



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO

LOBING V POLITIKE
MÁLO TRANSPARENTNOSTI,
VEL'A NEZNÁMYCH

Transparency International Slovensko (TIS) je popredná nezisková mimovládna organizácia na Slovensku. TIS patrí medzi 90 národných pobočiek celosvetového hnutia proti korupcii Transparency International. TIS verí, že s korupciou sa dá bojovať, najmä zvýšením transparentnosti a zredukovaním byrokracie. Protikorupčná stratégia TIS sa zakladá na úzkom dialógu s partnermi zo súkromného sektora, občianskej spoločnosti a verejného sektora. Aby TIS splnila svoj cieľ, ktorým je podpora prijímania a implementácie protikorupčných programov a zvýšenie transparentnosti vo verejnom sektore, snaží sa o spoluprácu so všetkými relevantnými aktérmi.

www.transparency.sk

Autori: Luba Riapošová a Katarína Klingová

Transparency International Sekretariát :
Odborné vedenie a recenzia: Suzanne Mulcahy, PhD.
Projektový koordinátor: Paul Zoubkov
Projektová asistentka: Helen Turek

ISBN 978-80-89791-00-9

© 2015 Transparency International Slovensko. Všetky práva vyhradené.

© Cover photo: iStockphoto/tpipton

Na overenie všetkých informácií uvedených v tejto publikácii, vrátane tvrdení, bolo vynaložené všemožné úsilie. Všetky informácie boli považované za pravdivé a správne k augustu 2014. Napriek tomu, Transparency International Slovensko nenesie nijakú zodpovednosť za dôsledky použitia týchto informácií na iný účel alebo v iných súvislostiach. Obsah prípadových štúdií vychádza z informácií z mediálnych zdrojov a Transparency International Slovensko nenesie žiadnu zodpovednosť za informácie, ktoré boli publikované v médiách.

Tento projekt bol financovaný z prostriedkov programu Prevencia a boj proti kriminalite Európskej komisie. Táto publikácia odráža výhradne stanoviská autorov a Európska komisia nenesie nijakú zodpovednosť za akékoľvek využitie uvedených informácií.



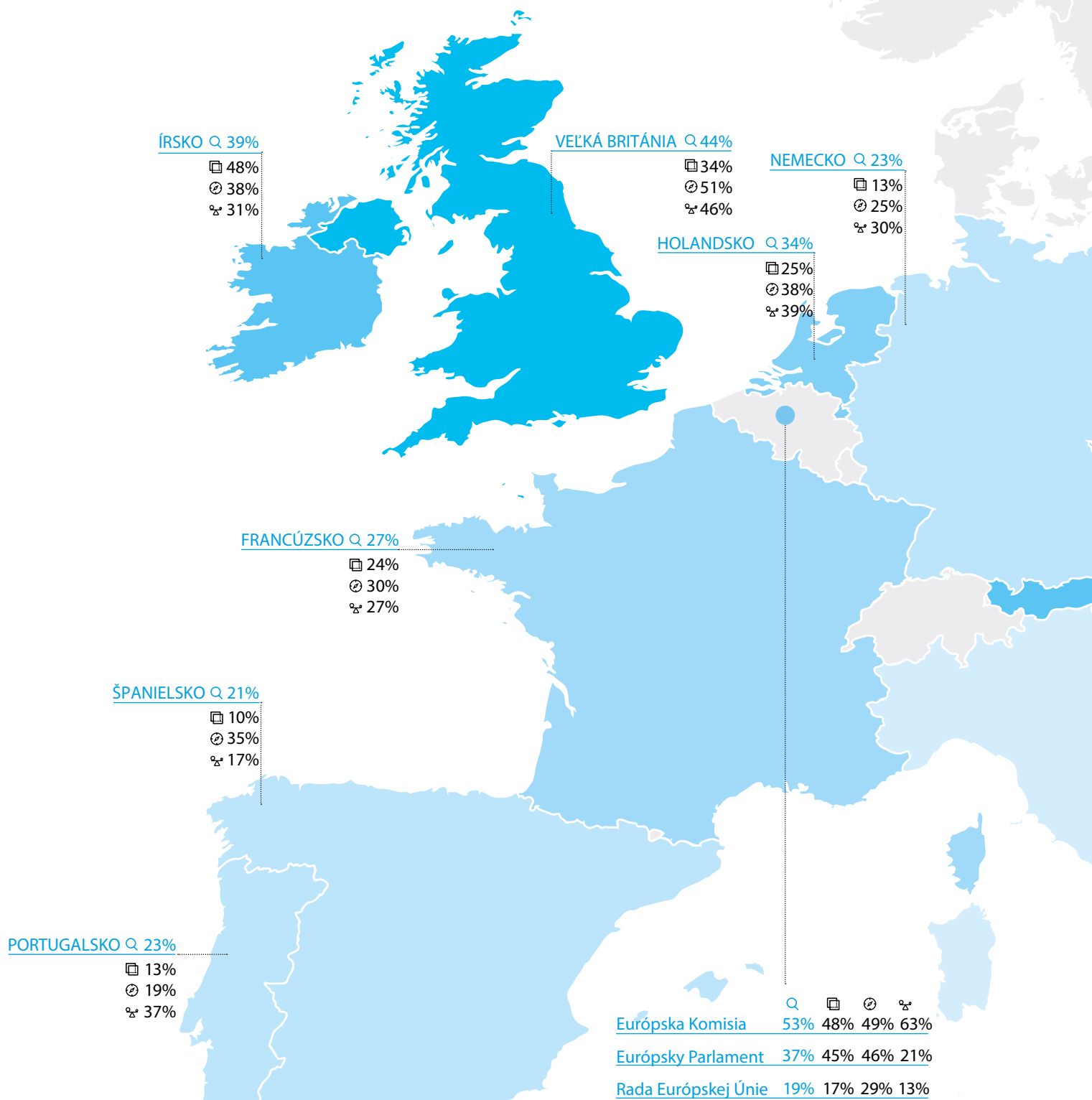
Spolufinancované z prostriedkov programu Prevencia a boj proti kriminalite Európskej komisie.
Tlač publikácie podporila FIPRA Slovakia.

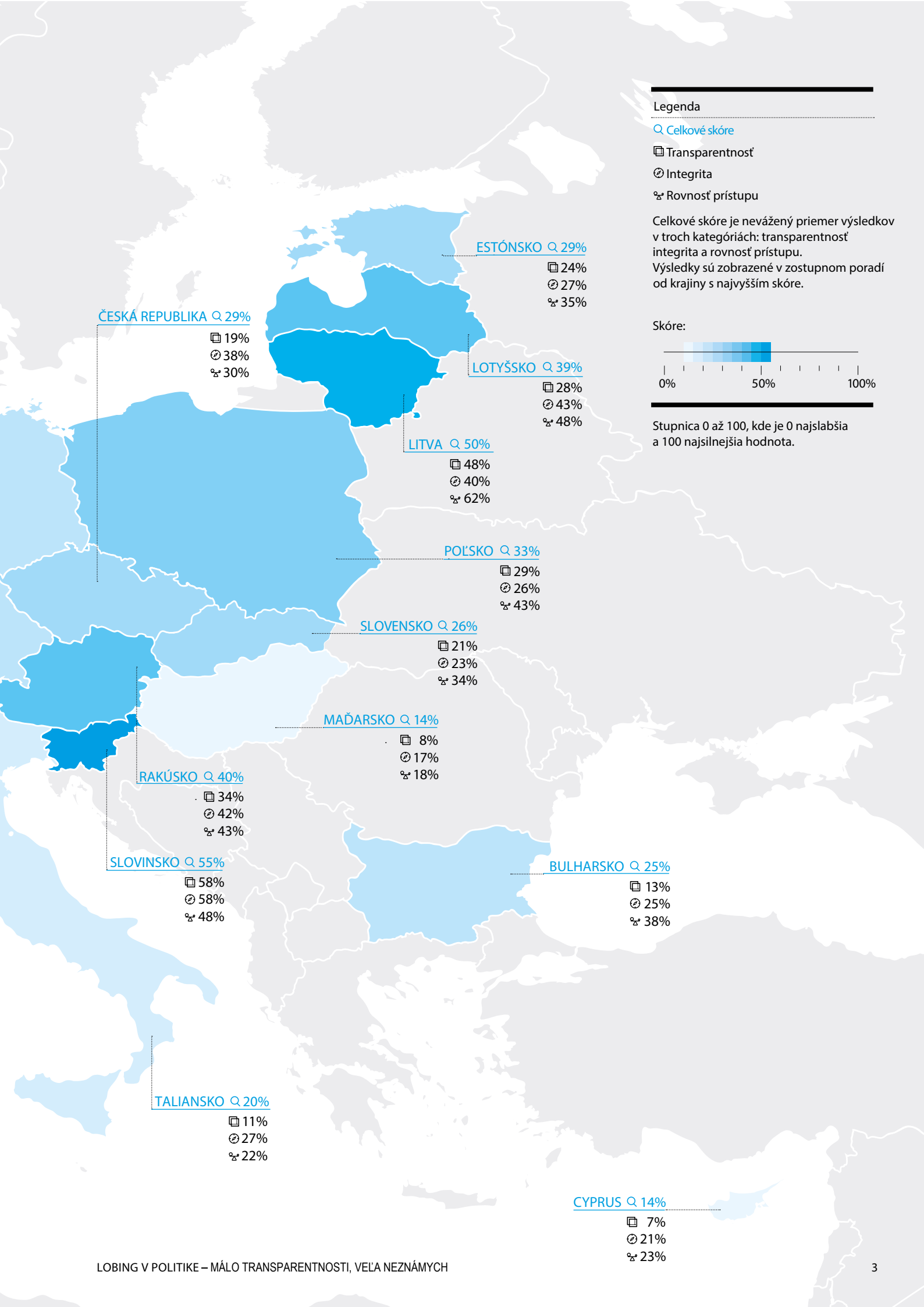
OBSAH

Prehľad výsledkov	2
Lobing v číslach	4
Zhrnutie	6
Hlavné zistenia	7
Hlavné odporúčania	9
Výskumný rámec a metodika	10
Lobing v Európe	12
1. Transparentnosť	17
Sľubná prax	25
2. Integrita	27
3. Rovnosť prístupu	31
Poznámky pod čiarou	34

PREHĽAD VÝSLEDKOV

Aké silné sú bezpečnostné opatrenia proti **neprimeranému vplyvu a pravidlám na podporu etického lobingu** v európskych politických systémoch?



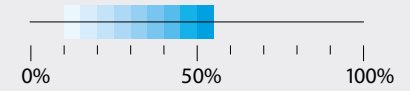


Legenda

- Q Celkové skóre
- ☐ Transparentnosť
- ⊗ Integrita
- ⚖ Rovnosť prístupu

Celkové skóre je nevážený priemer výsledkov v troch kategóriách: transparentnosť integrita a rovnosť prístupu. Výsledky sú zobrazené v zostupnom poradí od krajiny s najvyšším skóre.

Skóre:



Stupnica 0 až 100, kde je 0 najslabšia a 100 najsilnejšia hodnota.

DÔLEŽITÉ ČÍSLA

Kvalita legislatívnej úpravy lobingu

19

krajín
a tri Európske inštitúcie

31%

priemerné skóre

Transparentnosť

Priemerné skóre %



26%

Integrita

Priemerné skóre %



33%

Rovnosť prístupu

Priemerné skóre %



33%

Štatistika

7/19

krajín

má komplexnú legislatívnu úpravu lobingu
(Rakúsko, Francúzsko, Írsko, Litva, Poľsko,
Slovinsko a Veľká Británia).

58%

občanov EÚ

si myslí, že vláda v ich krajine je do veľkej miery,
alebo úplne kontrolovaná záujmami malej skupiny
veľkých hráčov.

(Transparency International Global Barometer, 2013)

36%

priemerná kvalita
legislatívnej úpravy
lobingu v troch
Európskych
inštitúciách

53%

Európska Komisia

37%

Európsky Parlament

19%

Rada Európskej Únie

ZHRNUTIE

Lobing je všetka priama alebo nepriama komunikácia s verejnými činiteľmi, politikmi alebo politickými predstaviteľmi s cieľom ovplyvňovať prijímanie verejných rozhodnutí, a vykonávaná prostredníctvom alebo v mene akejkoľvek organizovanej skupiny.

Táto správa skúma praktiky lobingu a pokusy o jeho reguláciu v 19 krajinách EÚ a v rámci troch hlavných inštitúcií EÚ.¹ Prichádza v čase, keď je dôvera verejnosti voči vláde na doteraz najnižšej úrovni a praktiky lobingu sa vo všeobecnosti spájajú s utajovaním a nespravodlivým zvýhodnením. Prichádza tiež vo chvíli, keď narastajúci počet vlád v Európe sľubuje vysporiadať sa s problémom neprimeraného vplyvu v politike, a potreba dobrého vládnutia je predovšetkým pod tlakom radu hospodárskych, sociálnych a politických výziev, ktorým v súčasnosti čelia európske krajiny a inštitúcie EÚ.

