

Topografie regulace lobbingu*

RADANA KUBOVÁ, MARKÉTA PITROVÁ**

Abstract: Topography of Lobbying Regulation

The aim of this article is to underline a more broad and complex approach towards the regulation of lobbying. Our objective here is to provide a systematic enumeration of possible regulatory alternatives. This research involves the examination of the most notable and significant cases of lobbying regulation in the western world and is based largely on the textual analysis of relevant regulatory documents. We do not, however, intend to present the detailed mapping of lobbying regulation in all possible arenas, or evaluate these means, or even recommend particular regulatory options or instruments. We therefore suggest an analytical framework highlighting three important points that should be clarified in each regulatory system: 1) the actors involved in lobbying, 2) the form of regulation, and 3) the regulatory means and instruments. The proposed topography of lobbying regulation can serve as a general basis for the further analysis of regulatory schemes and their comparison, but also as a guide for those considering regulatory options.

Keywords: Lobbying regulation, self-regulation, lobbyists, policy-makers, public office holders, code of conduct, register, legislative footprint, revolving door

DOI: 10.5817/PC2012-3-276

1. Úvod

Regulace lobbingu je tématem, které prostupuje napříč společensko-vědními disciplínami. Pravděpodobně nejvíce je spjato s ekonomikou a politikou, a to jak vzhledem k sektorům, kde prosazování zájmů intenzivně probíhá, tak i nástrojům, jimiž je samotná regulace realizována. Toto v podstatě celospolečenské téma v poslední době nabývá na významu i v České republice. Diskuse o možném zavedení regulace lobbingu probíhají v rámci nejrůznějších konferencí, seminářů a kulatých stolů, ale také na půdě parlamentu a vlády.¹ O prosazení regulace usiluje nejen neziskový sektor,² ale i podnikatelé (Respekt institut 2011a: 3).³ V neposlední řadě se pak tyto snahy mohou opírat o přijaté závazky Topolánkovy i Nečasovy vlády (Vláda ČR 2010: 17).

V Evropě sice stále ještě není mnoho zemí, které lobbing nějakým způsobem regulují, ale situace se v posledních zhruba deseti letech mění a počet těchto zemí pozvolna narůstá. O po-

* Text byl zpracován v rámci specifického výzkumu Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU „Vybrané otázky víceúrovňového vládnutí v Evropě“ (MUNI/A/0891/2010).

** Radana Kubová (kubova@fss.muni.cz) je interní doktorandkou na KMVES FSS MU. Doc. PhDr. Markéta Pitrová, Ph.D., (pitrova@fss.muni.cz) působí tamtéž.

stupném rozvoji tohoto trendu svědčí i zintenzivňující se diskuse. Regulaci vstupu lobbistů do svých prostor zavedl například francouzský parlament (Národní shromáždění od října 2009, Senát od ledna 2010), ve Slovinsku byl v květnu 2010 přijat Zákon o integritě a prevenci korupce (Regulate Lobbying 2010), který zřizuje registr lobbistů, a taktéž v Rakousku, po velkém lobbistickém skandálu,⁴ byl k projednání v parlamentu předložen vládní návrh zákona o transparentním lobbingu (Thierry 2011). V řadě dalších zemí pak debaty stále probíhají (např. v Bulharsku, Irsku, Itálii, Lotyšsku, Rumunsku, na Slovensku,⁵ Ukrajině; viz McGrath 2009: 65, Kalniņš 2011).

Přijímaná pravidla nejsou statická, ale vyvíjí se, stejně jako náhled na danou problematiku a způsoby řešení. Příkladem může být Maďarsko, v němž byl původní Zákon o lobbistické činnosti (OECD 2007a: 13–26) zrušen a problematika lobbingu byla jiným způsobem ošetřena v novém Zákoně o účasti veřejnosti na tvorbě legislativy (Regulate Lobbying 2012) přijatém v lednu 2011.

1.1 Význam regulace lobbingu

Lobbing je „... celosvětově rozšířená praxe ovlivňování rozhodovacího procesu speciálními zájmy, která poskytuje těm, co rozhodují, cenná data a vhled pro informovanější rozhodnutí a také umožňuje zájmům, aby jejich hlasy byly slyšet“ (OECD 2009a). Je považován za legitimní součást politického procesu.

Řada zastánců regulace zdůrazňuje, že je ve veřejném zájmu, aby (lobbing) proces interakce mezi zástupci zájmových skupin (lobbisty) a veřejnými činiteli (lobbovanými) podléhal určitému formálnímu rámci (Greenwood a Thomas 1998: 493). Argumentují především nutností odkrytí (transparentnosti) vazeb a vzájemných vztahů, které se dotýkají procesu tvorby veřejných politik a rozhodnutí, a dále i potřebou zvýšení úrovně veřejné kontroly, zejména za účelem omezení prostoru pro korupci a klientelismus (Vymětal 2010: 69). Regulace lobbingu je tak součástí komplexnějšího regulačního režimu obsahujícího zákony, politiky a praktiky, jež jsou vzájemně propojené a na sobě závislé, a prosazujícího principy dobrého vládnutí (good governance) napříč veřejným sektorem (Pross 2007: 4). Mezi tyto principy patří integrita a čestnost, transparentnost, přesnost informací a vyhnutí se střetu zájmů (OECD 2008: 25).

Regulace znamená pro stranu lobbistů a/nebo lobbovaných určitá omezení. Klíčovou proměnnou v definicích regulace lobbingu je existence pravidel a přizpůsobení se jim. P. Vymětal dokonce hovoří o nastavení „pravidel hry“, která jsou samozřejmá v řadě jiných oblastí veřejného života: „Cílem většiny regulací není zužovat nebo omezovat hrací pole pouze na několik málo hráčů, ale vymezit prostor pro ty, kteří chtějí hrát podle pravidel (fair play) a vyřadit ty, kteří pravidla porušují, buď proto, že hrají špatně, anebo proto, že chtějí ve skutečnosti hrát jinou hru“ (Vymětal 2010: 54).

1.2 Regulace lobbingu jako výzkumný problém

Způsobů, jak řešit tuto ve své podstatě celospolečenskou výzvu, je celá řada. Ne vždy je však širší možností regulačních opatření tvůrcům regulace známa. Autoři věnující se této problematice se zaměřují především na otázku přijetí zákona o lobbingu a vytvoření registru lobbistů. Většinou se tedy zabývají regulací strany lobbistů (např. McGrath 2005, Griffith 2008), případně

jsou k dispozici studie zabývající se popisováním konkrétních příkladů regulace v praxi ve vybraných politických systémech Evropy, či světa.

V. Kalniņš (2005: 18–23; dále Vymětal 2010: 71–86) poukazuje na některé převažující trendy v regulaci a zmiňuje i možnost samoregulace lobbistů. Ve své aktuálnější studii (Kalniņš 2011) se zaměřuje na dynamiku a vývoj regulačních opatření, když předkládá srovnání již existujících a nově se objevujících regulačních režimů a porovnává je v určitých klíčových aspektech jako typ regulace, institucionální aranžmá, registry a jiná opatření transparentnosti, překážky pro lobbování vyplývající z regulace, sankce za nedodržování pravidel, práva a výhody pro lobbisty, apod. Důležité je především porovnání již etablovaných úprav regulace lobbistů (např. v USA, Kanadě, EU, Polsku, Maďarsku, Litvě či Francii) s návrhy zákonů ošetřujících regulaci lobbistů ve vybraných jurisdikcích – v Bulharsku (2008), České republice (2010), Rumunsku (2011) a na Ukrajině (2010).

Významný počín z hlediska regulační literatury představuje publikace skupiny autorů, kteří na základě americké zkušenosti aplikovali způsob měření přísnosti regulačních systémů (Chari et al. 2010). Autoři se však nezabývali komplexním hodnocením celého regulačního rámce, ale vycházeli hlavně z analýzy textů právní regulace (zákonů o lobbingu) namířené především na regulaci lobbistů. Následně pak roztřídili zkoumané jurisdikce (anglosaský svět a Evropa) podle síly na málo, středně a vysoce regulované systémy.

