řady mocných poradních orgánů na unijní úrovni a doložila, že v nich dominují zástupci soukromého sektoru a velkých korporací, na úkor občanské společnosti a jiných zájmových skupin. Ze zjištění například vyplývá, že v případě expertní skupiny zabývající se uchováváním údajů v roce 2013 všech sedm „nevládních“ členů zastávalo zájmy telekomunikačních společností. Byly zjištěny také početné příklady dalších významných poradních skupin, v nichž jsou mezi členy jmenovanými za svou osobu lobbisté. Šlo například o skupiny zabývající se problematikou daní, duševního vlastnictví nebo finančních otázek. Málokdy se objeví nabídka na obsazení místa v expertní skupině EU z řad veřejnosti a celková transparentnost výběrových procesů a obecně fungování expertních skupin je hodně nízká.¹²⁵

Závažnost tohoto problému na celoevropské úrovni uznává evropská ombudsmanka Emily O'Reilly, která nedávno zahájila prošetřování expertních skupin Evropské komise z hlediska jejich složení a transparentnosti. Jde o dobré znamení a snad i krok, který pomůže zajistit, aby ti, koho se přijímaná rozhodnutí nakonec dotýkají, měli šanci vyjádřit se k tvorbě evropských strategií v procesu jejich příprav.

¹²⁴ „Seitenwechsel: Londoner Börse engagiert mächtige EU-Politikerin“, Der Spiegel, 26/8/2014.

¹²⁵ Alter-EU (2013) A Year of Broken Promises: Big business still put in charge of EU Expert Groups, despite commitments to reform (Brussels: Alter-EU, 2013).

DOPORUČENÍ - subjektům a orgánům s rozhodovací pravomocí v evropských zemích¹²⁶

CÍL 1: TRANSPARENTNOST

Zajistit, aby veřejnost měla dostatečné informace o kontaktech mezi lobbisty a veřejnými představiteli a díky tomu rozuměla způsobu, jakým jsou přijímána rozhodnutí a mohla své zástupce pohánět k odpovědnosti.

- Okamžitě přezkoumat všechny zákony, předpisy a praktické postupy v oblasti přístupu k informacím v zemích, kde byly v této oblasti zjištěny akutní nedostatky. Podoba zákonů o svobodném přístupu k informacím by měla odpovídat základním principům¹²⁷ a veškeré informace by měly být považovány za „automaticky veřejné“, včetně údajů o lobbistických aktivitách.
- Bulharsko, Česká republika, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemí, Polsko, Slovinsko, Španělsko
- Zavést pro instituce a představitele veřejné správy povinnost shromažďovat a proaktivně zveřejňovat informace o kontaktech s lobbisty, včetně zveřejňování záznamů ze schůzek, kalendářů, programů jednání a obdržené dokumentace.
- Všechny země
- Zajistit, aby u každého legislativního návrhu existovala „legislativní stopa“ zajišťující plnou transparentnost rozhodovacích procesů.
- Všechny země
- Zveřejňovat složení vládních a parlamentních poradních a expertních skupin, jejich agendy, zápisy z jednání a podněty, které jednotliví členové předkládají.
- Všechny země
- Zavést registry lobbistů, resp. posílit existující registry tak, aby byly povinné, vyžadovaly včasnou registraci a pravidelné předkládání zpráv o činnosti, a to ze strany všech profesionálních lobbistů a organizovaných zájmových skupin.
- POSÍLENÍ: Francie, Irsko, Litva, Nizozemí, Polsko, Rakousko, Slovinsko, Velká Británie
- ZAVEDENÍ: Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Portugalsko, Slovensko, Španělsko

¹²⁶ Je třeba mít na mysli, že nastavení regulace lobbingu vyžaduje pečlivé posouzení a potenciální úpravy v širším právním rámci. To se týká především zákonů a předpisů týkajících se obchodování s vlivem, úplatkářství a jiných typů korupčního jednání, transparentnosti a omezení v oblasti financování politických stran, veřejných zakázek, sponzorování médií, pracovního práva (především úpravy kolektivního vyjednávání), ochrany whistleblowerů, legislativního procesu (včetně úpravy možnosti projednávat některé položky ve zvláštním režimu) a právní i administrativní úpravy práva na svobodu projevu, svobodu shromažďování a práva obracet se s podněty na státní orgány.

¹²⁷ Článek 19, The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation (London: Article 19, 1999).

- Zajistit, aby se registry vztahovaly na přímé i nepřímé lobbistické aktivity cílené na celé spektrum institucí a osob působících v rozhodovacích procesech veřejné správy.
- Všechny země
- Zajistit, aby registry zachycovaly nutné minimum informací, včetně údajů o lobbistovi, identitě klienta, institucích a osobách, které oslovuje, dále účel lobbistických aktivit, přehled vynaložených nákladů a údaje o veškerých finančních i nefinančních příspěvcích a darech politickým subjektům.
- Všechny země
- Zajistit, aby podoba informací odpovídala zásadám otevřených dat,¹²⁸ tj. aby byly dostupné online, zdarma a ve snadno přístupném formátu. Důrazně se doporučuje také propojení různých databází, například prostřednictvím jednoho portálu, a umožnění snadného stahování rozsáhlých datových souborů.
- Všechny země

CÍL 2: INTEGRITA

Zajistit, aby lobbisté a veřejní představitelé ve vzájemných interakcích jednali eticky a čestně.