Lobing je súčasťou zdravej demokracie a úzko spojený so všeobecnými hodnotami, ako sú sloboda prejavu a petičné právo vlády. Umožňuje rôznym záujmovým skupinám predstavovať svoje postoje k verejným rozhodnutiam, ktoré ich môžu ovplyvňovať. Má tiež potenciál zlepšiť kvalitu rozhodovania poskytnutím kanálov na prínos poradenstva pre zákonodarcov a politikov pri stále technickejších otázkach. Podľa prieskumu v roku 2013 zo 600 európskych členov parlamentu a činiteľov 89 % súhlasilo, že „etický a transparentný lobing napomáha tvorbe politiky“.²

Napriek tomuto viaceré škandály naprieč Európou preukazujú, že bez jasných a vynútených pravidiel môže vybraný počet hlasov s lepšími zdrojmi a dohodami dosiahnuť dominanciu pri politickom rozhodovaní. Prinajmenšom to môže skresliť individuálne rozhodnutia

a prinajhoršom to môže viesť k rozsiahlemu zmocneniu sa inštitúcie a štátu. V súčasnosti predstavujú nespravodlivé a nepriehľadné lobistické postupy jedno z hlavných korupčných rizík, ktorým čelí Európa, a šesť z 10 európskych občanov pokladá svoju vládu za vážne ovplyvnenú alebo úplne na strane niekoľkých osôb s osobitými záujmami.³

Táto správa zhromažďuje výsledky štúdií na národnej úrovni, ktoré skúmajú ako sa lobing samotný prejavuje v rámci Európy a kvalitu reakcií vlád aj inštitúcií EÚ na riziká a skutočnosti neprimeraného vplyvu na prijímanie verejných rozhodnutí. Toto je prvý raz, ako sa vykonalo takéto holistické a porovnateľné hodnotenie.

Správa sa predovšetkým zameriava na posúdenie troch hlavných prepojených zložiek účinnej regulácie lobingu: po prvé, či je spolupráca medzi lobistami a verejnými činiteľmi transparentná a otvorená podrobnej kontrole verejnosti (transparentnosť); po druhé, či existujú jasné a vynúiteľné pravidlá etického správania sa lobistov aj verejných činiteľov (integrita); a po tretie, nakoľko je otvorené prijímanie verejných rozhodnutí pre pluralitu názorov, ktoré predstavujú širokú škálu záujmov (rovnosť prístupu). Všetka dôležitá snaha bojovať s neprimeraným vplyvom v politike musí uznať, že opatrenia transparentnosti musia sprevádzať rozsiahlejšie opatrenia na posilnenie verejnej integrity a na podporu možnosti prístupu širokej škály občanov k politickému systému.

HLAVNÉ ZISTENIA

Lobistická scéna v Európe je rôznorodá, zložitá a stáva sa stále komplikovanejšou.

Široká škála záujmových skupín a ich zástupcovia sa zaoberajú informovaním a ovplyvňovaním prijímania verejných rozhodnutí prispievajúcim k všeobecne dynamickému demokratickému prostrediu. Niekoľko účastníkov, ktorí sa usilujú ovplyvňovať rozhodnutia, zo súkromnej, verejnej, neziskovej a právnej oblasti, sa sami nepovažujú za realizátorov lobingu ako takého, a táto činnosť sa často nazýva iným pomenovaním – presadzovanie, zastupovanie verejných záležitostí alebo záujmov.

V Európe pretrváva skryté a neformálne ovplyvňovanie.

Používajú sa rôzne lobistické techniky, od otvorenej účasti v poradenských procesoch po priamu komunikáciu s politikmi a organizovanie kampaní širokej verejnosti. Mnohé z nich sú legitímne, ale niektoré z týchto činností sú konkrétne vytvorené na zmätenie a zakrytie ich pravých zdrojov a užívateľov pred verejnými politikmi a všetkými externými pozorovateľmi. V najkrajnejšom prípade to zahŕňa konanie prostredníctvom krycích organizácií alebo vytvárania dojem verejnej podpory pomocou zmanipulovaných a/alebo kúpených stanovísk (známe aj ako „astroturfing“).

Veľká väčšina posudzovaných európskych krajín nemá žiadnu komplexnú reguláciu lobingu a žiaden platný systém na systematické zaznamenávanie kontaktov medzi lobistami a politikmi. Európa v tomto ohľade zaostáva za Kanadou a USA. Spomedzi 19 skúmaných krajín má len 6 zákony alebo nariadenia, ktoré osobitne regulujú činnosti lobingu (Francúzsko, Litva, Poľsko, Rakúsko, Slovinsko a Spojené kráľovstvo) a Írsko je v súčasnosti v procese schvaľovania návrhu zákona o regulácii lobingu. Mnohé zákony a nariadenia týkajúce sa lobingu, ktoré existujú v Európe, sú do určitej úrovne chybné alebo nevhodné na svoj účel. Súčasné pravidlá majú tiež problémy so slabou implementáciou a nedostatkom vynútiteľnosti.

Napriek vážnym slabším v regulačnom rámci v rámci EÚ, existujú náznaky pozitívneho pohybu smerom k reforme.

Zvyšujúci sa počet krajín vrátane Estónska, Francúzska, Talianska a Litvy, okrem iných, signalizujú ochotu popasovať sa s problémom, majú návrhy v rôznych fázach vývoja. Pri všetkých jeho nedostatkoch súčasný írsky návrh zákona o lobingu, ak bude schválený, zdvihne latku, pokiaľ ide o kvalitu regulácie v Európe. Je aj niekoľko ďalších sľubných postupov v Európe, z ktorých je pár zahrnutých v tejto správe. Narastajúci počet profesionálnych lobistov a spoločností sa zaviazalo vyšším etickým normám pri svojej spolupráci s vládou a v skutočnosti napomáhajú pri reformách, chápu morálny imperatív, ale aj výhody reputácie a potrebu rovnakých podmienok. Taktiež aj v Bruseli existuje určitý sľubný vývoj a prebiehajúca práca na medzinárodnom právnom nástroji pre lobing pod záštitou Rady Európy.

Slovensko nemá žiaden osobitný zákon na reguláciu činností lobingu.

Existuje však určitá súvisiaca legislatíva a štát vytvoril nástroje na príspevanie k celkovej verejnej integrite systému. Toto zahŕňa silný zákon o slobodnom prístupe k informáciám, zákonné pravidlá vlády Slovenskej republiky, ústavný zákon o konflikte záujmov⁵ a medzirezortné pripomienkové konanie,⁶ ktoré umožňuje verejným a súkromným záujmovým skupinám a jednotlivcom pripomienkovať navrhovanú legislatívu, sledovať pripomienky vznesené zo strany rôznych zainteresovaných strán a určiť, ktoré pripomienky sa použili na rozvoj legislatívy.

Občania a záujmové skupiny majú malú možnosť vedieť, kto ovplyvňuje verejné rozhodnutia, v akých otázkach a ako. Väčšina krajín vrátane Slovenska nemá žiadne požiadavky na verejný sektor na zaznamenávanie informácií o jeho kontaktoch s lobistami a lobujúcimi záujmovými skupinami. Zdokumentované informácie sú zvyčajne príliš obmedzené alebo sporadické a často nie sú iniciatívne publikované verejnosti. Hoci všetky krajiny okrem Cypru majú zavedené zákony o prístupe k informáciám, občania, médiá či iné záujmové skupiny čelia praktickým prekážkam pri dosiahnutí úspechu žiadosti o informácie.

Všetkých šesť krajín a dve inštitúcie, ktoré majú osobitné nariadenia o lobingu, si vybrali register ako základný kameň svojho prístupu, ktorý si vyžaduje registráciu lobistov a vo väčšine prípadov pravidelné podávanie správ o činnosti. Lobistické registre môžu byť užitočné pri umožnení občanom sledovať ovplyvňovanie politického procesu, ak majú skoncipované komplexné vymedzenia (vrátane všetkých, ktorí chcú ovplyvňovať verejné rozhodnutia), ak sú povinné, a ak sú spojené so zmysluplnými mechanizmami dohľadu. Avšak žiaden zo súčasných registrov, ktoré skúmala táto štúdia, nespĺňa tieto kritériá. Je potrebné poznamenať, že ani komplexný register lobistov nie je všeliekom na neprimerané ovplyvňovanie. Je to len jedno opatrenie spomedzi mnohých iných, ktoré sa požadujú na otvorenie rozhodovania pre podrobnú kontrolu zo strany verejnosti.

Ani lobisti, ani verejný činitelia nepodliehajú jasným a vynútiteľným pravidlám týkajúcim sa činnosti lobingu, čo je predovšetkým problémom za predpokladu nízkej úrovne transparentnosti. Hoci väčšina krajín zaviedla vo verejnom sektore kódex správania, niekoľko krajín stále nemá podobný kódex pre zákonodarcov. Kódexy správania, ktoré sú v účinnosti, sú často neúplné a neposkytujú dostatočné behaviorálne usmernenia ako postupovať pri lobingu tretích strán. Určité problémy sú prítomné v oblasti správy konfliktu záujmov vrátane pravidelného odhaľovania záujmov. Hoci väčšina štátov má nejaké nariadenia týkajúce sa zamestnávania bývalých vysokých štátnych činiteľov, ktoré si vyžaduje „prechodné odkladné“ obdobie („cooling-off period“) pred tým, ako bývalý verejný úradník môže lobať u svojich bývalých kolegov, len jediná krajina, Slovinsko, má takýto inštitút pre zákonodarcov, a dokonca aj v tomto prípade nie je náležite zavedený do praxe. Pri žiadnej z posudzovaných 19 krajín sa nezistilo účinné monitorovanie a vynútiteľnosť ustanovení týkajúcich sa zamestnávania bývalých vysokých štátnych činiteľov.

Pokiaľ ide o hlavné etické usmernenia pre lobistov, má len jedna krajina (Rakúsko) povinný kódex správania a Írsko čoskoro dá povolenie regulačnému orgánu na vydanie toho istého. Pár ďalších má dobrovoľné ustanovenia. Jedným pozitívnym zistením je, že vo väčšine krajín existujú dobrovoľné iniciatívy a pokusy o samoreguláciu činností lobingu vrátane podpory kódexov správania. Vo väčšine prípadov sa však tieto obmedzujú na konkrétne odborné združenia, ktoré predstavujú len časť tých, ktorí sa snažia ovplyvňovať prijímanie verejných rozhodnutí. Tieto kódexy sú zvyčajne dobrovoľné a často majú nedostatočné podrobnosti a slabé mechanizmy sťažnosti.

Verejná účasť je neprimerane chránená a určité skupiny môžu požívať privilegovaný prístup k prijímaniu verejných rozhodnutí. Zatiaľ čo vo väčšine krajín existujú rôzne mechanizmy pre verejné konzultácie, realizácia zo strany vlád je zvyčajne nekonzistentná a v žiadnom prípade neexistujú komplexné požiadavky na poskytovanie podrobných objasnení, na ktoré postoje sa bral ohľad a prečo. Ďalšie dôležité obavy sa týkajú lobingu zvnútra prostredníctvom odborných a poradenských skupín zvolaných zo strany verejného sektoru. Len jedna krajina (Portugalsko) má právnu požiadavku, ktorou sa usiluje o vyváženú skladbu týchto orgánov, a vo väčšine krajín tieto činnosti zostávajú pred ostatným svetom nepriehľadné.

HLAVNÉ ODPORÚČANIA

Toto sú hlavné odporúčania pre vlády a lobistov na podporu etického lobingu a na zabránenie neprimeranému ovplyvňovaniu.

Zaistiť zverejnenie a umožnenie ľahkého prístupu k informáciám o činnostiach lobingu verejnosti.

Zaistiť reguláciu lobingu na základe súboru rozsiahlych vymedzení, ktoré obsahujú všetkých, ktorí sú zapojení do činností lobingu (vrátane poradných lobistov, interných lobistov, firiem pre verejné záležitosti, nevládných organizácií, spoločností, priemyselných/profesijných združení, odborov, think tankov, právnych firiem, náboženských organizácií, akademickej obce a držiteľov funkcie registrovaných subjektov vo všeobecný prospech) a všetky hlavné lobistické ciele.