Současný výzkum ani praktická reflexe však nenabízí základní systematický a komplexnější přístup k možným způsobům regulace lobbingu. Na význam postupující globalizace regulačních praktik přitom poukazují např. studie OECD (2008: 32; dále Pross 2007, atd.). Naším záměrem je proto upozornit na skutečnost, že existuje větší variabilita opatření, včetně těch na straně lobbovaných veřejných činitelů, jimiž lze proces lobbistické činnosti upravit a která mohou být (a někde také jsou) v praxi používána. Regulaci lobbingu podle nás nelze chápat v úzkém smyslu jako často vnímanou regulaci sektoru profesionálních lobbistů, ale jako komplex pravidel, jejichž vzájemnou kombinací lze v daném prostředí sestavit vhodný regulační rámec respektující prvky ekonomického a politického systému dané země.

Tato studie chce poukázat na základní aspekty, které by měla regulace obsahovat, a představit je prostřednictvím jednoduchého, srozumitelného a univerzálně aplikovatelného návodu. Klíčové je stanovení si tří hlavních otázek: „kdo jsou aktéři lobbingu, resp. koho je možné regulovat“? (kap. 2) Vycházíme z předpokladu, že by měly být regulovány aktivity konkrétních aktérů spojených s lobbinkem, a to jak ve sféře politické, tak ekonomické. Další otázkou je „jakou formu regulace zvolit“? (kap. 3) Zde budeme reagovat na neznámé ohledně celkového nastavení regulace, resp. zda budou přijatá opatření pro určenou skupinu aktérů závazná či budou mít pouze doporučující a edukativní charakter. Konečně třetí otázkou je „jakými nástroji lobbink regulovat, tedy čím?“ (kap. 4) Volba konkrétních způsobů a instrumentů včetně jejich nastavení by měla odpovídat motivům pro zavedení regulace.

Vedle výše uvedených základních otázek formujících konkrétní regulační schéma, má významnou roli také míra transparentnosti soustavy regulačních opatření a přirozeně i existence a nastavení kontrolních a sankčních mechanismů, jež mají zajistit vymahatelnost a účinnost přijatých opatření v praxi.

Předkládanou topografii regulačních opatření, sestavenou na základě dlouhodobějšího studia regulačních mechanismů a opatření fungujících ve světě včetně jejich analýz,⁶ lze chápat jako ucelený návod pro aktéry v systémech, v nichž se diskutuje zavedení regulace lobbingu.

Domníváme se totiž, že předpokladem odpovědného přístupu k řešení otázky je, vedle respektování politických, ekonomických a kulturních specifik daného prostředí, zvážení všech dostupných alternativ a jejich kombinací a nikoliv pouze aplikace jednoho ze současných mainstreamových přístupů. Záměrem tedy není detailně zmapovat, jak je lobbying regulován v nejrůznějších arénách, nebo hodnotit a vyzdvihnout určité způsoby regulace lobbyingu, či navrhnout nejlepší model regulace lobbyingu pro Českou republiku, ale poskytnout podrobný výčet alternativ, které mohou být využity tvůrci regulačního rámce.

2. Aktéři lobbyingu (koho)

Lobbying jako takový je především o komunikaci, o přenosu a výměně informací. Tohoto procesu se účastní zejména dvě hlavní skupiny aktérů, lobbisté a lobbovaní, přičemž do každé z nich pak spadají nejrůznější účastníci. Specifikování konkrétních lobbistů a lobbovaných činitelů je důležité k vymezení adresátů regulačních opatření.⁷

2.1 Lobbisté

Lobbisté jsou iniciátory lobbyingu. Vstupují do lobbyingu, ať již v zájmu klienta, či svém vlastním. Klíčovými aspekty činnosti lobbisty jsou komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímaných rozhodnutí (Pross 2007: 14). Podrobnější definici lobbisty nabídli experti: „Osoba, která komunikuje s držitelem veřejné moci ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu atd.“ Dodávají, že se zároveň jedná o „osobu, která reprezentuje zájmy větší skupiny nebo zastupuje kolektivní zájem“ (Respekt institut 2011b: 2).

Nejčastěji se regulace lobbyingu vztahuje na profesionální lobbisty (zaměstnance lobbistických firem, asociací apod.), nicméně mohou zde být zahrnuti také zástupci nejrůznějších zájmových skupin. Například kanadský Akt o lobbyingu (DJC 2011, srov. s EU, box 4) rozlišuje aktéry lobbistického sektoru na profesionální lobbistické konzultanty a dále dvě kategorie tzv. in-house lobbistů, resp. podnikových lobbistů pro korporace (především zaměstnanci velkých firem, často oddělení Public Relations, jejichž pracovní náplň tvoří i lobbying) a pro organizace (určení zaměstnanci neziskových organizací). Právní úprava v USA⁸ rozeznává kategorie profesionální lobbista a lobbista zastupující svého zaměstnavatele nebo firmu.

Paradoxně mohou být za lobbisty označeni i sami lobbovaní, například státní, regionální, krajští či obecní úředníci nebo politikové usilující o prosazení zájmu u svých kolegů či veřejných a jiných institucí⁹ (Vymětal 2010: 56). Většina úprav však takovýto dosah lobbyingu nezohledňuje.¹⁰

2.2 Lobbovaní

Lobbované subjekty je nutné vnímat nikoliv pouze na centrální úrovni v daném politickém systému, ale i na nižších a vyšších úrovních v rámci tzv. víceúrovňového vládnutí. Lobbying není spoután hranicemi národního státu a díky vytváření nových struktur politických příležitostí

pro reprezentaci zájmů čelí přílivu lobbistů vedle lokálních, regionálních a jiných vnitrostátních struktur (Chari a Murphy 2007: 18–19, 35–40; Griffith 2008) i mezinárodní organizace (EU, Organizace spojených národů, Světová obchodní organizace, Světová banka, Mezinárodní měnový fond, apod.).¹¹

Lobbování jsou především veřejní činitelé ve všech úrovních. Konkrétními adresáty mohou být nejen volení představitelé legislativy (poslanci, senátoři apod.), ale také představitelé exekutivy (prezident, viceprezident, premiér, ministři atd.; výčet např. AG 2011a; DJC 2011; OCUHR 2007, 2008) či příslušníci státní správy (vysocí i nižší úředníci) a představitelé státních institucí a agentur (Vymětal 2010: 58). Lobbisté se primárně zaměřují na legislativní proces (tzv. legislativní lobbying), ale v progresivnějších úpravách je rovněž zahrnut lobbying směřovaný na exekutivní složku moci (tzv. exekutivní lobbying). Lobbying směřovaný na představitele soudní moci je logicky také možný, ale nepatří v rámci regulačních režimů k typicky uplatněným variantám. Přesto může být ošetřen přímým zákazem kontaktovat kupříkladu právě soudce (Kalniņš 2011: 16).

V praxi často dochází k lobbování samotných politiků sekundárně, tedy prostřednictvím asistentů, poradců, rodinných příslušníků a dalších (blízkých) osob. Regulace se tudíž může vztahovat i na tyto aktéry (viz např. EP 2011, 2012; HC 2011c).

2.3 Přejít mezi skupinami (otáčivé dveře)

Ačkoliv zařazení aktérů do dvou výše uvedených skupin by mohlo v některých případech činit obtíže, problematičtější se jeví řešení přechodu mezi skupinami, tzv. efekt otáčivých dveří. I když je možný obousměrný pohyb, problém je spojen především s přechodem ve směru od veřejné k soukromé sféře, tedy výměnou role lobbovaného za pozici lobbisty.

Ošetření výběru zaměstnání po odchodu veřejného činitele z funkce je součástí širšího konceptu vyloučení střetu zájmů. Cílem tohoto opatření má být snížení rizika zneužití privilegií informací, personálních sítí a kontaktů a celkově znalostí o fungování daného prostředí v dalším zaměstnání a zabránit tak situaci, kdy předchozí výkon veřejné funkce může být využit pro soukromý profit (OECD 2007b: 5, Demmke et al. 2007, Warhurst 2007: 3, McGrath 2009: 70).

Nejčastěji dochází k časovému omezení, kdy je přechod z veřejné funkce na jinou aktivitu ošetřen stanovením tzv. přechodného období, během něhož může být například zakázáno lobbovat veřejné činitele. Další možností je omezení zaměstnání v související (tematické) oblasti. O budoucím zaměstnání bývalých činitelů proto v některých případech rozhodují příslušné orgány. Čím je přechodné období delší, tím více se snižuje riziko možného zneužití funkce a střetu zájmů.