- Posílit existující etické kodexy pro oblast veřejné správy se zvláštním důrazem na:
 - střety zájmů, včetně neslučitelnosti působení jako lobbista
 - Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Maďarsko, Německo, Portugalsko, Slovensko, Španělsko, Velká Británie
 - dary a jiné výhody
 - Bulharsko, Estonsko, Francie, Irsko, Kypr, Litva, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Španělsko, Velká Británie
 - majetková přiznání a prohlášení o zájmech
 - Bulharsko, Česká republika, Irsko, Itálie, Kypr, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Velká Británie
 - povinnost dokumentovat realizované kontakty
 - Všechny země (kromě Slovinska)
- Zavést minimální lhůty („cooling-off periods“), po které nesmí bývalý státní úředník nebo volený představitel pracovat v lobbistických pozicích, kde by mohlo docházet ke střetům zájmů. Dále zavést schvalovací proces, který bude zajišťovat určený etický úřad, jehož souhlas bude nutný pro nastoupení do pracovní pozice v soukromém

¹²⁸ Viz Sunlight Foundation Open Data Guidelines <http://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/>, a dále Annotated 8 principles for lobbying data, <http://opengovdata.org/>.

sektoru zahrnující lobbistické působení, a který se bude vztahovat na bývalé státní úředníky, bývalé členy parlamentu a bývalé členy vlády/výkonné moci (na národní i regionální úrovni).

- ZAVEDENÍ: Irsko, Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemí, Rakousko
- ÚPRAVA: Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Kypr, Litva, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Velká Británie
- Zavést závazný etický kodex pro lobbyisty, který bude vymezovat základní etické principy, k nimž patří: poskytování pravdivých a přesných informací; včasné uvádění identity a zájmů; respektování institucionálních pravidel, jimž úředníci a veřejní představitelé podléhají; zákaz nekalého ovlivňování, včetně nabízení darů a jiných výhod ve vyšší než stanovené minimální hodnotě; a rychlé řešení situací, v nichž vzniká střet zájmů.
- Všechny země

CÍL 3: ROVNOST PŘÍSTUPU

Podporovat přispívání a zapojování do rozhodovacích procesů ze strany širokého spektra subjektů, aby se zabránilo ovládnutí těchto procesů několika vybranými zájmy.

- Zavést zákonné právo občanů a zájmových skupin předkládat připomínky k připravovaným zákonům a politickým strategiím.
- Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Slovensko, Španělsko, Velká Británie
- Zajistit, aby právní rámec explicitně vymezoval různé možnosti zapojení veřejnosti do legislativního procesu a procesů vytváření politických strategií, včetně stanovení lhůt, mechanismů pro šíření informací, pravidel pro zapojení do procesů a způsobů předkládání připomínek.
- Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Maďarsko, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Španělsko, Velká Británie
- Zavést zákonnou povinnost pro orgány veřejné moci zveřejňovat výsledky konzultačních procesů, včetně stanovisek účastníků konzultačního procesu.
- Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Slovinsko, Španělsko, Velká Británie
- Zavést zákonnou povinnost orgánů veřejné moci usilovat o vyvážené složení expertních a poradních skupin tak, aby v nich byly zastoupeny různorodé zájmy a názory.
- Všechny země

- Otevřít všechna výběrová řízení při personálním obsazování poradních/expertních skupin a zajistit, aby při výběru platila společná kritéria umožňující vyvážit různé zájmy.
- Všechny země
- Zavést zákonnou povinnost pro členy poradních a expertních skupin zveřejňovat jejich zájmy a jakoukoli angažovanost relevantní k projednávaným otázkám.
- Všechny země
- Zavést opatření zakazující, aby se členy poradních a expertních skupin jmenovanými za svou osobu mohli stát lobbisté a nejvyšší podnikoví představitelé.
- Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko

CÍL 4: DOHLED

Zajistit účinnou implementaci a dodržování pravidel

- Zajistit fungování dostatečně kapacitně vybaveného nezávislého orgánu dohledu nebo mechanismu, který bude prosazovat dodržování pravidel týkajících se transparentnosti lobbistických aktivit a etického jednání (tj. pravidel upravujících přechody mezi veřejným a soukromým sektorem, střety zájmů, dary a výhody). Stejný orgán by se měl zároveň věnovat zajišťování účinných vzdělávacích opatření a propagaci této problematiky.
- Všechny země

DOPORUČENÍ - všem profesionálním lobbistům, firmám a organizacím, včetně neziskových, které se snaží ovlivňovat podobu veřejné politiky

CÍL

Podporovat kulturu morálky a integrity v prostředí firem a organizací, které snaží ovlivňovat podobu veřejné politiky.