Ustanoviť a posilniť súčasné registre lobistov nariadením ich záväznosti, požadovaním včasnej registrácie lobistov, zaznamenávaním podrobných informácií o tom, koho lobisti zastupujú, na koho sa zameriavajú, s akými zdrojmi, s akým cieľom a pomocou akých podporných dôkazov.⁷

Zaistiť vytvorenie „legislatívnej stopy“ pre každý legislatívny alebo zákonný návrh na zaistenie úplnej transparentnosti procesov prijímania rozhodnutí. Toto by malo zahŕňať sledovanie a zverejňovanie externých vstupov a kontaktov medzi lobistami a verejnými činiteľmi.

Vytvoriť etickú ochrannú bariéru medzi lobistami a verejným sektorom.

Ustanoviť **minimálne „odkladné“ obdobie, kým sa budú môcť bývalí verejní a volení činitelia zamestnať na lobistickej pozícii**, ktorá by mohla spôsobovať konflikt záujmov a vytvoriť postup udeľovania povolení zo strany určených etických úradov, kedy sa môžu bývalí verejní činitelia, bývalí členovia parlamentu a bývalí členovia exekutívy (na vnútroštátnej a nadnárodnej úrovni) začať venovať lobistickým stretnutiam.

Zmeniť súčasné **kódexy správania verejných činiteľov**, aby zaručovali, že obsahujú jasné behaviorálne normy súvisiace s lobingom, a ako majú spolupracovať so záujmovými skupinami.

Zaviest' **zákonný kódex správania pre lobistov**, ktorý rozvrhne hlavné princípy etického lobingu.

Podporiť pri prijímaní verejných rozhodnutí rozmanitú účasť jednotlivcov a skupín s rôznou škálou stanovísk.

Schváliť právne požiadavky, ktoré **umožnia občanom, záujmovým skupinám a orgánom spoločností rovnako vstupovať do prerokúvaných legislatívnych záležitostí**.

Zaviest' právnu požiadavku na verejné orgány **zverejňovať výsledky konzultačných konaní vrátane postojov účastníkov týchto konzultačných konaní**.

Robiť **otvorené všetky výzvy na predkladanie žiadostí zasadať v poradných/odborných skupinách** a zaviesť kritériá výberu na zaistenie rovnováhy rôznych záujmov.

Zaistiť dodržiavania pravidiel a prítomnosť zmysluplných sankcií za neetické správanie.

Zriadiť **dostatočne zaistený nezávislý dozorný orgán** na presadzovanie pravidiel týkajúcich sa transparentnosti činností lobingu a etického správania (získanie zamestnania, konflikt záujmov, dary a pohostinnosť).

VÝSKUMNÝ RÁMEC A METODIKA

Táto správa dáva dokopy zistenia z 19 vnútroštátnych hodnotení vykonaných v roku 2014, ktoré skúmajú praktiky lobingu a pokusy o jeho reguláciu v Európe. Výskumný rámec vytvorila Transparency International s odvolaním sa na medzinárodne uznávané normy v oblasti regulácie lobingu a prevencie neprimeraného ovplyvňovania. Tieto normy okrem iného zahŕňajú „10 princípov transparentnosti a integrity pri lobingu“⁹ organizácie OECD a jej správu o pokroku pri realizácii týchto princípov z roku 2014,¹⁰ správu Benátskej komisie o úlohe mimoinštitucionálnych činiteľov v demokratickom systéme,¹¹ Systém hodnotenia noriem otvorenej správy Transparency International,¹ medzinárodné usmernenia pre odhaľovanie lobingu nadácie Sunlight Foundation,¹² a normy odhaľovania lobingu organizácie Access Info Europe.¹³

Na základe týchto noriem ako východiskových bodov bola zostavená metodika, ktorá pozostáva zo 65 indikačných otázok. Zodpovedajú trom hlavným oblastiam pozostávajúcich z 10 princípov, ktoré by mal zahrňať každý komplexný prístup k regulácii lobingu. Tri hlavné oblasti sú **transparentnosť, integrita a rovnosť prístupu**.

- Rozsah **transparentnosti** označuje, nakoľko je otvorené prijímanie rozhodnutí a v akom rozsahu môže mať verejnosť prístup k informáciám o tých, ktorí lobujú u verejných činiteľov a zástupcov, v akých otázkach, kedy a akým spôsobom sa lobuje, koľko sa minulo na tento proces a aké sú výsledky tohto lobistického úsilia.
- Úroveň **integrity** preukazuje, ako účinne krajiny zaisťujú etické správanie medzi verejnými činiteľmi, zástupcami a lobistami.

- Stupeň **rovnosti prístupu** ukazuje, ako dobre systém umožňuje pluralitu názorov pri prijímaní verejných rozhodnutí a prínos myšlienok a dôkazov prostredníctvom širokej škály záujmov.

Tento prieskum sa vykonával od marca do augusta 2014. Zahŕňa počiatočné teoretické posúdenie právnych a politických dokumentov, a súčasných sekundárnych údajov. Národný výskumníci následne vykonali hĺbkové pohovory s politikmi, lobistami a odborníkmi na lobing v danej krajine. Celkovo sa vykonalo 161 pohovorov so 180 osobami v rámci 19 krajín.

Desať princípov komplexného prístupu pre reguláciu lobingu

Transparentnosť	Integrita	Rovnosť prístupu
1 Prístup k informáciám prostredníctvom režimov slobody informácií (FOI)	5 Obmedzenia pri vstupe a odchode z práce medzi verejným a súkromným sektorom	9 Poradenstvo a mechanizmy podporujúce účasť verejnosti
2 Registračné systémy lobistov	6 Kódex správania pre zamestnancov verejného sektora	10 Pravidlá upravujúce zloženie odborných/poradných skupín
3 Dohľad nad registračným systémom a sankcie za nedodržovanie	7 Etický kódex pre lobistov	
4 Aktívne odhaľovanie zo strany verejných činiteľov vrátane legislatívnej stopy	8 Samoregulácia združeniami lobistov	

LOBING V EURÓPE

Pretrváva neštandardizovaný vplyv.

Veľa lobingu v Európe sa uskutočňuje mimo formálnych kanálov a je neviditeľný pre oči verejnosti. V malých a stredne veľkých krajinách sú schémy lobingu prepojené s rodinnými, sociálnymi a triednymi sieťami. Elity sú v tomto kontexte nevyhnutne úzko prepletené a to umožňuje previktať kultúre mecenášstva a neformálneho vplyvu. To, koho tvorca politiky vypočuje, a ktoré rozhodnutie sa prijme, často určujú konexie v rámci rodiny, priateľov a starých kolegov. Niekoľko štátov vykazuje vážne znaky politicky orientovaného kapitalizmu a, v prípade Maďarska, zmocnenia sa štátu.¹⁴

Väčšina neformálneho lobingu má podobu priamej komunikácie a odohráva sa v sociálnom prostredí, ako napríklad na recepciách, v golfových kluboch, salónikoch na letiskách, parlamentných baroch, korporátnych boxoch na futbalových štadiónoch a dostihových dráhach. Tieto fóra sa označujú ako „predsieň lobingu“,¹⁵ pretože aj keď nemusia poskytovať bezprostrednú príležitosť pre zmysluplný dialóg, môžu byť sľubným spúšťačom budúcej a potenciálnej podstatnej komunikácie, ktorá sa často nakoniec zmení na vplyv. Regulácia má problém ovládnuť tento druh lobingu, pretože tieto komunikácie a interakcie sú „v svojej podstate“ udržiavané mimo záznamu.

Narastanie profesionalizmu a diverzifikácie lobistickej scény.

Aj napriek pretrvávaniu neformálnosti je vo väčšine krajín vzostup profesionalizmu lobingu tým, že lobing a poradenstvo pri verejných záležitostiach má stále častejšie zmluvne viazané pri zastupovaní obchodných a iných záujmov tretích strán a pri presvedčaní tvorcov rozhodnutí v otázkach záujmu ich klientov. Medzi klientov týchto profesionálnych lobistov patria spoločnosti, združenia, agentúry verejného sektora a nevládne organizácie.

Existuje aj stále narastajúci široký súbor predstaviteľov, ktorí poskytujú profesionálne služby lobingu napríklad vrátane právnikov a veľkých účtovníckych firiem. V krajinách ako

Zúfalé hľadanie vplyvu: Pohľad z bojovej línie

V Maďarsku respondenti hovorili o spoločnostiach, ktoré zúfalo zháňajú príležitosti, ako sa stretnúť s členmi vlády. Medzi taktiky patrí účasť v zámorských vládnych obchodných delegáciách a zúčastnenie sa futbalového zápasu, aj keď je o nich známe, že nemajú záujem o šport.¹⁶

V Írsku sú hlavným miestom lobingu snemovne parlamentu. Niekoľko respondentov záujmových skupín povedalo, že sa bežne usadzovali na viacerých miestach v rámci budovy parlamentu Leinster House vrátane kaviarne a baru Dáil, aby si „odchytili“ politikov.¹⁷

V Taliansku je známym strategickým miestom, kde lobisti pravidelne stretávajú tvorcov politik, salónik exkluzívneho vernostného klubu Alitalia (talianska letecká spoločnosť) na letisku Linate v Miláne v čase letového spojenia s Rímom.¹⁸

Portugalsko a Estónsko sú právnické profesie hlavnými kanálmi profesionálneho lobingu, a v mnohých ďalších zohrávajú významnú úlohu. V posledných rokoch bola v Bruseli zaznamenaná prítomnosť veľkých európskych a amerických právnych firiem, ako aj ich lobingu v inštitúciách EÚ v mene korporátnych klientov.¹⁹ Právnicki sa obzvlášť zdráhajú označovať sa ako lobisti a argumentovali, že požiadavky transparentnosti by sa na nich nemali uplatňovať pre dôvernosť záležitostí spojených so vzťahom medzi právnikom a klientom. O tom vypovedá, že z približne 7 000 organizácií zaregistrovaných v dobrovoľnom Registri transparentnosti EÚ je len 88 právnych firiem.²⁰ Nedávno boli tiež vyvolané obavy z vplyvu „Veľkej 4“ účtovníckych firiem – PwC, Ernst & Young, Deloitte a KPMG – na vnútroštátnej úrovni²¹ a vo významných skupinách expertov Európskej komisie.²²

Nárast výdavkov na lobing zo strany silných sektorov

Pre nedostatok mechanizmov povinného podávania správ na úrovni EÚ a vo väčšine krajín v Európe je nemožné poznať skutočný rozsah činností lobingu a sumy vynaložené na ne. Pár odhadov a ukazovateľov, ktoré existujú, však poukazujú na narastajúcu intenzitu lobingu a nárast úrovni výdavkov.²³ V Európe na lobistickej scéne prevažujú sektory ako farmaceutický, finančný, telekomunikačný a energetický priemysel. Konzervatívne odhady založené na vstupoch Registra transparentnosti EÚ z roku 2012 naznačujú ročné výdavky v hodnote 40 miliónov eur na ovplyvňovanie záležitostí EÚ len vo farmaceutickom sektore. Toto číslo je s najväčšou pravdepodobnosťou hrubým podhodnotením pre nepresné, neprehľadné a chýbajúce vyhlásenia. Ako oveľa reálnejšie číslo sa navrhuje suma 91 miliónov eur.²⁴ Rovnako pozoruhodné sú odhady výdavkov na lobing finančného priemyslu.²⁵

Je potrebné poznamenať, že zatiaľ čo korporácie majú často k dispozícii veľké sumy, malé spoločnosti môžu zápasit' s problémami pri využívaní vplyvu prostredníctvom lobingu a často si uvedomujú ťažkosti získania prístupu k tvorcom politik. Podobne malé nevládne organizácie a organizácie občianskej spoločnosti fungujú s obmedzenými zdrojmi, ktoré môžu obmedzovať ich vplyv. Väčšie nevládne organizácie sú silnejšími hráčmi na lobistickej scéne a stále viac venujú významné sumy na činnosti lobingu a presadzovania, niekedy v stovkách tisícov eur.²⁶

Sofistikácia lobistických techník

Veľa lobingu má formu priamej komunikácie buď prostredníctvom verejného rokovania počas konzultačných konaní, formálnych stretnutí s tvorcami rozhodnutí, alebo diskretných rozhovorov v úzkom kontakte. V krajinách Európy však získavajú na sile aj sofistikovanejšie nepriame lobistické techniky, z ktorých niektoré sú diskutabilné a poskytujú dôvod na obavy. Medzi ne patrí mobilizácia verejnosti prostredníctvom reklamy, kampaní vzťahov s verejnosťou, financovanie nátlakových organizácií alebo skupín expertov a použitie kampaní širokých vrstiev obyvateľstva.²⁷

Astrourfing: Lobistická technika, ktorá poskytuje legitimitu skrytým záujmom

V roku 2012 Ministerstvo zdravotníctva v Spojenom kráľovstve zverejnilo dokument, ktorý odhaľoval sťažnosti, že lobistická skupina, financovaná z veľkej časti tabakovým priemyslom, sa snažila sfaľšovať podpisy, a tak zveličiť podporu tretej strany pre svoju kampaň proti nariadeniu o neutrálnych baleniach v Spojenom kráľovstve.²⁸ Priemysel argumentoval, že asi pol milióna ľudí bolo proti opatreniu, čo dokazovali podpisy petície, online formuláre a pohľadnice či listy doručené ministerstvu zdravotníctva.