Pravidla regulující tzv. otáčivé dveře mohou být buď začleněna do vnitřních pravidel (kodexy chování, zaměstnanecké kodexy, apod. – pasáže upravující zaměstnání veřejných činitelů po odchodu z funkce), nebo do zákonných norem (např. zákona o lobbyingu). Kanadští „držitelé veřejných úřadů“ jsou po odchodu z funkce omezeni na dobu pěti let (DJC 2011). Britští ministři mají povinnost řídit se instrukcemi nezávislé Poradní komise pro funkce v obchodní sféře ohledně jakéhokoliv zaměstnání či funkce, do které by chtěli nastoupit v období dvou let po odchodu z úřadu, kdy zároveň mají zapovězeno lobbovat vládu (CA 2010). Australští ministři a parlamentní tajemníci se během 18 měsíců po odchodu z funkce nesmí

angažovat v lobbistické činnosti v jakékoliv záležitosti, ve které byli dříve oficiálně zapojeni (AG 2011a). V případě komisaře EK je přechodné období vymezeno na stejnou dobu, během níž je třeba informovat o plánovaném zaměstnání a předseda EK si může vyžádat názor Ad hoc etické komise (EK 2011a).

V USA platí zákaz lobbingu pro bývalé senátory na dva roky a pro reprezentanty na jeden rok po uplynutí mandátu (OCUHR 2007, 2008). Na příslušných internetových stránkách Senátu je pak zveřejněn seznam těchto osob včetně stanovené restrikce plynoucí z přechodného období. V některých jurisdikcích (např. v Austrálii, box 4) jsou registrující se lobbisté povinni uvést, zda v minulosti nezastávali veřejný úřad, a dobu, kdy jej opustili, což lze také považovat za určitou formu kontroly dodržování přechodného období.

3. Forma regulace lobbingu (jak)

Určení formy a tedy i síly, jakou by měl přijímaný regulační mechanismus v praxi mít, představuje jedno ze zásadních rozhodnutí, jaké musí tvůrce regulace učinit. Lze v podstatě rozlišit dvě základní formy regulace: závaznou/externě vnucenou a nezávaznou/dobrovolnou. U závazné formy je dodržování stanovených pravidel vynucováno na základě právní závaznosti regulační normy a/nebo je příslušným adresátům regulace externě stanoveno jako povinné (další akty institucí). Naopak u nezávazné formy se ve věci regulace shodnou sami aktéři. K seberegulaci přistoupí pomocí pravidel přijatých vlastními mechanismy, a/nebo se dobrovolně podvolí regulačním nárokům stanoveným zvnějšku. Tyto ale nemusejí být vynutitelné zákonem (srov. Kalniņš 2005: 74–75).

3.1 Závazná/vnucená regulace

Pokud má regulace závaznou formu, vztahuje se na její adresáty povinnost se danými ustanoveními řídit. Nejčastěji jsou takováto pravidla zavedena do praxe určitou formou zákona, resp. vytvořením právního rámce pro lobbink, či jinými akty státních i veřejných institucí (např. Lobbistický kodex chování pro lobbisty australské vlády nebo pasáže Jednacího řádu EP upravující přístup lobbistů do jeho prostor).

Norma může zavádět práva a povinnosti pro lobbisty i lobbované, nebo podmiňovat vytvoření konkrétních instrumentů (zaměstnaneckých aj. kodexů, služebních řádů, apod.). Samotná závaznost konkrétní regulace ale ještě nemusí být nijak úměrná existenci účinných kontrolních a sankčních mechanismů.

3.2 Dobrovolná regulace/seberegulace

Hlavním znakem nezávazné a právně neukotvené regulace je princip dobrovolnosti. Zajištění dodržování stanovených pravidel uvnitř organizace pak závisí na vlastních disciplinárních a sankčních mechanismech.

Seberegulace u lobbistů je většinou založena na přijetí kodexu (vytváření profesní etiky), eventuálně odkrytí určitých údajů spojených s lobbistickou činností. Lobbisté však nemusí zavádět vlastní pravidla, ale mohou se přihlásit k respektování pravidel institucí, na něž

zaměřují svou činnost. Například přijetí podmínek pro získání pravidelného vstupu do prostor EP či francouzského parlamentu (box 3), nebo pokud se rozhodnou registrovat do Rejstříku transparentnosti (EU 2011).¹²

U lobbovaných aktérů se mohou seberegulační pravidla promítnout do vnitřních předpisů (např. jednací řád), etického kodexu a mohou vést také k zavedení povinnosti zveřejnit financování a jiné zájmy. Konkrétní příklady z EU a Velké Británie nabízí box 1.

Box 1. Seberegulace a dobrovolná regulace

V EP se zaváděla pravidla pro lobbyisty, poslance a asistenty současně. Poslanci odevzdávají deklaráce zájmů (box 5). Přístup lobbyistů je podmíněn akreditací a získáním propustky (box 3) i registrací do Rejstříku transparentnosti a závazkem dodržovat kodex chování (box 2 a 4).

V EK se pravidla pro lobbyisty a zaměstnance vytvářela odděleně. Komisaři podléhají kodexu a deklarují své zájmy (box 2 a 5). Lobbyisté se dobrovolně zapisují do Rejstříku transparentnosti.

Ve Velké Británii je upřednostněna seberegulace. Členové parlamentu a vlády odkrývají do registrů pravidelně své zájmy (box 4) a při výkonu funkce se řídí standardy příslušných kodexů (box 2). Nejvýznamnější asociace profesionálních lobbyistů – APPC, CIPR a PRCA – přijaly pravidla chování pro své členy a zveřejňují jmenné registry zaměstnanců a klientů.

Zdroj: APPC 2011a, b; CA 2010, 2011; CIPR 2011; EP 2012; HC 2010, 2011b; HL 2010, 2011; McGrath 2009; OECD 2009b; PRCA 2011a, b; PASC 2009: 16–22.

4. Způsoby a možnosti, jak regulovat (čím)

Postupů, jak dosáhnout regulace lobbingu, je řada a analýza jednotlivých případů dokládá, že existující systémy nevyužívají všech dostupných alternativ, které shrnujeme níže.

4.1 Pravidla chování

Jednu z možností, jak regulovat obě skupiny aktérů, představuje určení standardů chování. Bez jejich vymezení je ponechána volnost pro individuální postoje a subjektivní interpretaci standardů chování a jejich dodržování nemůže být vymáháno. Škála těchto norem, ať již vymezených negativně (co není dovoleno) či pozitivně (jak se správně chovat), může zahrnovat abstraktní etické principy a hodnoty na straně jedné a konkrétní pravidla chování na straně druhé. Čím více jsou normy určující chování konkrétnější, tím lépe je lze v praxi vymáhat.¹³

Hodnoty a standardy chování mohou být implicitně i explicitně upraveny zákonným rámcem¹⁴ nebo typicky kodexem. V případě kodexu se jedná o „jemnější nástroj“ (soft instrument) doplňující existující vnitřní předpisy a jiné právní nástroje (jednací a služební řády, atd.) (Demmke et al. 2007: 126). Slouží především k podpoře prosazování etických standardů ve veřejném životě a nejčastěji je postaven na zásadě otevřenosti, transparentnosti, čestnosti, integrity, profesionality a důvěrnosti.

V praxi existují tři základní typy kodexů (OECD 2008: 67–68). První skupinu představují (1.) profesionální (seberegulační) kodexy přijímané lobbyisty ve smyslu profesní etiky. Dále se pak jedná o (2.) zaměstnanecké a postzaměstnanecké kodexy vztahující se na lobbované

osoby zastávající veřejný úřad (Demmke et al. 2007: 125–138, Moilanen a Salminen 2006: 10–15). Důvodem pro zavedení těchto kodexů je zejména podpora otevřenosti a odpovědnosti veřejných činitelů směrem k veřejnosti. Řeší například nakládání s důvěrnými informacemi, přijímání darů a výhod, vyloučení střetu zájmů, další mimopracovní aktivity (mimo úřad), odkrývání finančních a jiných zájmů, využívání veřejných zdrojů, tzv. otáčivé dveře (Moilanen a Salminen 2006: 17). A konečně poslední skupinu reprezentují (3.) „vnucené“ kodexy chování lobbistů (Pitrová a Kubová 2010), které představují buď součást legislativní regulace, nebo podmínku pro získání přístupu do vládních či parlamentních prostor. Tyto kodexy bývají typicky navázány na další nástroj, a to na registr lobbistů (viz dále). Důvodem je potřeba adresnosti kodexu a následně jeho vymahatelnost na konkrétní sumě registrovaných lobbistů. Ilustrativní příklady různých kodexů ze současné praxe nabízí box 2.