- Znat a respektovat veškeré relevantní zákony, předpisy, pravidla a etické kodexy, které se týkají lobbistických aktivit.
- Zapsat se do všech registrů v jurisdikcích, kde daný subjekt vyvíjí lobbistické aktivity, včetně těch, kde je registrace dobrovolná.
- Zavést interní pravidla a postupy v souladu se zásadami transparentnosti a etického jednání, a zajistit, že tato pravidla a postupy budou zakomponovány do protikorupční politiky dané organizace a do firemních závazků v oblasti společenské odpovědnosti.

-
- Zajistit maximální transparentnost lobbistických aktivit a jiných forem, jimiž se organizace zapojuje do politiky. K nim patří informování o následujících aspektech:
 - lobbistické aktivity vyvíjené jménem organizace (témata, náklady, jména lobbistů);
 - příspěvky na politické účely a jiné politické aktivity;
 - podklady a jiné dokumenty připravované na podporu lobbistických aktivit;
 - nepřímé zapojování do ovlivňování politiky, včetně financování nebo podporování organizací občanské společnosti, vědeckého výzkumu nebo aktivit v oblasti public relations.
 - Zajistit, aby informace o veškerých lobbistických aktivitách, politických aktivitách a souvisejících nákladech byly zahrnuty do výroční zprávy o činnosti organizace a obzvláště do zpráv o společenské odpovědnosti.
 - Zajistit dodržování etických postupů při všech lobbistických aktivitách. Poskytovat fakticky správné a pravdivé informace a zajistit, aby lobbisté nijak nezkreslovali vlastní pozici ani povahu své komunikace.
 - Vyhybat se potenciálním střetům zájmů a nekalému ovlivňování (skutečnému i vnímanému); respektovat pravidla, jimž podléhají úředníci a představitelé veřejné sféry.
 - Školit zaměstnance organizace a její zástupce v dodržování výše uvedených opatření a zajistit, aby se pravidla vztahovala také na všechny poradce a zprostředkovatele jednající jménem organizace.

DOPORUČENÍ - institucím EU

CÍL 1

Zvýšit transparentnost lobbingu a rozhodování v rámci hlavních institucí EU a zavést smysluplné postihy za porušení pravidel.

- Zavést povinnou registraci do Rejstříku transparentnosti EU pro všechny reprezentanty různých zájmů a rozšířit působnost registru tak, aby pokrýval rovněž Radu EU.
- [Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU](#)
- Zveřejňovat legislativní stopy a umožnit tak jednotné sledování všech realizovaných kontaktů a obdržených podnětů k návrhům politických strategií, zákonů a jejich úprav.
- [Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU](#)

CÍL 2

Předcházet střetům zájmů prostřednictvím posílení etických pravidel platných pro lobbisty, představitele EU a poslance Evropského parlamentu.

- Upravit etický kodex Evropského parlamentu a zavést opatření „cooling-off“, které bude poslancům znemožňovat, aby přímo přecházeli do zaměstnání, kde by mohlo docházet ke střetům zájmů.
- [Evropský parlament](#)
- Posílit dohled nad dodržováním etických standardů platných v rámci EU prostřednictvím nezávislých orgánů dohledu, které budou proaktivně sledovat a odhalovat případy porušení pravidel.
- [Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU](#)
- Plně využívat existujících mechanismů k posílení transparentnosti a etiky lobbingu a k postihování porušení pravidel.
- [Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU](#)

CÍL 3

Podporovat přispívání a zapojování do rozhodovacích procesů EU ze strany širokého spektra subjektů, aby se zabránilo ovládnutí těchto procesů několika vybranými zájmy.

- Otevřít všechna výběrová řízení při personálním obsazování expertních skupin Evropské komise; zajistit, aby při výběru platila společná kritéria umožňující vyvážit různé zájmy; a zajistit naprosto otevřené informování o členství v těchto skupinách i o jejich činnosti.
- [Evropská komise](#)
- Zajistit větší transparentnost ohledně složení a činnosti expertních skupin prostřednictvím zveřejňování informací o výběrových procesech při obsazování skupin a zveřejňování podrobných zápisů z jednání těchto skupin.
- [Evropská komise](#)

Transparency International – Česká republika, o. p. s.

Sokolovská 143
180 00 Praha 8
Tel. +420 224 240 895-7

**„Hlídáme veřejný
zájem, hájíme
efektivní
a odpovědnou
správu země“**

Bankovní číslo účtu Transparency International Česká republika,
o. p. s. vedeného u Fio banky, a. s. (pobočka banky na Praze 1)
je 2100385154/2010

www.transparency.cz
posta@transparency.cz
[@Transparency_CZ](https://www.instagram.com/Transparency_CZ)



© Transparency International ČR Všechna práva vyhrazena