Avšak neskôr sa prezradilo, že niektoré vyjadrenia podpory boli falošné. Kampaň „Hands Off Our Packs“ (ruky preč od našich balíčkov) vedená tabakovou krycou organizáciou Forest, ktorá mala byť financovaná z veľkej časti tabakovým priemyslom, a ktorá si najala agentúru na nábor zberačov podpisov, ktoré potom personál odmeňovaný na základe počtu podpisov zozbieral.²⁹ Organizácia Forest následne priznala, že množstvo podpisov bolo sfaľšovaných, ale odmietla, že toto bolo podporované alebo úmyselné, a prisudzovala vinu jednému zberačovi podpisov.³⁰

Aktuálne prerokovaný návrh zákona v Írsku má potenciál stať sa prvým vnútroštátnym zákonom v Európe, ktorý sa zaoberá astrourfingom, a priemyslu alebo iným sťažuje zakrývanie svojich záujmov za takéto organizácie požadovaním odhalenia ich nepriameho lobistického úsilia.

Obzvlášť prevláda použitie lobingu prostredníctvom obyčajných ľudí. Organizácia vyprovokujú kampane (online petície, listy vláde alebo poslancom parlamentu, verejné diskusie, letáky, demonštrácie a iné) s cieľom donútiť politikov počúvať. Vo svojej miernej forme tento druh zapojenia občanov im môže poskytovať moc. Táto technika však môže zahŕňať aj niečo oveľa hrozivejšie, keď nadobudne formu „astrourfingu“, čo je kontroverzná praktika lobistov na skrývanie sa za krycie skupiny na vytvorenie dojmu podpory širokej verejnosti v prípade, ktorý je v skutočnosti financovaný súkromnými záujmami.

Zostavovanie právnych textov lobistami spôsobilo polemiku na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ.³¹ To, že lobisti predkladajú pozmeňovacie návrhy nie je problémom samým o sebe, ale keď sa do zákonov kopírujú celé pasáže pozičných dokumentov lobistov, existujú zrejmé obavy z neprimeraného ovplyvňovania. Toto viedlo k výzvam na zverejnenie všetkých písomných návrhov a podporných dokumentov zo strany lobistov pri konkrétnej časti legislatívy.

Obzvlášť vážnym problémom a hrozbou integrity, ktoré najčastejšie uvádzajú lobisti,³² je prezamestnávanie medzi svetom politiky a svetom lobingu. Hoci výmena odborných znalostí medzi verejným a súkromným sektorom môže byť pozitívna, takáto situácia môže tiež priniesť vážne konflikty záujmov kvôli bývalému a budúcemu zamestnaniu, s možnosťou ovládnutia regulačného úradu a inštitúcie. Príklady riskantných praktík prezamestnávania medzi sférou politiky a obchodu prekypujú v takmer každej posudzovanej európskej krajine, čo prezrádza, že toto je rozsiahly problém s neúčinným dohľadom. Absencia pravidiel či v niektorých prípadoch ich nedostatočné presadzovanie umožňuje riziko zneužitia moci a zneužívania úradu alebo bývalej funkcie.

Hoci dôvody finančnej krízy sú mnohé a rôzne, neprehľadný lobing zo strany vplyvných jednotlivcov a spoločností v bankovom sektore (pozri oddiel Zameranie na financie nižšie), ktorí majú často neúmerný prístup ku kľúčovým tvorcom politík, bol spojený so zlyhaním hospodárskych politík, ktoré viedlo ku kríze. Na základe toho sa v pracovnom dokumente Medzinárodného menového fondu (MMF) uvádza, že „predchádzanie budúcim krízam si môže vyžadovať oslabenie politického vplyvu finančného priemyslu a dôkladnejšie monitorovanie činností lobingu na lepšie chápanie stimulov“.³³

Prezamestnávanie medzi obchodom a politikou v Európe

V Portugalsku z posledných 19 ministrov financií 14 predtým pracovalo v bankách alebo finančných inštitúciách. Bankári boli najzastupovanejšou profesijnou skupinou v kabinete v počte 54 % vládnych funkcií od založenia demokratického štátu. 230 členov parlamentu pôsobilo v 382 funkciách vo finančných inštitúciách pred alebo po zastávaní funkcie vo vláde. Tieto blízke prepojenia medzi obchodom a politikou zasahujú aj do regulačného úradu.

Od roku 1986 všetci riaditelia Centrálnej banky pokračovali v práci v bankovom sektore. Vplyv finančného sektora na prijímanie politických rozhodnutí sa vníma ako značný a samozrejmý.³⁴

Podobne v Španielsku vznikli vážne obavy v prípade bývalých členov výkonného rezortu, ktorí prechádzali do sveta obchodu, a naopak v prípade riadiacich pracovníkov obchodu prechádzajúcich do regulačných úradov. Toto charakterizovala Skupina štátov proti korupcii (GRECO) Rady Európy ako „vážna hrozba pre dôveryhodnosť vnútroštátnych inštitúcií“.³⁵ Niekoľkými príkladmi bývalých politikov s pôsobivou sieťou bývalých kolegov a bezkonkurenčným prístupom k tvorcom politík sú bývalí španielski prezidenti, Felipe González, ktorý sa stal členom predstavenstva spoločnosti Gas Natural Fenosa,³⁶ a José María Aznar, ktorého Endesa (najväčšia spoločnosť na poskytovanie elektrickej energie v Španielsku) najala ako externého konzultanta, a ktorý slúžil ako člen predstavenstva v piatich ďalších nadnárodných korporáciách vrátane ako poradcu pre celosvetového viceprezidenta KPMG a prezidenta KPMG v Španielsku.³⁷

Aj v Holandsku je prezamestnávanie bežné. Jedným z mnohých príkladov je Jack de Vries, bývalý štátny tajomník ministerstva obrany. De Vries bol zástanca nákupu stíhačky Joint Strike Fighter (JSF), ktorá bola pre svoje narastajúce náklady vážne spochybňovaná. De Vries odstúpil z verejnej služby v roku 2010, ale už v roku 2011 sa stal členom spoločnosti Hill and Knowlton, komunikačnej a konzultačnej agentúry, ktorá zastupovala aj holandský letecký priemysel a podporovala nákup JSF. Keď sa ho opýtali, či by bol kontaktnou osobou s ministerstvom obrany, De Vries vyhlásil, že nevie, ale zároveň nevidí „žiadne prekážky či problémy“ pri kontaktovaní ministerstva. Nariadenie stanovené pre tento sektor zakazuje ministerstvu angažovať sa s bývalými vládnymi činiteľmi po dobu dvoch rokov od ich zamestnania, ak zastupujú obchodné spoločenstvo.³⁸

Zameranie na financie

Pokrízová reforma financií bola zmarená kvôli intenzívnemu lobingu finančného sektora

V dôsledku spamätávania sa Európy z poslednej finančnej krízy, v snahe zabrániť jej návratu, došlo k niekoľkým snahám o reformu finančného sektora na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ. Ale reforma bola z väčšej časti pozastavená, zmarená a zmiernená pre intenzívny lobing finančných orgánov v Európe.

Pokrízové reformy boli kritizované, že „skôr doladujú, ako reformujú systém“³⁹ a mnohí sa obávajú obnoveného ovládnutia regulačných orgánov finančným priemyslom.⁴⁰ Komplexnosť sektora a súvisiaca regulácia viedli k situácii, kde sa diskusia väčšinou ponechala na odborníkov – predovšetkým na zástupcov finančného sektora samotného – zatiaľ čo regulácia finančných služieb má rozmer veľkého verejného záujmu.⁴¹

Finanční lobisti sú naďalej jedni z najsilnejších loby v Európe. Napríklad na úrovni EÚ prevyšujú výdavky finančných lobistov výdavky mnohých iných sektorov. Nedávna správa skupiny Corporate Europe Observatory (CEO) odhaduje, že finančný sektor vynakladá 120 miliónov eur ročne na lobing v Bruseli a zamestnáva viac ako 1 700 lobistov. Ich správa zahŕňa investigatívny výskum, odhaľovanie a analyzovanie údajov, ktoré nie sú ľahko dostupné bežným občanom, a naznačuje nepriehľadnosť väčšiny lobistickej činnosti v tomto sektore. CEO odhaduje, že finančný priemysel loboval v súvislosti s pokrízovou reguláciou EÚ prostredníctvom 700 organizácií a prečísliť organizácie občianskej spoločnosti a odbory o viac ako sedemnásobok.⁴²

Rozsah a účinnosť finančnej loby je evidentný aj na vnútroštátnej úrovni. Vo Francúzsku bol v roku 2013 po intenzívnom lobingu sektora podstatne oslabený zákon o oddelení a regulácii bankových činností. Konečné znenie ani zďaleka nezodpovedalo pôvodnému zneniu, ktoré sa ospevovalo ako ambiciózne a nadhlo by stačilo na vytvorenie silnej bariéry medzi investičnými a obchodnými činnosťami bánk, na jednej strane, a komerčnými bankovými činnosťami, na druhej strane, a tak by ochraňoval bežných spotrebiteľov, ak si banky budú zle počínať na finančných trhoch. Tento zákon, ako ho napokon schválili, bol kritizovaný ako „s minimálnym účinkom“ a „v podstate kozmetický“⁴³

Úzke prepojenia medzi finančným sektorom a ministerstvom financií, vrátane schémy mnohých bývalých úradníkov ministerstva financií, ktorí sa priamo presunuli na lukratívne miesta v súkromnom bankovom sektore, sa považujú za rozhodujúci faktor, ktorý prispel k oslabeniu zákona.⁴⁴

Až donedávna prevažná väčšina veľkých bánk nebola zaregistrovaná v dobrovoľnom Registri transparentnosti EÚ, napriek tomu, že rázne lobovali v Bruseli. Vyhlásenie novej Junckerovej komisie v novembri 2014, že v budúcnosti sa budú stretávať len s registrovanými lobistami, vzbudilo príval registrácií vrátane registrácií veľkých bánk.⁴⁵

Možnože je ešte dôležitejšia potreba, aby sa verejný záujem jasnejšie vyjadroval pri prijímaní rozhodnutí vo finančnom sektore. To je možné dosiahnuť len požadovaním rovnováhy pri poradných a odborných skupinách, aby sa zaistilo, že v nich nedominuje finančný priemysel, a rozšírením konzultačných mechanizmov na verejnú politiku na podporu účasti zainteresovaných strán z nefinančného priemyslu.

Ďalší sektor s intenzívnym lobingom je farmaceutický sektor. Vo Francúzsku sa agresívny lobing u regulačných orgánov zo strany farmaceutických spoločností spája s neslávny prípadom lieku s pravdepodobnými zdravotnými rizikami, ktorému bolo umožnené zostať na trhu, čo údajne spôsobilo stovky, možno tisíce, odvrátiteľných úmrtí (pozri oddiel Zameranie na liečivá nižšie).

V tomto aj v ďalších sektoroch však existujú aj príklady lobingu zo strany spoločností a organizácií s pozitívnymi sociálnymi vplyvmi. Napríklad v Taliansku skupina malých farmaceutických výrobných spoločností vykonala lobistickú kampaň, aby sa takzvané „lieky na zriedkavú chorobu“ vylúčili z výnosu, ktorý sa týka nemocničných výdavkov. Tieto lieky sa používajú na liečenie zriedkavých ochorení a farmaceutické firmy z nich zvyčajne majú minimálne zisky. Ich zaradenie do všeobecného výnosu, ktoré sa týka všetkých liekov, by ich urobilo ekonomicky neutrálne, a preto nedostupné pre pacientov, ktorí ich potrebujú.

Transparentný lobing a používanie spoľahlivých dôkazov, a sily presvedčania tejto skromnej skupiny malých výrobných spoločností boli úspechom v tejto kampani proti plytvaniu liekmi na zriedkavú chorobu, čím sa preukázalo, že lobing má potenciál pozitívneho sociálneho vplyvu.⁴⁶ Takéto prípady nám pripomínajú, že lobing samotný nie je problémom. Je to skôr nepriehľadnosť, neetické správanie a neférový prístup k tvorcom verejných rozhodnutí.