Box 2. Kodexy

Austrálie: Profesionální lobbisté musejí mj. oddělovat svou činnost od jakéhokoliv osobního zapojení do politické strany.

EU: Registrované subjekty např. musejí odhalit svou identitu, zájmy, které zastupují, a nesmějí navádět lobbované k jednání v rozporu se stanovenými pravidly. Komisařům je kupříkladu zapovězen výkon jiné placené či neplacené profesní činnosti mimo EK. Čestné pozice je nutno evidovat. Komisař musí odhalit své finanční a jiné zájmy, včetně zájmů manžela/ky či partnera/ky (box 4), nesmí přijímat dary s hodnotou nad 150 eur či ve svém kabinetu zaměstnávat manžela/ku, partnera/ku ani přímé příbuzné. Poslanec odevzdává prohlášení o finančních zájmech na začátku nového volebního období (box 5) a dary nad 150 eur. Poradenství poskytuje Poradní výbor pro chování poslanců. Komisař i poslanec ohlašuje střet zájmů.

Francie: Při pohybu v parlamentních prostorách (kodexy obou komor jsou podobné) musí lobbisté dbát na vnitřní pravidla, nosit viditelně propustku. Nesmí zde vykonávat reklamní a obchodní činnost, poskytovat třetím stranám za úplatu dokumenty, používat hlavičkový papír a logo parlamentu. Informace, které přináší, musí být dostupné všem zákonodárcům bez ohledu na politickou příslušnost. Musí elektronicky odkrývat informace o pozváních na zahraniční cesty a nemohou organizovat akce, v nichž je vystoupení podmíněno finanční participací.

Kanada: Lobbisté musejí dodržovat nejvyšší profesní a etické standardy: nesmí být ve střetu zájmů, zastupovat tajné klienty s protichůdnými zájmy, nevhodně ovlivňovat držitele veřejných úřadů, podávat nepřesné informace atd.

Litva: Lobbista se musí vyvarovat pobízení veřejných činitelů, úředníků a dalších. Při své profesní činnosti je povinen jednat v souladu se zákonem, s profesní praxí a tradicí, vyhnout se konfliktu zájmů.

Velká Británie: Kodexy vychází ze sedmi hlavních principů chování ve veřejném životě: nezištnost, integrita, objektivita, odpovědnost, otevřenost, čestnost a vůdcovství. Poslanci a lordi např. nesmí jednat jako placení lobbisté na jakémkoliv jednání v komoře, přijímat úplaty, musí registrovat a deklarovat zájmy a informovat o střetu zájmů. Ministr (a jeho blízcí) nesmí přijímat dary, pohostinnost či zavazující služby. Ostatní dary se stávají majetkem vlády, nebo jsou zveřejňovány. Podobně státní úředníci nesmí zneužívat informace, přijímat dary či jiné výhody a odkrývat oficiální informace bez povolení i po odchodu z funkce.

Zdroj: Assemblée nationale 2011, AG 2011a, CA 2010, EUR-Lex 2011, EK 2011a, EP 2012, HC 2010, HL 2010, OCLC 2010, Sénat 2012, UK Civil Service 2010, VTEK 2005.

4.2 Regulace pohybu/přístupu

Tento způsob regulace vychází především z historické tradice a zkušenosti¹⁵ a opírá se o předpoklad, že je stále typické a účinné kontaktovat zákonodárce (veřejné činitele) v místě jejich oficiálního působení. Cílem opatření je pak stanovení podmínek kontaktu a oficiální vymezení míst, kde se lobbista může setkávat s lobbovaným.

Pokud lobbista splní podmínky registrace/akreditace, tak získá propustku či oprávnění k přístupu do prostor. Udělování propustek umožňuje limitovat počet lobbistů pohybujících se ve vymezených prostorách, a proto je často stanovena (typicky roční) lhůta jejich platnosti. Při pohybu v určených prostorách pak zpravidla musejí být tyto osoby snadno identifikovatelné (viditelné umístění oprávnění ke vstupu), jelikož cílem je i usnadnit vizuální odlišení lobbisty.

U tohoto typu regulačního opatření může být důraz kladen na ošetření určitých aspektů jako vymezení prostor (místností), do nichž je či není možno vstupovat, nebo časové restrikce pro vstup (stanovení konkrétních dnů, hodin apod.). Příklady sofistikovaného omezení vstupu v případě EU a ve Francii jsou zobrazeny v boxu 3.

Box 3. Regulace pohybu

EP: Akreditace je podmíněna registrací do Rejstříku transparentnosti. Roční průkazy vydávané kvestory opravňují držitele pouze k účasti na veřejných schůzích. Jsou vizuálně odlišné od ostatních průkazů a musejí být nošeny viditelně.

Ve Francii si obě komory parlamentu upravují podmínky vstupu zvlášť. Jednodenní propustky do Národního shromáždění umožňují přístup do vymezených prostor v Palais Bourbon, tedy do „velké rotundy“, „salonu míru“ a „sálu o čtyřech sloupech“ (kromě této místnosti v úterý a středu hodinu před zahájením odpoledního zasedání až do půl hodiny po ukončení vládních interpelací nebo veřejném slavnostním hlasování). Roční propustka do Senátu opravňuje k účasti na veřejných zasedáních v tribunách pro veřejnost a v době otevírací doby do „Salle des Conférences“ (vyjma Galerie des Bustes). Rovněž je umožněn přístup na základě zvláštního pozvání.

Zdroj: Assemblée nationale 2011, EP 2012, Sénat 2011.

4.3 Informace o lobbistické činnosti

Další možností, jak regulovat lobbying, je zavedení zásad pro poskytování informací o lobbistické činnosti. Odkrývat lze poměrně širokou škálu údajů od identifikace a specifikace aktérů, předmětu zájmu a cílů lobbyingu, kontaktovaných osob a institucí, užitých metod a technik až po detailní finanční i nemateriální stránky lobbistické činnosti. Mapování lobbistických aktivit a interakcí lobbistů a lobbovaných je následně využitelné pro veřejnou kontrolu.

4.3.1 Poskytování obecných informací o aktérech (rejstřík)

Základní údaje o lobbistické činnosti jsou odkrývány prostřednictvím speciálního nástroje – rejstříku/registru. Jeho smyslem je poskytovat základní přehled o aktérech lobbyingu a jejich činnosti, a posloužit tak jako databáze informací. Na zaregistrované subjekty se pak mohou

vztahovat další pravidla počínaje pravidelnou aktualizací údajů a povinností řídit se kodexem chování konče. V současné praxi se lze setkat především s používáním registru jako nástroje pro regulaci lobbistů zvnějšku (většinou s pomocí zákona) či také u některých lobbistických asociací v rámci přijetí konceptu seberegulace (box 1).

Registr plní ještě sekundární cíl a tím je vyvážení identifikace obou stran lobbistického kontaktu. Lobbování veřejní činitelé tvoří relativně snadno identifikovatelnou skupinu, ale není tomu tak u lobbistů, kteří jsou prakticky identifikováni až registrací. Ukázky různých registrů včetně důrazu na rozsah zveřejňovaných informací podává box 4.

Box 4. Registry

Austrálie: Vyžadovány jsou obchodní registrační údaje a názvy každé lobbující entity; jména vlastníků, partnerů nebo hlavních akcionářů; jména a pozice zaměstnaných, najatých či jinak angažovaných osob; jména klientů. Individuální lobbisté musejí uvést předchozí zaměstnání v případě, že byli reprezentanty vlády, pravidelně podávat čestné prohlášení, že nebyli odsouzeni k trestu odnětí svobody na 30 a více měsíců v posledních 10 letech či uznáni vinnými z podvodu nebo krádeže.