Nevyhnutnosť komplexnej regulácie

Existujú však znaky narastajúcej intenzity zaoberania sa touto otázkou. Investigatívni žurnalisti a rádové aj medzinárodné nevládne organizácie robí dôležitú prácu pri zaznamenávaní a zabráňovaní neprimeranému ovplyvňovaniu⁴⁷ a existuje aj vynárajúce sa vedenie z niektorých kútov obchodného a lobistického spoločenstva.⁴⁸ Na národnej, regionálnej a medzinárodnej úrovni existuje narastajúce uznanie potreby podporovať „zodpovedný“, „etický“ a „otvorený“ lobing.⁴⁹ Je to pravdepodobne prekvapivé, že aj lobisti majú tendenciu vítať minimálne normy pre lobing. Podľa prieskumu, ktorý vykonala spoločnosť Burson Marsteller v roku 2013, 55 percent profesionálnych lobistov súhlasilo, 24 percent úplne súhlasilo, že širšia transparentnosť pri lobingu by pomohla znížiť skutočné alebo vnímané problémy predaja vplyvu zo strany lobistov.⁵⁰ Podobne 70 percent lobistov v prieskume OECD z roku 2014 súhlasilo, že transparentnosť by mala byť povinná pre všetkých v rámci tejto profesie.⁵¹

Zameranie na liečivá:

Uchvátenie regulácie a farmaceutická loby vo Francúzsku⁵²

Mediator bol liek predávaný diabetikom s nadváhou, ktorý sa však často predpisoval zdravým ženám ako supresívum chuti do jedla, keď chceli schudnúť. Stal sa predmetom veľkého škandálu, keď mu povolili zotrvať na trhu vo Francúzsku do roku 2009, napriek narastajúcim dôkazom o predpokladaných rizikách tohto lieku pre verejné zdravie, a napriek skutočnosti, že bol stiahnutý z trhu v Španielsku a Taliansku v roku 2004. Konzervatívne odhady naznačujú, že oneskorené stiahnutie lieku malo za následok úmrtie 220 až 300 ľudí, avšak iné štúdie stanovujú počet úmrtí na 1 300.⁵³ Tisíce sa viac sťažovali na kardiovaskulárne ťažkosti, ktoré obmedzujú ich každodenný život.⁵⁴

Tento prípad vyvolal rozruch pre silu lobingu farmaceutických spoločností vo Francúzsku. Oficiálna správa sa odvolávala na „tlak“ vyvíjaný zo strany spoločnosti Servier, ktorá stála za liekom a údajne lobovala u tvorcov politik a odborníkov na zdravie, aby udržali Mediator na trhu a uznali ho ako liek proti cukrovke.⁵⁵ Súd, ktorý má určiť, či spoločnosť zavádzala pacientov a úrady o lieku, bol odložený v roku 2013 a v roku 2015 sa očakáva jeho začatie. Spoločnosť ubezpečovala všetkých, ktorí kvôli lieku utrpeli, že budú odškodnení, ale odmietla obvinenie z previnenia.⁵⁶

Existovali domnienky, že konflikt záujmov regulačného orgánu prispel k pomalej reakcii a zvýhodneniu záujmov spoločností pred verejných záujmom.⁵⁷ Po škandále, podľa denníka Le Figaro, spoločnosť Servier sa tiež údajne pokúšala ovplyvniť zvolených činiteľov na minimalizovanie svojej zodpovednosti pri škandále prostredníctvom snahy o pozmenenie záverov vyšetrovacej správy Senátu⁵⁸ a zmiernenia reformy iniciovanej v dôsledku škandálu.⁵⁹ Reforma regulačného orgánu bola schválená, ale s určitými medzerami vrátane neadekvátnej regulácie darov a pohostinnosti.

TRANSPARENTNOSŤ

Priemerné regionálne skóre vo výške 26 percent odhaľuje nízku úroveň transparentnosti obzvlášť v rámci lobingu a v širšom ponímaní v rámci prijímania verejných rozhodnutí.

Verejnoscť má právo vedieť, kto v miestnosti prispieva názormi a pokúša sa presvedčiť tvorcov rozhodnutí v otázkach verejného záujmu. Vo väčšine európskych krajín občania čelia prekážkam pri využívaní tohto práva a verejnoscť nemá dostatočné znalosti o tom, kto sa pokúša ovplyvňovať koho, kedy, kde, ako a v akých otázkach, koľko sa vynaložilo na tento proces alebo aké sú výsledky týchto lobistických snáh.

Priemerné regionálne skóre vo výške 26 percent odhaľuje nízku úroveň transparentnosti obzvlášť v rámci lobingu a v širšom ponímaní v rámci prijímania verejných rozhodnutí. Zatiaľ čo všeobecný prístup k informáciám (chápe sa ako existencia a fungovanie režimov slobody informácií) sa ukazuje ako najsilnejší aspekt scény transparentnosti, špecifickejšie otázky, ako napríklad registrácia a odhaľovanie zo strany lobistov a dohľad, ako aj existencia legislatívnych stôp, ktoré občanom umožňujú dozvedieť sa, kto ovplyvňoval schvaľovanie zákona, sa v rámci tohto regiónu ukazujú byť slabé alebo absentujúce.!

Prístup k informáciám: Predpoklad transparentnosti prijímania rozhodnutí

Transparentnosť lobingu prostredníctvom slobody informácií

Všetky skúmané krajiny majú zákony o prístupe k informáciám, s pozoruhodnou výnimkou Cypru, ale v rámci regiónu existujú podstatné slabiny z hľadiska kvality zákonov, ako aj ich realizácie. Vo väčšine krajín nie je možné získať prístup k informáciám o lobingu prostredníctvom žiadostí o sprístupnenie informácií, pretože sa kontakty buď nedokumentujú, a teda údaje neexistujú, alebo preto, že výnimky udržujú takéto

informácie v tajnosti (Bulharsko, Cyprus, Estónsko, Francúzsko, Maďarsko, Taliansko, Litva, Portugalsko, Španielsko,⁶⁰ Spojené kráľovstvo).⁶¹

Aktívna transparentnosť verejného sektora

Stále viac sa pripúšťa, že prístup k informáciám v reaktívnej forme nie je dostatočný na vybudovanie kultúry otvorenosti pri prijímaní verejných rozhodnutí. Niektorí namietajú, že kým lobisti nesú zodpovednosť za svoje konania, hlavné bremeno transparentnosti je na verejných činiteľoch a zástupcoch: tých, ktorí sú zodpovední voči občanom a majú povinnosť konať, a starať sa o konanie, otvorene a s integritou. Od verejných činiteľov a inštitúcií by sa preto malo požadovať aktívne zverejňovať informácie o spôsobe rozhodovania, aké stretnutia uskutočnili s rôznymi jednotlivcami a skupinami, aká dokumentácia sa predložila v snahe o ich ovplyvnenie, a koho prizvali zasadať v poradnej úlohe v rôznych odborných skupinách. Zhromažďovanie takýchto informácií okolo konkrétnych prerokovaných položiek a pripájanie k iným relevantným údajom, ktoré súvisia napríklad s programovým, procedurálnym pozadím a pozadím tvorcu rozhodnutí, môže prispieť k silnej „stope“ tvorby rozhodnutí pri zaistení, že celková práca verejného sektora je otvorenejšia a zrozumiteľnejšia pre verejnoscť, a pri znížení rizika neprimeraného ovplyvňovania.

Niekoľko krajín, predovšetkým Slovensko, majú rôzne aktívne opatrenia transparentnosti spísané v zákone. Nedávno prijatý katalánsky zákon o transparentnosti a prístupe k informáciám zachádza najďalej, ako akýkoľvek skúmaný nástroj, a ustanovuje všeobecnú povinnosť aktívne vydávať, ako aj zaznamenávať širokú škálu minimálneho druhu informácií na uverejnenie.⁶²

Nakoľko sú odolné mechanizmy transparentnosti lobingu v európskych krajinách a EÚ inštitúciách?

Stupnica 0-100 kde 0 je najhoršia a 100 najsilnejšia hodnota. Celkové skóre založené na neváženom priemere výsledkov v 4 podkategóriách. Výsledky sú zobrazené v zostupnom poradí od krajiny/inštitúcie EÚ s najvyšších skóre.

%					Celkové skóre	
	Prístup k informáciám	Registrácia a odhaľovanie zo strany lobistov	Dohľad nad registrom a pravidlami transparentnosti	Aktívne mechanizmy transparentnosti verejného sektora vrátane legislatívnej stopy		
	Slovensko	67	60	56	50	58
	Írsko	67	64	50	13	48
	Európska komisia	67	50	38	38	48
	Litva	50	50	56	38	48
	Európsky parlament	67	50	38	25	45
	Veľká Británia	67	33	25	13	34
	Rakúsko	50	57	19	13	34
	Poľsko	50	27	13	25	29
	Lotyšsko	50	13	0	50	28
	Holandsko	67	10	0	25	25
	Estónsko	50	0	13	33	24
	Francúzsko	33	30	10	21	24
	Slovensko	83	0	0	0	21
	Česká Republika	75	0	0	0	19
	Rada EÚ	67	0	0	0	17
	Bulharsko	50	0	0	0	13
	Nemecko	50	0	0	0	13
	Portugalsko	33	0	0	17	13
	Taliansko	33	10	0	0	11
	Španielsko	33	7	0	0	10
	Maďarsko	33	0	0	0	8
	Cyprus	17	0	0	13	7
	Regionálny priemer	50	22	14	17	26

Vyžaduje sa zákonom od zákonodarcov zverejňovať legislatívnu stopu vrátane podrobností o čase, osobe a predmete kontaktu so zainteresovanými stranami a robia tak aj v praxi?

	V zákone	V praxi
Áno	Lotyšsko Poľsko	nikto
Čiastočne/postupný prístup	Rakúsko Estónsko Európska komisia Francúzsko Litva Holandsko Slovinsko	Cyprus Estónsko Európska komisia Európsky parlament Francúzsko Litva Holandsko Poľsko Portugalsko Slovinsko Veľká Británia
Nie	Bulharsko Rada EÚ Cyprus Česká Republika Európsky parlament Nemecko Maďarsko Írsko Taliansko Portugalsko Slovensko Španielsko Veľká Británia	Rakúsko Rada EÚ Nemecko Maďarsko Írsko Taliansko Lotyšsko Slovensko Španielsko

Len Lotyšsko a Poľsko majú obdobu povinnosti legislatívnej stopy spísanú v zákone.

2/19

Avšak v žiadnej zo skúmaných krajín sa od cieľov lobingu nevyžaduje aktívne uverejňovať komplexné informácie o stretnutiach, kalendáre, agendy, denníky návštev či dokumentáciu doručenu od lobistov. Slovinsko sa približuje najviac s protikorupčným úradom vydávajúcim týždenné súhrny kontaktov verejného sektora a mesačné tabuľky so všetkými informáciami zo správ o lobistickom kontakte, s výnimkou mena lobistu. Určité informácie súvisiace s lobingom sa tiež vyzrádzajú v Lotyšsku a Litve.

Legislatívne stopy absentujú alebo sa slabo realizujú

Dôležitým krokom bližšie k ideálu aktívneho odhaľovania v neprítomnosti je zavedenie legislatívnej stopy, dokumentu, ktorý by uvádzal čas, osobu a predmet kontaktu tvorcov rozhodnutí so zainteresovanými stranami, a zahŕňal všetky podporné materiály poskytnuté od lobistov v priebehu rozvoja legislatívy. Takáto stopa by znázorňovala záujmy zmobilizované procesom tvorby rozhodnutí, a tak by pomáhala verejnosti, médiám a všetkým zainteresovaným kontrolovať prácu na legislatíve.

Len dve z 19 skúmaných krajín, Lotyšsko a Poľsko, majú obdobu povinnosti legislatívnej stopy spísanú v zákone.

V Lotyšsku by mala, každý návrh zákona, ktorý prichádza pred lotyšský parlament, sprevádzať vysvetľujúca poznámka, v ktorej by sa, okrem iných vecí, mali konkretizovať všetky konzultácie,































ktoré sa uskutočnili počas prípravy tohto návrhu zákona.⁶³ V podstate by táto vysvetľujúca poznámka mala označovať lobistov, s ktorými predkladateľ návrhu zákona konzultoval, ale táto stopa v praxi nefunguje, ako sa plánovalo, pretože inštitúcie nedodržiavajú pravidlá a nie je zavedený žiaden systém dohľadu či kontroly, ktorý by ich nútil tak konať alebo by ich za nedodržiavanie penalizoval.⁶⁴

V Poľsku zákon o lobingu núti ministrov uverejňovať všetky dokumenty súvisiace s navrhovaním konkrétnych právnych aktov. Osoby zainteresované v určitej legislatíve, vrátane profesionálnych lobistov, musia poskytnúť príslušným ministerstvám vyhlásenia s opisom ich záujmu, ktorý plánujú obhajovať alebo propagovať počas ich práce. Tieto vyhlásenia sa tiež uverejňujú.