EU: Odkrývány jsou základní informace o registrovaných subjektech a o jejich činnosti (hlavní legislativní návrhy) včetně finančních číselných údajů z předcházejícího roku. Odborné poradenské společnosti/právnícké kanceláře/samostatně výdělečně činní poradci uvádí obrat související s lobbingem v rámci EU, „in-house“ lobbisté, obchodní/profesionální sdružení odhad nákladů a nevládní organizace, think-tanky, výzkumné, akademické, a dále regionální, náboženské aj. instituce celkový rozpočet včetně hlavních zdrojů financování. Všichni uvádí detaily o financování od EU.

Kanada: Lobbistický registr zahrnuje: jméno/název a obchodní adresu jednotlivce, firmy a klientů včetně korporací a mateřských a dceřiných společností; předmět lobbistického zájmu, kontaktovaná federální ministerstva a agentury, zdroje a výše přijatého vládního financování; konkrétní návrhy zákonů, regulací, politik, nebo kontraktů; použité komunikační techniky; in-house lobbisté předkládají obecný popis svého podnikání či aktivit a další údaje.

Litva: Uvádí se jméno lobbisty/název organizace, registrační číslo společnosti/organizace a kód, který označuje záznam lobbisty, datum a číslo rozhodnutí.

Německo: Seznam u Spolkového sněmu (list Bundesanzeiger) obsahuje název a sídlo asociace, složení vedení a představenstva, sféru zájmů asociace, počet členů, jména zástupců asociace (úřední adresu), adresu úřadu.

Polsko: Registr odkrývá jméno a adresu profesionálního lobbisty a v případě lobbistické firmy rovněž registrační číslo.

Slovinsko: Rejstřík obsahuje jména lobbistů, jejich korespondenční adresu a oblasti zájmů.

Zdroj: AG 2011a, b; DJC 2011; Deutscher Bundestag 2009; EUR-Lex 2011; EU 2011; Komisia za preprečevanje korupcije 2012; OECD 2007a: 3-12; Regulate Lobbying 2010; VTEK 2000, 2012.

4.3.2 Sledování lobbistických kontaktů (pravidelné zprávy)

Pravidelný přísun informací o konkrétní lobbistické aktivitě lze zajistit i prostřednictvím uplatnění dalšího regulačního nástroje, a to institutu podávání zpráv. Na rozdíl od registrů mohou být zprávy použity k získávání mnohem podrobnějších a obsáhlejších informací o lobbingu a lze je vztáhnout na oba hlavní aktéry – lobbisty i lobbované veřejné činitele.

Povinnost podávat zprávy je často navázána na rejstřík jako nástroj evidence sledované skupiny. Zaregistrované osoby/organizace mají povinnost v konkrétních intervalech odevzdávat zprávy o vykonaných aktivitách, které jsou povětšinou podávány elektronicky, výjimečně i v písemné podobě odpovědným orgánům. Co se týče strany lobbovaných veřejných činitelů, tak zprávy o lobbistické činnosti (kdo je kontaktoval, kdy, v jaké věci apod.) mohou být dále doplňovány veřejně přístupným přehledem uskutečněných lobbistických kontaktů – tzv. veřejný diář nebo návštěvní kniha¹⁶ (Respekt institut 2011b: 12).

Tento instrument bývá využíván s různou intenzitou, přičemž v USA je podávání zpráv ošetřeno asi nejdůkladněji. Lobbisty čtvrtletně odevzdávané zprávy¹⁷ musejí obsahovat kvalifikované odhady příjmů a výdajů spojených s lobbingem a specifikaci záležitostí, ve kterých se lobbovalo, kontaktovaných institucí, konkrétních aktivních lobbistů, eventuálně zájmy zahraničních entit (OCUHR 2007, 2008). V Kanadě je sice lobbistům stanovena povinnost odevzdávat podrobné měsíční zprávy o činnosti, ale není požadováno odkrývání finančních údajů (např. jména kontaktovaných úředníků, datum uskutečnění kontaktu, apod.; DJC 2011).

Lobbisté ve Slovinsku i v Litvě podávají zprávy o své činnosti jedenkrát ročně. Litevští lobbisté musejí indikovat legislativu, v jejíž prospěch lobbovali, a navíc i přehled svých souvisejících příjmů a výdajů. Dále platí, že prostředky ze státního či obecního rozpočtu nesmějí být na lobbying vynakládány (VTEK 2000). Ve Slovinsku uvádí poměrně podrobné informace o zaměstnavateli/klientovi, finanční částky za konkrétní služby, eventuálně procentní podíl, cíle a účely lobbingu, kontaktované vládní orgány a činitele, typ lobbingu a techniky v daných konkrétních případech, typ a hodnotu darů poskytnutých politickým stranám a na volební a referendové kampaně. Podle zákona jsou rovněž lobbované osoby povinny v případě, že hrozí střet zájmů při kontaktu s lobbistou, vytvořit o dané schůzce záznam s podrobnými údaji pro svého nadřízeného a Komisi pro prevenci korupce (Komisija za preprečevanje korupcije) (Regulate Lobbying 2010).

Původní maďarský zákon z roku 2006 (OECD 2007a: 13–26) zaváděl povinnost podávání zpráv o lobbistické činnosti jak lobbistům (čtvrtletně), tak i lobbovaným exekutivním rozhodovacím tělesům, která měla předkládat memoranda se stručným přehledem klíčových na schůzce s lobbistou projednávaných bodů. Naopak polská legislativní úprava poněkud vybočuje ze současné praxe, protože vyžaduje informace pouze od lobbované strany, a to v poměrně detailní podobě. Obsahem každoroční zprávy je konkrétní seznam zapojených lobbistů, seznam a popis konkrétních případů, v nichž bylo lobbováno, a užitých forem lobbingu včetně toho, zda bylo cílem daný projekt podpořit nebo proti němu vystupovat, i samotný popis vykonávání úspěšného vlivu profesionálního lobbisty/firmy na legislativní a regulační rozhodovací proces (OECD 2007a: 3–12). Zpráva je následně publikována v Bulletinu.

4.3.3 Uvádění finančních zájmů a informací (audity, deklarace, registry)

Cenné údaje o lobbistické činnosti lze získávat prostřednictvím cíleného odkrytí finančních údajů. V praxi je tento nástroj zaměřen na potenciální adresáty lobbingu – veřejné činitele. Ti obvykle musejí při nástupu do veřejné funkce nebo i v jejím průběhu odkrývat své finanční a další relevantní zájmy, a to buď formou tradičnější deklarace v písemné podobě (bývají

dostupné už i elektronicky), nebo registrací zájmů do zvláštních registrů (box 5). Důvodem tohoto počínání je odkrytí možných vlivů, které by mohly mít dopad na jejich konání při výkonu veřejné funkce, resp. snaha vyloučit eventuální střet zájmů a odkrytí možné kontakty veřejných činitelů, jejich poradců, asistentů apod. Obvykle se lze setkat také se zákazem přijímat dary, protislužby a výhody¹⁸ či povinností přijaté benefity od určité hodnoty veřejně deklarovat či odevzdávat. Konkrétní příklady odkrývání zájmů v EU a Velké Británii nabízí box 5.

Box 5. Deklarace a registry finančních zájmů

EK: Komisaři mají povinnost vyplňovat veřejně dostupná Prohlášení o pracovních a majetkových poměrech, jež musí obsahovat aktivity komisaře až 10 let před nástupem do funkce, nyní vykonávané vedlejší aktivity, detaily o finančních zájmech a majetku (mimo rodinného obydlí), profesní činnost manžela/lky či partnera/ky. Prohlášení musí být doručena před tzv. grilováním v EP a obnovována ročně.

EP: Poslanci při nástupu do funkce vyplňují Prohlášení o vedlejších příjmech, které obsahuje (včetně kategorií příjmů): profesní činnosti 3 roky zpět včetně členství ve výborech či správních radách podniků, nevládních organizací, sdružení apod.; odměnu za výkon mandátu v jiném parlamentu; pravidelnou výdělečnou i vedlejší činnost vykonávanou souběžně s mandátem (včetně autorských prací, přednášek, poskytování odborného poradenství nad 5000 EUR za rok); podíl v podniku nebo v obchodním partnerství, podporu získanou mimo EP a další. Prohlášení jsou zveřejněna na internetových stránkách EP a jejich vyplnění je podmínkou volby poslance do parlamentních funkcí a delegací.

Velká Británie: Poslanci registrují 12 kategorií zájmů (některé se týkají i partnerů a manželů): odměny za funkci ředitele veřejných či soukromých společností (členství v představenstvu); placená zaměstnání; služby poskytnuté klientům u předcházejících kategorií; akceptovaná sponzorství (od 1 500 liber nebo od 500 liber při opakovaném sponzorství v kalendářním roce); dary, výhody a pohostinnost; zahraniční návštěvy; pozemky a nemovitosti; akciové podíly atd. Lordi též musejí registrovat své zájmy, a to v 10 kategoriích, přičemž řada z nich je shodná s poslaneckými (např. sponzorství a dary nad 500 liber). Podobně ministři při nástupu do funkce vytvářejí veřejný písemný seznam všech relevantních zájmů v rámci kategorií obdobných poslancům a lordům. Ministerstva pravidelně zveřejňují dary přesahující hodnotu 140 liber.

Zdroj: CO 2010, 2011; EK 2011b; EP 2012; HC 2010, 2011b; HL 2010, 2011.

Ke konkrétním finančním údajům souvisejícím s lobbingem se však lze dopracovat také prostřednictvím zavedení institutu finančních auditů osob a firem. Zatím se nejedná o obvyklý postup, nelze jej ale vyloučit. Diskutuje se, že profesionální lobbistické asociace a obecně i firmy zaměstnávající podnikové lobbisty (eventuálně i neziskové organizace financované ze státních zdrojů) by mohly podléhat auditu kontrolního orgánu (Respekt institut 2011b: 10). Například slovinská Komise pro prevenci korupce při kontrole údajů ve zprávách lobbistů o jejich činnosti může požádat příslušné orgány o audit lobbisty, podniku, jediného vlastníka nebo zájmové organizace, kde je lobbista zaměstnán (Regulate Lobbying 2010).

4.3.4 Specifikace aktérů podílejících se na přípravě legislativy (legislativní stopa)

Mimo výše nastíněné způsoby regulace lobbingu je možné uplatnit i další dílčí opatření, tzv. legislativní stopu, jejímž cílem je identifikace konkrétních zájmů a lobbistů, kteří se podíleli na tvorbě legislativy, a tím přispívat ke zvýšení transparentnosti zákonodárského procesu. V praxi by to znamenalo, že návrh legislativy by byl opatřen dodatkem uvádějícím konkrétní osoby, jež se na jeho podobě podílely například jako zdroj informací a expertíz, případně jejich stanoviska a další údaje (Respekt institut 2011b: 14).

Zavedení legislativní stopy v EP prosazoval poslanec Alexander Stubb, který vyšel z dosavadní praxe ve finském parlamentu, kde každá legislativa obsahuje přílohu se jmény osob, které v dané věci lobbovaly. Doporučoval, aby zpravodajové museli každou vypracovanou zprávu doplnit o seznam osob a zájmových skupin, které byly při jeho přípravě konzultovány či které poskytly informace (EP 2007).

4.4 Kombinace možností regulace – zvláštní platformy v parlamentu

Lobbistické kontakty mohou probíhat i v rámci speciálních platform (skupin) v parlamentu. Tyto platformy představují specifické struktury, které nejsou oficiální součástí parlamentu, ale vytváří základnu pro setkávání zákonodárců se stejnými zájmy napříč politickými stranami. Podle reputace seskupení a naléhavosti řešené otázky zde mohou vystupovat na pravidelných setkáních politici, odborníci i lobbisté. Cílem je proto stanovit podmínky pro existenci a fungování takovýchto skupin tak, aby byly minimalizovány případné nežádoucí dopady jejich působení (resp. i lobbistů) na zákonodárský proces.

Jako příklad lze uvést ošetření fungování tzv. smíšených/přidružených skupin při britském parlamentu (Vymětal 2010: 102) a tzv. meziskupin v EP. Tzv. smíšené skupiny (All-party groups; HC 2011a) existují jako neformální uskupení bez oficiálního statusu. Existence těchto skupin je britským parlamentem uznána až na základě splnění podmínek registrace, která jim zároveň přináší určité výhody.¹⁹ Je třeba uvést především hlavní představitele/funkcionáře, zdroje, finanční a materiální mimoparlamentní podporu. Údaje v registru (Úřad parlamentního komisaře pro standardy) je třeba pravidelně aktualizovat. Skupiny se scházejí v parlamentních prostorách a pouze tehdy, když zasedají obě komory.

Pravidla pro fungování tzv. meziskupin jsou vymezena Jednacím řádem EP a podrobněji upravena na začátku nového funkčního období zvláštním předpisem (EP 2008, 2012). Meziskupiny jsou definovány jako poloformální struktury, nezávislé aktivity europoslanců, formované napříč frakcemi a výbory v EP na základě sdíleného zájmu. Každoročně předkládají kvestorům veřejné prohlášení, kde přiznávají získanou podporu buď peněžní, nebo hmotnou a odkrývají své zájmy/zaměření a seznam členů. Výhodou registrace je možnost využít technického zázemí EP,²⁰ místností a překladatelských služeb prostřednictvím politických skupin.

5. Závěrečná poznámka

Utváření regulačních rámců je spíše proces než jednorázová aktivita. Významné je nejenom stanovení pravidel lobbingu, ale také zpětné vazby, resp. jejich vyhodnocení po určitém časovém období. V systémech s delší tradicí regulace lobbingu (např. USA, Austrálie, Kanada) dochází k novelizaci pravidel, jež má za cíl reflektovat vývoj prostředí a vyplnění objevujících se mezer a nedostatků. Předkládaný výčet možných alternativ má proto trvalejší a nikoliv pouze momentální hodnotu.

Ve všech možných regulačních alternativách lze dosahovat různé míry transparentnosti. Některé regulační systémy bychom mohli označit za více transparentní (otevřené), jelikož odkrývají veřejnosti detailní údaje o lobbistické činnosti včetně souvisejících aktivit pověřených kontrolních a sankčních orgánů,²¹ jiné systémy za spíše uzavřené, protože odkrývají pouze základní informace o lobbistech a nikoliv již konání odpovědných orgánů (např. údaje v registrech, box 4, zprávách atd.).

Míra transparentnosti souvisí i s vnitřními zvyklostmi v daném politickém systému/jurisdikci, ale také s využíváním moderních komunikačních technologií (internetu) ve státní správě. Progresivnější systémy regulace umožňují uvádění požadovaných informací do systému v elektronické podobě (včetně například registrace a aktualizace údajů v registru, podávání stížností na porušení pravidel) a následně je také online zveřejňují, jinde se však stále spoléhají na písemném plnění. V některých systémech jsou to například pouze pověřené kontrolní orgány, které mají k dispozici podrobnější informace o lobbistické činnosti a k veřejnosti se tyto dostávají pouze v okleštěné podobě.

Důležitým krokem pro zajištění důsledné aplikace regulačních opatření v praxi je též určení kontrolního orgánu a vymezení jeho funkce a pravomocí. Novou agendou může být pověřena některá ze stávajících institucí nebo zcela nové za tímto účelem vytvořené těleso.²² Sankce za porušování stanovených pravidel mohou být měkké až tvrdé. Může se jednat o postižení administrativní, vnitřní disciplinární, při závažnějších přečinech i finanční či trestněprávní vzhledem k posouzení závažnosti deliktu.²³ Pro všechny členy arény by však měla být ztráta dobrého jména a prestiže stejně zdrcující a dostačující sankcí.

Záměrem tohoto textu nebylo srovnávat výše uvedené možnosti regulace, ani posuzovat jejich sílu a možnou míru efektivity, ale poskytnout ucelenou topografii alternativ, a umožnit tak v diskusi o vhodném regulačním schématu reflexi všech dostupných prvků. Postupovat je možné například právě podle formulovaných otázek. Tedy zda tvůrce opatření cílí na regulaci jednotlivých stran procesu, případně obou, a jakou volí formu ukotvení pravidel. Následně určuje nástroje regulace. Pro její správné nastavení, jež musí být bezesporu výsledkem legitimního politického rozhodnutí v daném systému, je právě znalost všech možností klíčová.