Niekoľko krajín prijalo nesystematickejší prístup, ktorý požaduje zverejnenie určitej úrovne dokumentácie, poskytovanie ministrom súvisiacej s prijímaním rozhodnutí zo strany verejných činiteľov.⁶⁵ Vo Francúzsku musia autori parlamentných správ v Národnom zhromaždení pripájať zoznam konzultovaných osôb. Táto povinnosť sa však netýka iných inštitúcií, ktoré sa podieľajú na procese prijímania rozhodnutí. Z tohto dôvodu, pokiaľ existujú požiadavky na sledovanie konzultovaných záujmových skupín na úrovni zhromaždenia, potenciál opatrenia sa nevyužíva v plnom rozsahu, keďže zlyháva pri poskytovaní úplného zoznamu všetkých konzultovaných záujmových skupín vo finálnej fáze legislatívy.

Nakoľko komplexné sú vymedzenia lobistov cieľov lobingu a činností lobingu v rámci nariadení o lobingu na úrovni štátov a EÚ?

Krajiny/inštitúcie uvedené v tabuľke sú tie, ktoré majú zavedené nariadenie o lobingu. Sú usporiadané v zostupnom poradí od tých s najsilnejšími vymedzeniami po najslabšie

	Do akej miery zákon jasne a jednoznačne vymedzuje "lobistov"?	Do akej miery zákon/nariadenia vymedzuje "ciele lobingu"?	Do akej miery je pojem "lobing"/"lobingové aktivity" jasne a jednoznačne vymedzený?
Európsky Parlament			
Európska Komisia			
Írsko			
Slovinsko			
Rakúsko			
Poľsko			
Veľká Británia			
Litva			
Holandsko			
Francúzsko			

 **Komplexné, jasné a jednoznačné vymedzenie**

 **Čiastočné vymedzenie, ale neadekvátne/príliš úzko/príliš široko vymedzené**

 **Žiadne vymedzenie/úplne neadekvátne vymedzenie**

Registre lobingu: Účinný nástroj zodpovednosti alebo jednoduché predstieranie?

Registre lobingu sa rýchlo stávajú najpopulárnejším nástrojom transparentnosti v oblasti lobingu. Z 19 skúmaných krajín má 9 zavedenú nejakú formu registra lobingu. Tieto sa rôznia od povinných registrov na vnútroštátnej úrovni (Litva, Poľsko, Rakúsko, Slovinsko, Spojené kráľovstvo a návrh zákona v Írsku) po dobrovoľné registre, ktoré sa uplatňujú na vybrané inštitúcie (Národné zhromaždenie a Senát vo Francúzsku, Holandsko, Register transparentnosti EÚ) alebo registre, ktoré sú zamerané na inštitúcie na regionálnej úrovni (Toskánsko, Molise a Abruzzo v Taliansku a Katalánsko v Španielsku).

Teoreticky má povinný register lobistov potenciál zabrániť neprimeranému ovplyvňovaniu z dvoch perspektív. Po prvé, poskytuje jednoduchosť priameho prístupu k politikom a verejným činiteľom na kontrolu tých, ktorí k nim pristupujú s cieľom ovplyvniť postup prijímania rozhodnutia. Umožňuje tiež verejný dohľad, a to poskytnutím občanom a iným záujmovým skupinám šancu na hodnotenie, preverenie faktov alebo odporovanie argumentom predloženým zo strany lobistov a sledovať ich vplyv.⁶⁶ Pravdepodobne najdôležitejšie je, že register môže dosiahnuť, čo pri odhaľovaní zo strany verejného sektora nie je možné – zachytenie informácie známej len lobistom, informácie verejného záujmu. Toto môže napríklad zahŕňať objem lobistických výdavkov, nepriame lobistické taktiky alebo kanály a konečných klientov, a užívateľov lobistických konaní. Účinnosť registra však závisí prevažne od spôsobu jeho štruktúry.

Súčasný registre v európskych krajinách a v EÚ ešte nespĺnili svoj potenciál nástroja významnej transparentnosti a zodpovednosti.

Registre sú kritizované na niekoľkých frontoch vrátane chybných vymedzení, ktoré obmedzujú rozsah registra, nepovinného podávania správ

a/alebo verejného odhaľovania, používania neprístupných alebo používateľsky komplikovaných údajových formátov a slabého alebo absentujúceho dohľadu a sankcií. Vynárajú sa aj určité sľubné príklady, ako napríklad čoskoro schválený írsky návrh zákona, ale ten ešte bude musieť ukázať, či naplní svoj účel.

Chybné vymedzenia: Diabol sa skrýva v detailoch

Vymedzenia lobistu, a čo tvorí lobing, sú zásadné pre účinnosť všetkých registrov lobingu a rozhodne všetkých foriem nariadení o lobingu. **Štúdiou sa zistilo, že lobisti, ciele lobingu a činnosti lobingu sú v zákone často vymedzené príliš úzko, čoho dôsledkom sú slabé registre, preto sa nedarí zachytiť tých, ktorí sa usilujú ovplyvňovať zákony a politiky.** V niektorých prípadoch je výsledkom to, že len malá frakcia lobistov spadá do siete registra. Pri žiadnom zo súčasných vnútroštátnych zákonov sa nezistili primerané vymedzenia, ktoré sa uplatňujú na všetkých.

Zreteľným príkladom je nedávno prijatý zákon o lobingu v Spojenom kráľovstve (2014), ktorý bol opisovaný ako „evidentne neadekvátny“ a „úmyselne neurčitý“.⁶⁷ Združenie profesionálnych politických konzultantov v Spojenom kráľovstve odhaduje, že tento register zachytí len asi 1 percento tých, ktorí sa zaoberajú činnosťou lobingu. Tento zákon sa navyše týka len lobingu veľmi úzkych skupín možných cieľov – ministrov, stálych tajomníkov a špeciálnych poradcov. Nevzťahuje sa na lobing u členov parlamentu alebo miestnych členov rady, personál regulačných orgánov, súkromné spoločnosti poskytujúce verejné služby či na niektorých, ale nie na všetkých vyšších členov verejnej služby. Eventuálne vylúčenie právnikov z právneho vymedzenia lobistov bolo taktiež kritizované.

Sú súčasné národné registre lobistov v európskych krajinách porovnateľné?

Stupnica 0 až 100, kde je 0 najslabšia a 100 najsilnejšia hodnota. Celkové skóre registra na základe neváženého priemeru výsledkov dvoch podkategórií pre krajiny, ktoré majú zavedený systém registrácie. Výsledky sú zobrazené v zostupnom poradí od krajiny/inštitúcie EÚ s najvyšším skóre.

%	Registrácia a odhaľovanie zo strany lobistov	Dohľad nad registrom a pravidlami transparentnosti	Celkové skóre lobistických registrov
Slovinsko	60	56	58
Írsko	64	50	57
Litva	50	56	53
Register transparentnosti EÚ	50	38	44
Rakúsko	57	19	38
Francúzsko (registre Národného zhromaždenia a Senátu)	39	16	28
Poľsko	27	13	20
Veľká Británia	33	25	19
Holandsko (register lobistov Snemovne reprezentantov)	10	0	5

Litovský register lobingu čelil podobnej kritike, pretože väčšina *de facto* lobistov v krajine, vrátane spoločností konajúcich za svoje vlastné záujmy, obchodných združení, odborov, náboženských organizácií, rôznych verejných inštitúcií a neziskoviek, sa nemusí oficiálne registrovať, čo znamená, že veľká väčšina činností lobingu zostáva mimo záznamu. Hlavný oficiálny etický výbor, ustanovený orgán dohľadu nad registrom, opakovane vyzýval parlament od roku 2005 na zaoberanie sa chybou poukazovaním na to, že vedie k celkovému „zlyhávaniu“ nariadenia.⁶⁸

V Slovinsku, krajine často dávanej za príklad dobrej praxe v tejto oblasti, sú vymedzenia lobingu a cieľov lobingu pomerne široké, aj keď medzi ciele nie sú zahrnutí zamestnanci štátnych a samosprávnych spoločností, a externí poradcovia pri externom obstarávaní legislatívy. Registrácia sa vzťahuje iba na profesionálnych lobistov, hoci širší rozsah predstaviteľov je zachytený prostredníctvom podávania správ verejného sektora o kontaktoch vrátane interných

zamestnancov a zástupcov organizácií. Slabinou tohto zákona je uvedené zneužitie výnimiek, najmä pravidiel, že tí, ktorí lobujú vo verejnom záujme na posilnenie právneho štátu a ochranu ľudských práv, nespádajú do rámca zákona. Vylúčenie sa vykonáva na základe toho, že verejnosť má ústavné právo zúčastňovať sa na verejných záležitostiach. Určité dôkazy však dokazujú, že lobisti používajú túto kategóriu ako právnu kľučku na ovplyvňovanie verejných činiteľov v iných záležitostiach, a takto obchádzajú povinnosť registrácie a podávania správ.⁶⁹

Kvalita a použiteľnosť informácií je rôzna

Rozsah a kvalita informácií, ktoré musia lobisti odhaľovať v rámci registra, bude z veľkej časti určovať, či takýto register bude alebo nebude účinný. Požiadavky na odhaľovanie informácií sa v rámci krajín líšia – vo všeobecnosti pri medzinárodnom porovnaní s inými systémami registrácií lobingu, napr. USA a Kanady, je kvalita zhromaždených informácií európskymi registrami oveľa slabšia a menej podrobná.

Iba v Litve sa od dozorného orgánu vyžaduje verejne odhaľovať mená všetkých jednotlivcov alebo organizácií, pri ktorých sa zistilo porušovanie pravidiel a nariadení lobingu.



Litva a Slovinsko majú najrozsiahlejšie požiadavky podávania správ v Európe. Všetky registre zaznamenávajú mená lobistov a konkrétnu záležitosť lobingu, s pozoruhodnou výnimkou Registra transparentnosti EÚ, kde nie je jednoduché získať informácie o konkrétnych zámeroch lobingu. V Poľsku a Spojenom kráľovstve sa nevyžaduje žiadne finančné odhalenie na strane lobistov a rovnako aj v prípade írskoho návrhu zákona. Žiadna krajina povinne neukladá uverejňovanie podpornej dokumentácie (pozičné dokumenty lobingu atď.), čo predstavuje hlavný slepý bod v rámci architektúry transparentnosti lobingu.

Pokiaľ ide o použiteľnosť informácií uvedených v registračných systémoch, štúdiou sa zistilo, že používateľsky prístupné formáty sú v Európe skôr výnimkou ako pravidlom. V Spojenom kráľovstve a Rakúsku sú údaje dostupné online vo vyhľadateľnom strojovo čitateľnom otvorenom formáte, hoci v Rakúsku zostáva závažný rozsah údajov o určitých druhoch lobistov neodhalený. V Slovinsku je hlavnou prekážkou pre verejné využívanie údajov to, že napriek tomu, že sa tabuľka s väčšinou informácií o lobistických kontaktoch vydáva na mesačnej báze, o zásadné správy (ktoré sú jedinou cestou ako získať meno lobistu) je nutné požiadať a poskytujú sa len vo formáte PDF, ktorý je málo platný pre tých, ktorí chcú údaje analyzovať a ponoriť sa hlbšie do schém ovplyvňovania.

Dohľad a sankcie absentujú alebo sú slabé
Odhaľovanie lobingu, podávanie správ, registrácia a uverejňovanie informácií by malo byť pod dohľadom nezávislého vládneho subjektu. Takýto úrad by mal mať silné investigatívne právomoci a byť zodpovedný za náhodné kontroly a audit nahlasovaných údajov. Mal by mať k dispozícii sankcie na odrádzanie a trestanie jednotlivcov a organizácií, ktoré nedodržia podmienky, ako aj byť poverený zvyšovaním informovanosti a inými preventívnymi činnosťami.

Slovinsko a Litva majú na papieri úrad s takmer adekvátnymi právomocami presadzovania, ale

nedostatočná kapacita obmedzuje dohľad úradu v Slovinsku, keďže lobing nie je primárnou záležitosťou tohto úradu. V Rakúsku, Poľsku a Spojenom kráľovstve kapacitné problémy siahajú od nepostačujúcich ľudských a finančných zdrojov po nedostatočnú moc, pokiaľ ide o vyšetrovacie a trestné právomoci.

Iba v Litve sa od dozorného orgánu vyžaduje verejne odhaľovať mená všetkých jednotlivcov alebo organizácií, pri ktorých sa zistilo porušovanie pravidiel a nariadení lobingu. Absencia tohto ustanovenia v iných krajinách by sa javila ako nedocenenie využitia dôležitého zastrešujúceho prostriedku, akým je vymenovanie a zahanbenie tých, ktorí porušujú pravidlá.

Ani jeden z úradov nemá dostatočné prostriedky na vykonávanie účinnej preventívnej práce, či už v oblasti zvyšovania informovanosti, alebo pri podpore osvedčených postupov a školenia o dodržiavaní. Väčšina nemá vôbec žiaden personál zamestnaný na plný úväzok pre otázky lobingu. Naproti tomu, má jeden z lepšie finančne zabezpečených a najúčinnejších dozorných úradov na svete, Úrad komisára pre lobing Kanady (OCLC), ročný rozpočet takmer 3 milióny eur a súbor 28 zamestnancov.⁷⁰

Kombinácia neprimeranej regulácie, dohľadu, presadzovania a absencia preventívnych opatrení objasňuje vysokú mieru nedodržiavania pravidiel. **V každej z posudzovaných krajín je počet registrovaných lobistov a kontaktov neuveriteľne nízky v porovnaní so skutočnou mierou činností lobingu, ktorých pravidlá sú navrhnuté na zaisťovanie (nakoľko sú limitované).** Napríklad v roku 2013 sa zaregistrovalo len 25 predstaviteľov, ktorí lobovali v poľskom parlamente (Sejm) – 20 podnikateľov, 4 súkromné osoby a jedna nevládna organizácia.⁷¹ Zatiaľ čo v Slovinsku ministerstvo zdravotníctva hlásilo len 8 lobistických kontaktov v rovnakom roku, napriek tomu, že bola v plnom prúde veľká reforma zdravotníctva a príslušný úradujúci minister upozorňoval na silný tlak zo strany rôznych záujmových skupín.⁷²

Jednotliví členovia parlamentu ukazujú cestu k aktívnej transparentnosti

Pri absencii komplexného národného prístupu malý počet zákonodarcov a verejných činiteľov začína byť príkladom pri využívaní sily technológie a nástrojov sociálnych médií na zvýšenie transparentnosti pri ich kontaktoch s lobistami. Napríklad v Španielsku niekoľko poslancov používa Twitter a Facebook na poskytovanie virtuálnych denných súhrnov ich stretnutí a činností, niektorí na internete uverejňujú svoje kalendáre a agendy,⁷³ a aspoň jeden poslanec spojil jeho kanály sociálnych médií, dvojtyždňovú agendu a osobný blog so zoznamom záväzkov, vyhlásením o prínose a záujmoch, a dokumentmi podpísanými v súvislosti s jeho politickou činnosťou.⁷⁴

V Bruseli narastajúci počet poslancov Európskeho parlamentu vedie zmenu transparentnosti uverejňovaním pravidelných denníkov, programov stretnutí a/alebo „lobistických zoznamov“, Michèle Rivasi,⁷⁵ Reinharda Buetikofera,⁷⁶ Heidi Hautala⁷⁷ a Richarda Corbetta.⁷⁸ Za zmienku stojí aj nedávna prax súčasnej poslankyne Európskeho parlamentu Julie Reda, ktorá je spravodajcom pre posudzovanie smernice EÚ o autorských právach z roku 2001. Reda uverejňuje internetovú správu o zodpovednosti vrátane podrobného zoznamu a analýzy všetkých lobistických stretnutí, ktoré si vyžiadala a uskutočnila v priebehu vykonávania funkcie.⁷⁹

Hoci sú takéto iniciatívy stále zriedkavé, preukazujú potenciál aktívnej transparentnosti a praktických kanálov a nástrojov na napĺňanie prísľubu verejnej zodpovednosti.

ÍRSKO

Predkladaný írsky návrh zákona o lobingu je dobrým začiatkom, ale je len jedným dielikom puzzle v rámci integrity

Očakáva sa, že v roku 2015 írsky zákonodarný zbor schváli nový návrh zákona o regulácii lobingu. Cieľom zákona je vrhnúť trochu svetla na prepojenia medzi lobistami a hlavnými tvorcami rozhodnutí v politických systémoch a systémoch verejnej služby. Bude požadovať od tých, ktorí komunikujú s vysokopostavenými štátnymi a verejnými úradníkmi v konkrétnych oblastiach, poskytovať údaje do verejne dostupnej online databázy.

Lobisti budú vymedzení ako zamestnávateľia alebo ich personál (keď má zamestnávateľ viac ako 10 zamestnancov), lobisti tretích strán (tí, ktorí sú za lobing platení klientom) a všetci, ktorí lobujú v súvislosti s rozvojom územného plánovania. Toto vymedzenie sa zdá byť dostatočne široké na pokrytie lobingu zo strany odborníkov na verejné záležitosti, ako aj interných lobistov podnikov, odborných, zastupiteľských alebo dobrovoľných organizácií, odborov, dobročinných, neziskových a náboženských organizácií.

Ciele lobingu v rámci tohto návrhu zákona sa označujú ako „stanovení verejný činiteľa“. Títo sa vymedzujú ako: ministri a štátni tajomníci, členovia zákonodarného zboru (Dáil Éireann a Seanad Éireann), členovia Európskeho parlamentu pre voličov štátu, členovia miestnych orgánov a špeciálni poradcovia.

Medzi verejných úradníkov, ako ich predpisuje zákon, patria horné úrovne generálnych sekretárov a asistentov sekretariátu vo verejných službách a obdobné stupne na miestnych úradoch. V rámci ústredných orgánov štátnej správy to znamená, že v registri lobingu sa budú musieť uvádzať len komunikácie s vrchnými vrstvami personálu – celkovo nejakých 240 ľudí. Návrh však ministrom umožňuje zahrnúť iných verejných úradníkov alebo funkcionárov do vymedzenia lobovaných osôb, ak je to vo verejnom záujme.

Špecifické záležitosti, o ktorých musia lobisti predkladať hlásenie, sú komunikácie s cieľmi lobingu v súvislosti s: začatie, rozvoj alebo úprava akejkoľvek verejnej politiky alebo programu, príprava legislatívy, alebo udelenie akejkoľvek dotácie, pôžičky, zmluvy atď. Toto vymedzenie však vylučuje záležitosti, ktoré súvisia len s realizáciou akejkoľvek takejto politiky, programu, legislatívy, pridelenia atď alebo záležitosti „technickej povahy“. Jedným významným aspektom tohto návrhu je jeho vymedzenie komunikácie, ktoré zahŕňa ústnu alebo písomnú komunikáciu, ktorá sa vykonáva osobne buď priamo alebo nepriamo, teda mu dáva potenciál obsiahnuť „astroturfing“ zo strany tých, ktorí sa usilujú o ovplyvňovanie.

Pokiaľ ide o register samotný, ten bude obsahovať základné informácie vrátane mena, sídla a kontaktných údajov lobistov, mená a organizácie cieľov lobingu, predmet lobistickej komunikácie a výsledky, ktoré mali zaistiť, a rozsah, a druh činností lobingu. Neplní očakávania v rámci opatrenia na požadovanie zverejňovania podpornej dokumentácie predloženej lobistami tvorcami politik, ktoré by návrh zákona podstatne posilnilo.

Povinnosť dokumentovať lobistické kontakty v Slovinsku

Slovinský zákon o integrite a prevencii korupcie zavádza duálny prístup sledovania na získanie lobistických údajov, ktorý od verejných činiteľov vyžaduje podávať správu o každom stretnutí s lobistom a od profesionálnych lobistov ročný súhrn činností. Od činiteľov, u ktorých sa lobuje, sa požaduje zaznamenať dátum, miesto a predmet lobistického kontaktu, meno lobistu a koho zastupuje,

podľa daného zákona. Podpísaná kópia správy sa musí doručiť nadriadenému úradníka a národnému protikorupčnému úradu do troch dní od lobistického kontaktu. Všetky údaje podliehajú slovinskému zákonu o prístupe k informáciám, ktorý sa považuje za jeden z najsilnejších na svete.⁸⁰

Aj keď je samotný rámec z veľkej časti spoľahlivý, realizácia je nedostatočná. Väčšina činiteľov na národnej úrovni nenahlasuje svoje lobistické kontakty a prakticky nikto to nerobí na úrovni samosprávy. Zatiaľ čo úrad dohľadu má primerané právomoci na vystavovanie sankcií a pokút za nedodržiavanie pravidiel, v praxi ich uplatňuje zriedka. Hoci zvýšený dôraz na zvyšovanie informovanosti a presadzovanie zo strany úradu dohľadu pomáha zlepšovať mieru dodržiavania z roka na rok, ale ich úsilie bolo pribrzdzené limitovanými zdrojmi a deprioritizáciou lobingu ako problému pre úrad.⁸¹ Školenie verejných činiteľov na zaistenie ich chápania ich povinností je tiež nedostatočné. Predchádzajúce testovanie v teréne tiež preukázalo, že realizácia zákona o prístupe k informáciám je nekonzistentná.⁸²

Silný systém dohľadu potrebuje lepšie zdroje

Slovinským registračným, dozorným a vymáhacím orgánom je Komisia na prevenciu korupcie (KPK). Tento úrad má vyšetrovaciu právomoc a môže vymeriavať sankcie za porušenia právnych ustanovení týkajúcich sa registrácie a nahlasovania lobingu lobistom aj cieľom lobingu.

Lobista nesmie poskytnúť žiadne nepresné, nekompletné ani klamlivé informácie cieľu lobingu, ani nesmie konať proti nariadeniam upravujúcim správanie lobovaných osôb (vrátane zákazu prijímania darov v súvislosti s funkciou lobistu alebo verejnými úlohami). Medzi sankcie, ktorými úrad disponuje, patrí písomné upozornenie, zákaz ďalšieho lobovania v určitej záležitosti alebo na určité obdobie (najkratšie na tri mesiace alebo najviac na 24 mesiacov) a vylúčenie z registra. Lobistov vylúčia a stratia svoj status lobistu, ak nahlásia falošné údaje, alebo ak ich odsúdia na viac ako šesť mesiacov odňatia slobody za úmyselne spáchaný trestný čin v Slovinskej republike.

Komisia môže tiež pokutovať osoby, ktoré konajú ako profesionálni lobisti bez žiadnej registrácie, do výšky od 400 do 1 200 eur. Zainteresované organizácie, v mene ktorých lobista nezákonne loboval, môžu byť tiež zodpovedné za porušenie zo strany lobistu a pokutované komisiou až do výšky 100 000 eur. Rovnaký postih sa pripisuje zainteresovanej organizácii, ktorá vedome zamestná neregistrovaného lobistu.⁸³

v oblasti lobingu a iného súvisiaceho ovplyvňovania jasné a veľmi dobre organizované. Komisia má širokú úradnú právomoc a schopnosť konať aktívne v rámci svojich dozorných a trestných úloh. V praxi sa tieto opatrenia a možnosti, ktoré komisia má, plne nevykonávajú pre nepostačujúci personál a iné zdroje, a lobing ako problém bol tiež potlačený, čo naznačuje nedostatočnú politickú vôľu popasovať sa s neprimeraným vplyvom. Stojí za zmienku, že táto komisia nemá vyčleneného žiadneho zamestnanca na prácu v otázke lobingu.

INTEGRITA

Pri priemernom regionálnom skóre vo výške 33 percent pre integritu, je jasné, že normy opísané v zákone a etické správanie v praxi nie sú ani zďaleka také, aké sú nevyhnutné na ochranu systému pred ovládnutím záujmami pár vplyvných jednotlivcov a organizácií.

Slabiny v infraštruktúre integrity je možné riešiť prostredníctvom kombinácie nariadení, odolných a vynútiteľných kódexom správania, a podpory osvedčených postupov zvnútra lobistických záujmových skupín. Pri priemernom regionálnom skóre vo výške 33 percent pre integritu, je jasné, že normy opísané v zákone a etické správanie v praxi nie sú ani zďaleka také, aké sú nevyhnutné na ochranu systému pred ovládnutím záujmami pár vplyvných jednotlivcov a organizácií.

Prepojenie medzi svetom politiky a svetom lobingu

Osobné kontakty, interné informácie a ovplyvňovanie sú pre lobistov kľúčové. Je veľmi dobre známe, že spoločnosti a iné organizácie často používajú na účely lobingu bývalých verejných činiteľov pre ich rozsiahle siete a interné znalosti o tom, ako funguje politika. Pohyb medzi verejným sektorom a svetom lobingu predstavuje osobitné riziko konfliktu záujmov, napríklad:

- Verejní činitelia môžu umožniť, že agenda predchádzajúceho zamestnávateľa zo súkromného sektoru ovplyvní ich vládnu funkciu tak, že budú príliš naklonení voči sektoru, za ktorého reguláciu sú zodpovední.
- Verejní činitelia môžu poskytnúť nepríjemný zreteľ na záujmy budúcich alebo potenciálnych zamestnávateľov (toto môže mať podobu úmyselného zneužitia funkcie, ale nie je to vždy tento prípad).
- Bývalí verejní činitelia, ktorí prijímajú prácu v obchode, môžu ovplyvňovať svojich bývalých vládnych kolegov, aby prijali rozhodnutia takým spôsobom, ktorý zvýhodní ich nového zamestnávateľa.