Seznam použitých zkratk:

AG	Australian Government
APPC	Association of Professional Political Consultants
CIPR	Chartered Institute of Public Relations
CO	Cabinet Office

DJC	Department of Justice Canada
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
EU	Evropská unie
HC	House of Commons
HL	House of Lords
OCUHR	Office of the Clerk US House of Representatives
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OCLC	Office of the Commissioner of Lobbying of Canada
PASC	Public Administration Select Committee
PRCA	Public Relations Consultants Association
USA	United States of America
VTEK	Výriausioji tarnybinės etikos komisija

Poznámky:

1. Například návrh na vytvoření Etického kodexu poslance či zavedení lobbingu jako volné živnosti (Respekt institut 2011b: 3).
2. Transparency International ČR, Ekologický právní servis, Inventura demokracie.
3. Výsledky průzkumu Sociologického ústavu ČR prezentované M. L. Smithem v rámci expertních stolů o lobbingu (Respekt institut 2011a).
4. V březnu 2011 se novináři Sunday Times vydávali za lobbisty a úspěšně nabízelí úplatky některým poslancům EP výměnou za pozměnění navrhované legislativy. Kauza rakouského poslance E. Strassera vyvolala v Rakousku veřejnou diskusi a předložení návrhu zákona o lobbingu. Doposud se projednává (13. 3. 2012).
5. Navrhováno bylo vytvoření registrů na centrální, regionální i lokální úrovni – centrální pod správou ministra financí (Národní rada Slovenskej republiky 2005).
6. Konkrétní dokumenty jsou uvedeny v seznamu na konci textu.
7. Do lobbingu by neměly být zahrnuty aktivity soukromých osob, které jsou součástí správních či soudních procedur, a ani aktivity odehrávající se pouze v otevřeném veřejném prostoru (Kalniņš 2005: 17). Na úrovni EU je z regulace vyjmuta např. činnost sociálních partnerů jakožto účastníků sociálního dialogu (EUR-Lex 2011).
8. Lobbista je jednotlivec, jehož služby zahrnují více než jeden lobbistický kontakt jménem klienta a lobbistická činnost tvoří alespoň 20 % jeho pracovní doby za 3 měsíce (OCUHR 2007, 2008).
9. Kupříkladu zřizování evropských informačních kanceláří regionálních či subregionálních akterů v EU.
10. Ovšem v Litvě zapovídá zákon státnímu politikovi, veřejnému úředníkovi, soudci, státní nebo obecní instituci a podniku vykonávat lobbing (VTEK 2000). V USA nesmí kongresman oficiálně kontaktovat blízkého rodinného příslušníka jiného člena Kongresu, který je registrovaným lobbistou (OCUHR 2007).
11. Intenzivně se problému věnuje EU.
12. Meziinstitucionální dohoda (červen 2011, EUR-Lex 2011) EK a EP dala vzniknout rejstříku a kodexu chování pro lobbisty. Do června 2012 probíhá období pře/registrace.
13. „Etický kodex“ obsahuje obecné a abstraktní principy a hodnoty, „kodex chování“ středně abstraktní/konkrétní aspirační a očekávané hodnoty, „kodex pravidel a regulací“ konkrétní vzorce chování s disciplinárními důsledky, pokud dojde k jejich porušení (zákon) (Demmke et al. 2007: 127–128). Praxe ale toto rozlišení příliš nezohledňuje.

14. V rámci ústavních norem, trestního zákoníku, zákona o státní službě, aktů o správním řízení, zákonů o veřejných zakázkách, zákonů ošetřujících utajení informací, svobodu informací či svobodném přístupu k informacím, zákonů a instrukcí týkajících se etiky a boje s korupcí, střetu zájmů, atd. (Moilanen a Salminen 2006: 15) Kupříkladu kanadská úprava zapovídá podchycení odměn za úspěšné zastupování (Vymětal 2010: 66–67), v Litvě lobbista a klient nesmí odměnu postavit v závislosti na aktuálním výsledku lobbingu (VTEK 2000) a američtí kongresmani nesmí podmiňovat své rozhodnutí výměnou za politickou podporu (OCUHR 2007).
15. Viz význam slova „lobby“, tedy předsálí (amerického Kongresu), podle něhož definujeme regulaci pohybu jako omezení přístupu.
16. Například každý návštěvník Bílého domu se musí registrovat. Seznam s příslušnými údaji je na internetových stránkách (White House 2011).
17. Lobbistické firmy vyplňují registraci o uskutečněných kontaktech po klientech nad 3 000 \$ v rámci 3 měsíců. Organizace zaměstnávající in-house lobbyisty registrují lobbing nad 11 500 \$ za kvartál. (OCUHR 2008: 5)
18. V USA je zakázáno poskytovat dary, bezplatné cesty či obědy státním úředníkům a členům Kongresu, což byla zažitá praxe ovlivňování (OCUHR 2007).
19. Zaregistrovaná skupina může využívat přednost při rezervaci místností pro zasedání ve Westminsterském paláci.
20. Scházet se mohou jen ve Štrasburku, a to mimo plenární zasedání.
21. Například kanadský Úřad komisaře pro lobbing vyžaduje vše elektronicky a vše dle zákona zveřejňuje (OCLC 2011).
22. Komise, ombudsman, státní agentura, tedy nezávislý úřad jako např. kanadský Úřad komisaře pro lobbing nebo VTEK v Litvě.
23. Sankce pro porušení zákona v USA může být až do výše 200 tis. dolarů či 5 let odnětí svobody (OCUHR 2007), v Kanadě peněžní tresty 50 až 200 tis. kanadských dolarů, trest odnětí svobody až na 2 roky nebo kombinace obojího (DJC 2011), v Polsku pokuty od 3 do 50 tis. PLN (OECD 2007a: 9).

Použité zdroje:

- AG. 2011a. *Lobbying Code of Conduct*. Department of the Prime Minister and Cabinet, June 2011 (http://lobbyists.pmc.gov.au/docs/code_conduct.pdf) (cit. 5. 11. 2011).
- AG. 2011b. *Who is on the Register* (http://lobbyists.pmc.gov.au/who_register.cfm?) (cit. 5. 11. 2011).
- APPC. 2011a. *Code of Conduct* (http://www.appc.org.uk/en/membership_code_etc/Code_of_Conduct.cfm) (cit. 2. 11. 2011).
- APPC. 2011b. *Register* (<http://www.appc.org.uk/en/register/>) (cit. 2. 11. 2011).
- Assemblée Nationale. 2011. *Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale* (<http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp#formulaire>) (cit. 6. 11. 2011).
- CA. 2010. *Ministerial Code*. May 2010 (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf>) (cit. 2. 11. 2011).
- CA. 2011. *List of ministers' interests*. February 2011 (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministers-interests.pdf>) (cit. 2. 11. 2011).
- CIPR. 2011. *Code of Conduct and Complaints Procedure* (<http://www.cipr.co.uk/sites/default/files/CI-PR%20Code%20of%20Conduct.pdf>) (cit. 2. 11. 2011).
- Demmke, Christoph et al. 2007. *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, June 2008 (<http://eupan.eu/en/documents/show/&tid=172>) (cit. 2. 11. 2011).
- Deutscher Bundestag. 2009. *Rules of Procedure of the German Bundestag*. Rheinbreitbach: Neue Darmstddter Verlagsanstalt (<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>) (cit. 7. 11. 2011).

- DJC. 2011. *The Lobbying Act*. Minister of Justice (<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-12.4.pdf>) (cit. 4. 11. 2011).
- EK. 2011a. *Code of Conduct for Commissioners*. C(2011) 2904 (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf) (cit. 7. 11. 2011).
- EK. 2011b. Prohlášení o pracovních a majetkových poměrech komisařů (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/interests/index_cs.htm) (cit. 7. 11. 2011).
- EP. 2007. *Draft Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions*. 2007/2115(INI) (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/692/692569/692569en.pdf) (cit. 7. 11. 2011).
- EP. 2008. *Rules Governing the Establishment of Intergroups. Decision of the Conference of Presidents of 16 December 1999*. PE422.583/BUR (http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/Rule_ConferenceofPresident_19991216_en.pdf) (cit. 7. 11. 2011).
- EP. 2011. *Asistenti akreditovaní v EP* (<http://www.europarl.europa.eu/members/expert/assistantAlpha-Order.do?language=CS&type=A&letter=>) (cit. 5. 11. 2011).
- EP. 2012. Jednací řád Evropského parlamentu. 7. volební období – březen 2012 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=CS&reference=TOC>) (cit. 18. 3. 2012).
- EU. 2011. Rejstřík transparentnosti (http://europa.eu/transparency-register/index_cs.htm) (cit. 5. 11. 2011).
- EUR-Lex. 2011. *Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o zřízení Rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politiky EU*. Úřední věstník Evropské unie. L 191, 22. 7. 2011, 29–38 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:CS:PDF>) (cit. 5. 11. 2011).
- Greenwood, Justin a Thomas, Clive S. 1998. „Regulating Lobbying in the Western World.“ *Parliamentary Affairs* 51, č. 4, 487–499.
- Griffith, Gareth 2008. *The Regulation of Lobbying*. Briefing Paper no. 5. New South Wales Parliamentary Library Research Service, June 2008 ([http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlament/publications.nsf/0/4A76A0D437ED9926CA2574A500839C69/\\$File/The%20regulation%20of%20lobbying%20No%205-2008%20and%20index.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlament/publications.nsf/0/4A76A0D437ED9926CA2574A500839C69/$File/The%20regulation%20of%20lobbying%20No%205-2008%20and%20index.pdf)) (cit. 4. 11. 2011).
- HC. 2010. *The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members*. London: Stationery Office Limited (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>) (cit. 31. 10. 2011).
- HC. 2011a. *Guide to the Rules on All-Party Groups*. July 2011 (<http://www.parliament.uk/documents/pcfs/all-party-groups/guide-to-the-rules-on-aps.pdf>) (cit. 31. 10. 2011).
- HC. 2011b. *Register of Members' Financial Interests* (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents.htm>) (cit. 31. 10. 2011).
- HC. 2011c. *Register Of Interests Of Members' Secretaries And Research Assistants [as at 16th September 2011]* (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsecret/110914/contents.htm>) (cit. 31. 10. 2011).
- HL. 2010. *Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct*. London: Stationery Office Limited (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf>) (cit. 2. 11. 2011).
- HL. 2011. *Register of Lords' Interests* (<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/register-of-lords-interests/>) (cit. 2. 11. 2011).
- Chari, Raj a Murphy, Gary. 2007. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany [Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government]* (<http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>) (cit. 6. 11. 2011).
- Chari, Raj et al. 2010. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- Kalniņš, Valts. 2005. *Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption*. PROVIDIUS (http://politika.lv/article_files/1882/original/parlob_eng.pdf?1339429243) (cit. 6. 11. 2011).

- Kalniņš, Valts. 2011. *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*. PROVIDUS (http://www.europeum.org/images/lobby_pasos_final.pdf) (cit. 17. 3. 2012).
- Komisija za preprečevanje korupcije. 2012. *Register Lobistov* (<https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22/register-lobistov>) (cit. 17. 3. 2012).
- McGrath, Conor. 2005. *Lobbying in Washington, London and Brussels*. Lewiston: Edwin Mellen Press.
- McGrath, Conor. 2009. „Access, Influence and Accountability: Regulating Lobbying in the UK.“ In: *Interest Groups and Lobbying in Europe*. Ed. Conor McGrath. Lewiston: Edwin Mellen Press, 53–123.
- Molainen, Timo a Salminen, Ari. 2006. *Comparative Study of the Public-service Ethics of the EU Member States*. EUPAN (<http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/finlandia/Comparative%20study.pdf>) (cit. 4. 11. 2011).
- Národná rada Slovenskej republiky. 2005. *Vládni návrh zákona o lobingu a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (http://www.nrsr.sk/appbin/SSLP.ASP?WCI=SSLP_NZWorkitemHist&WCE=Master=1707) (cit. 26. 2. 2008).
- OCLC. 2010. *Lobbyists' Code of Conduct*. Aktualizace 18. 3. 2010 (<http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/nx00019.html>) (cit. 4. 11. 2011).
- OCLC. 2011. *The Registry of Lobbyists* (<http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/home>) (cit. 4. 11. 2011).
- OCUHR. 2007. *Honest Leadership and Open Government Act of 2007* (<http://lobbyingdisclosure.house.gov/110-81.pdf>) (cit. 4. 11. 2011).
- OCUHR. 2008. *Lobbying Disclosure Act Guidance*. Reviewed June 15, 2011 (<http://lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf>) (cit. 4. 11. 2011).
- OECD. 2007a. *Legislation of Lobbying in Europe. Hungary, Lithuania, Poland* (<http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>) (cit. 3. 11. 2011).
- OECD. 2007b. *Public Integrity and Post-Public Employment: Issues, Remedies and Benchmarks* (<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282007%293&docLanguage=En>) (cit. 6. 11. 2011).
- OECD. 2008. *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying* (<http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf>) (cit. 6. 11. 2011).
- OECD. 2009a. „Lobbying“. Directorate for Public Governance and Territorial Development (http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_34135_41878910_1_1_1_1,00.html) (cit. 28. 12. 2010).
- OECD. 2009b. *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation* (<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC%282009%299&docLanguage=En>) (cit. 6. 11. 2011).
- PASC. 2009. *Lobbying: Access and influence in Whitehall*. Vol. I. London: Stationery Office (Limited). <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/36/36i.pdf> (cit. 6. 11. 2011).
- Pitrová, Markéta a Kubová, Radana. 2010. „Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii: Lobbistické kodexy chování.“ *Mezinárodní vztahy* 45, č. 3, 30–54.
- PRCA. 2011a. Professional Charter and Codes of Conduct (http://www.prca.org.uk/assets/files/AboutUs/Files/PRCA_Codes_of_conduct_and_Professional_charter.pdf) (cit. 27. 2. 2012).
- PRCA. 2011b. *Public Affairs Register* (<http://www.prca.org.uk/About/paregister>) (cit. 2. 11. 2011).
- Pross, A. Paul. 2007. *Lobbying: Models for Regulation*. Paris: OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>) (cit. 6. 11. 2011).
- Regulate Lobbying. 2010. *Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK)* (http://www.regulate-lobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf) (cit. 7. 11. 2011).
- Regulate Lobbying. 2012. *Act CXXXI of 2010 on Public Participation in Developing Legislation* (http://www.regulatelobbying.com/images/Hungary_New_2011_act_on_public_participation_in_developing_legislation.docx) (cit. 27. 2. 2012).
- Respekt institut. 2011a. Videozáznam ze čtvrtého stolu: Jak regulovat lobbying? (<http://www.respekt-institut.cz/videozaznam-ze-ctvrteho-stolu-jak-regulovat-lobbying/>) (cit. 6. 11. 2011).

- Respekt institut. 2011b. Závěry Expertních stolů o lobbingu (http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf) (cit. 6. 11. 2011).
- Sénat. 2011. *Les groupes d'intérêt au Sénat* (<http://www.senat.fr/role/groupe/interet.html>) (cit. 6. 11. 2011).
- Sénat. 2012. *Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat* (http://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf) (cit. 3. 17. 2012).
- Thierry, Feri. 2011. *Austria's proposed lobbying register*. PR Conversations (<http://www.prconversations.com/index.php/2011/08/austrias-proposed-lobbying-register/>) (cit. 27. 2. 2012).
- UK Civil Service. 2010. *Civil Service Code* (<http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>) (cit. 2. 11. 2011).
- Vláda ČR. 2010. Programové prohlášení vlády České republiky (http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf) (cit. 27. 2. 2012).
- VTEK. 2000. *Republic of Lithuania Law on Lobbying Activities* (http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=584&Itemid=58) (cit. 6. 11. 2011).
- VTEK. 2005. Lobistų etikos kodeksas (http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=370&Itemid=40) (cit. 6. 11. 2011).
- VTEK. 2012. *Registruoti lobistai* (http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=41) (cit. 18. 13. 2012).
- Vymětal, Petr. 2010. „Jak a proč regulovat lobbing?“ In: *Lobbing v moderních demokraciích*. Eds. Karel B. Müller et al. Praha: Grada, 53–86.
- Warhurst, John. 2007. *Lobbying and Post-Separation Employment of Ministers and Public Officials* (http://www.iceaustralia.com/apsacc2011/pdf/papers07/day1_24oct07/StreamC3/LobbyingAnd-Post-separationEmployment_JohnWarhurst.pdf) (cit. 6. 11. 2011).
- White House. 2011. *Disclosures – Visitor Access Records* (<http://www.whitehouse.gov/briefing-room/disclosures/visitor-records>) (cit. 5. 11. 2011).