- Bývalí verejní činitelia môžu použiť dôverné informácie v prospech ich nových zamestnávateľov.
- Takýto pohyb môže vyvolať dojem konfliktu záujmov a podryť dôveru verejnosti a investora pri prijímaní rozhodnutia.

Obmedzenia pri vstupe a odchode z práce vo verejnom sektore („revolving doors policy“) sú medzinárodne uznávanou normou.⁸⁴ Zatiaľ čo väčšina krajín má určitú formu obmedzení následného zamestnania v účinnosti pre limitované kategórie úradníkov, rozsah, záber a dĺžka „prechodného obdobia“ sa veľmi líšia. **V štyroch z 19 skúmaných európskych krajinách (Rakúsko, Maďarsko, Taliansko, Lotyšsko) neexistujú žiadne opatrenia na reguláciu obmedzení pri vstupe a odchode z práce medzi verejným sektorom a svetom lobingu.**

Ak pravidlá existujú, často sa nevzťahujú na rad lobistických cieľov, ktoré sú nevyhnutné na naplnenie ich potenciálu na zmiernenie rizika. Hlavnou trhlinou je, že členovia parlamentu veľmi zriedkavo podliehajú obmedzeniam následného zamestnania, hoci patria k primárnym cieľom činností lobingu, a teda k vysoko rizikovej kategórii. Len v jednej krajine z 19, v Slovinsku, by sa členovia parlamentu mali podriadiť odkladnému obdobiu pred presunom na pozíciu, ktorá by mohla vyvolať konflikt záujmov, a náš prieskum ukázal, že tieto pravidlá sa v praxi neuplatňujú.⁸⁵ Zatiaľ čo niektorí argumentujú, že členovia parlamentu by nemali podliehať takýmto obmedzeniam z dôvodu niekedy krátkodobej povahy voleného úradovania, stojí za to poznamenať, že zákonodarcovia v 32 štátoch v USA podliehajú odkladnému obdobiu v trvaní až dvoch rokov.⁸⁶

Nakoľko sú odolné mechanizmy integrity navrhnuté na podporu etického lobingu medzi lobistami a tvorcami rozhodnutí v európskych krajinách a inštitúciách EÚ?

Stupnica 0 až 100, kde je 0 najslabšia a 100 najsilnejšia hodnota. Celkové skóre založené na neváženom priemere výsledkov v štyroch podkategóriách. Výsledky sú zobrazené v zostupnom poradí od krajiny/inštitúcie EÚ s najvyšším skóre.

%

	Obmedzenia pri vstupe a odchode z práce vo verejnom sektore	Etický kódex pre zamestnancov verejného sektora	Etický kódex pre lobistov	Samoregulácia lobingu profesnými organizáciami	Celkové skóre
Slovinsko	67	75	60	30	58
Veľká Británia	40	40	33	92	51
Európska komisia	67	50	30	n/a	49
Európsky parlament	50	58	30	n/a	46
Lotyško	33	67	20	50	43
Rakúsko	8	67	60	33	42
Litva	50	58	50	0	40
Írsko	40	42	13	58	38
Holandsko	8	75	0	67	38
Česká Republika	25	50	20	58	38
Španielsko	58	58	0	25	35
Francúzsko	22	42	7	50	30
Rada EÚ	42	25	20	n/a	29
Estónsko	8	67	0	33	27
Taliansko	8	50	0	50	27
Poľsko	17	67	20	0	26
Nemecko	17	42	0	42	25
Bulharsko	33	42	0	25	25
Slovensko	42	42	10	0	23
Cyprus	58	25	0	0	21
Portugalsko	42	17	0	17	19
Maďarsko	8	50	0	8	17
Regionálne skóre	32	49	16	36	33

Len v Slovinsku, by sa členovia parlamentu mali podriadiť prechodnému obdobiu pred presunom na pozíciu, ktorá by mohla vyvolať konflikt záujmov.

1/19

Napriek tomu, že vo Francúzsku nedávno nadobudli účinnosť odolné pravidlá pre verejných činiteľov (pozri nasledujúce okienko), členovia parlamentu nepodliehajú týmto pravidlám a môžu naďalej vykonávať konzultačnú prácu a lobing, kým sú v úrade. Podobná situácia je v Portugalsku a Španielsku. Obmedzené pravidlá, ktoré existujú v Nemecku, sa vzťahujú len na administratívnych pracovníkov na ministerstvách a nie na iné významné ciele lobingu, ako sú ministri a parlamentní štátni tajomníci.

Bez ohľadu na problémy so zostavovaním samotných zákonov, predovšetkým v súvislosti s ich rozsahom a dĺžkou moratória, je nanajvýš problematické ich vykonávanie. **Žiadna krajina zahrnutá do tejto štúdie nemá adekvátnu kontrolu pravidiel pri vstupe a odchode z práce vo verejnom sektore.** Pokiaľ ide o prepojenie verejného sektora, sú riziká vysoké a prieskum ukazuje, že význam ich zmiernenia politickí lídri v európskych krajinách dostatočne neuznávajú.

Kódexy správania: Regulácia správania lobistických cieľov a lobistov

Zatiaľ čo kódexy správania pre verejný sektor sú v Európe celkom bežné, niekoľko krajín EÚ stále nemá kódexy správania pre členov parlamentu. Medzi tie, ktorým chýbajú kódexy pre členov parlamentu, patria Cyprus, Česká republika, Holandsko, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko.⁸⁷ Vzhľadom na to, že členovia parlamentu sú hlavným cieľom lobingu, je absencia jasných pravidiel na usmerňovanie ich správania ako zástupcov verejnosti vo všeobecnosti a spôsobu, akým sa správajú najmä k lobistom, hlavným problémom.

Nové francúzske obmedzenia pri vstupe a odchode z práce vo verejnom sektore sú dobrým začiatkom, ale mali by sa týkať aj členov parlamentu

Vo Francúzsku sa podľa zákona vyžaduje prechodné obdobie troch rokov medzi ukončením mandátu verejnej služby a prechodom k spoločnosti, za ktorú bola táto osoba predtým zodpovedná z hľadiska činností dohľadu alebo kontroly. Tento zákaz sa týka všetkých verejných činiteľov vrátane ministrov kabinetu a poradcov prezidenta. Od zriadenia zákona o transparentnosti v roku 2013 sa táto požiadavka uplatňuje aj na členov vlády a hlavné miestne orgány. Výbor pre etiku vo verejnej službe a Vysoký orgán pre transparentnosť vo verejnom živote sú zodpovedné za kontrolu jeho vykonávania.

Kontrola je však v praxi zložitá. Aj keď sú tieto dve inštitúcie nezávislé, existujú obavy o zdroje, ktoré majú k dispozícii v súvislosti s rozsahom ich úloh. Napríklad Výbor pre etiku vo verejnej službe je zodpovedný za všetkých verejných činiteľov, ktorých bolo spolu 5,5 milióna k 31. decembru 2012. Okrem toho, odporúčania, ktoré vydáva, zaväzujú administratívu, len ak existujú náznaky nezlučiteľnosti. Navyše tento výbor nemá žiadnu kontrolu nad vykonávaním v prípade odporúčania s výhradami, čo napríklad predstavuje takmer 42 percent odporúčaní predložených štátnej verejnej službe.⁸⁸ Je potrebné zdôrazniť, že požadované prechodné obdobie sa nevzťahuje na členov parlamentu, ktorí sú primárnym cieľom lobingu, a nie je výslovné určené na pokrytie činností lobingu.

Vo veľkej väčšine krajín (15 z 19) boli vypracované zo strany priemyslu samoregulačné kódexy správania.

15/19

Existujú určité relatívne odolné kódexy správania, napríklad v Rakúsku, Holandsku a v Európskom parlamente. V Slovinsku správanie činiteľov pomerne dostatočne reguluje zákon, ktorý zahŕňa podávanie správ o lobistických kontaktoch. Až na prípad Slovinska **žiadne skúmané kódexy správania vo verejnom sektore výslovne a jednoznačne nešpecifikujú normy, akým spôsobom by mali verejní činitelia vykonávať svoju komunikáciu so záujmovými skupinami, ani nepredpisujú povinnosť dokumentácie kontaktov alebo povinnosť nahlasovať neregistrovaný či protizákonný lobing nadriadeným.**

Kódexy správania vo verejnom sektore súhrnne zlyhávajú pri poskytovaní jasných usmernení, čo predstavuje dobrý lobing a ako by mali verejní činitelia vykonávať svoju komunikáciu s externými jednotlivcami a skupinami. Toto ďalej znásobené nepostačujúcim školením a presadzovaním súčasných kódexov vo väčšine jurisdikcií, ako aj nedostatočnými regulačnými právomocami. Napríklad na Cypre a v Írsku orgány dohľadu nemôžu iniciovať vyšetrovanie bez sťažnosti.

Pokiaľ ide o etické usmernenia pre lobistov, len dve krajiny majú zákonné pravidlá správania – Rakúsko a Slovinsko. Obe upravujú základné zásady správania, avšak Rakúsko išlo ešte ďalej a podporuje lobistické organizácie, aby prijali a zverejnili dodatočné opatrenia. Zákonné nezáväzný kódexy existujú vo Francúzsku, Litve, Slovinsku a v inštitúciách EÚ. Existuje ešte potenciál zákonného kódexu správania v rámci nedávno prijatého zákona o lobingu v Spojenom kráľovstve. Aktuálny írsky návrh zákona predvída opatrenie miestnej vyhlášky, ktorá splnomocní, ale nebude od regulačného úradu vyžadovať vydanie povinného kódexu, a pozmeňovať ho podľa potreby na základe konzultácie s lobistickou komunitou.

Budovanie integrity zvnútra: Reformné úsilie obchodného a lobistického spoločenstva

Samoregulácia zvnútra lobistickej komunity môže zohrávať dôležitú úlohu pri spustení konverzácie o etike a spravodlivosti v rámci lobingu a pri podpore lobistov prostredníctvom zvyšovania informovanosti, školenia a poskytovania etických usmernení. **Vo veľkej väčšine krajín (15 z 19) boli vypracované zo strany priemyslu samoregulačné kódexy správania**, zvyčajne profesionálnymi združeniami lobistov alebo združeniami styku s verejnosťou. Silnejšie kódexy obsahujú konkrétne zásady správania, ktoré odrádzajú lobistov od neetických situácií (Francúzsko, Holandsko, Rakúsko, Spojené kráľovstvo a Taliansko), zakazujú súbežné zamestnávanie do funkcie lobistov a verejných činiteľov (Česká republika, Francúzsko, Írsko, Spojené kráľovstvo a Taliansko) a majú odolné sťažnostné mechanizmy (Spojené kráľovstvo).

Háčikom týchto kódexov je, že sú trvalo dobrovoľné a vzťahujú sa iba na lobistov, ktorí sú členmi združenia. Počet členov v rámci združení sa veľmi líši, a to v rozmedzí od skôr slabých 120 členov v *Il Chioistro*, jedna z talianskych združení lobistov, po 1000 jednotlivých členov v *Public Relations Institute of Ireland* (PRII). Účinnosť kódexov zostavených takýmito združeniami je spochybňovaná a v niekoľkých prípadoch sa presadzovanie kódexov zdá byť nedôsledné alebo absentujúce. Napríklad od zavedenia kódexu správania združením PRII v Írsku v roku 2003 nebola predložená ani jedna sťažnosť proti členom PRII a inštitút nevykonával žiadne vyšetrovanie týkajúce sa porušovania tohto kódexu.⁸⁹

ROVNOSŤ PRÍSTUPU

Pri priemernom regionálnom skóre vo výške 33 percent pre rovnosť šanci pre účasť na prijímaní verejných rozhodnutí, je jasné, že konzultácie a účasť verejnosti sa v európskych krajinách neberie dost vážne.

Diskusie o lobingu a najlepšom spôsobe jeho regulácie musia brať na zreteľ dôležitý fakt: získavanie vplyvu si vyžaduje prístup k tvorcom rozhodnutí. **Ak sú možnosti prístupu naklonené v prospech pár privilegovaných, potom sa všetka transparentnosť a integrita na svete nebude uberať k spravodlivému a pluralitnému politickému systému.** Pri priemernom regionálnom skóre vo výške 33 percent pre rovnosť šanci pre účasť na prijímaní verejných rozhodnutí, je jasné, že konzultácie a účasť verejnosti sa v európskych krajinách neberie dost vážne. Demokracia závisí od schopnosti všetkých občanov dať vedieť o svojej voľbe, ale verejní činitelia a zástupcovia „nemôžu zvažovať názory, ktoré nepočujú, a je ešte zložitejšie venovať pozornosť názorom, ktoré znejú potichu“.⁹⁰

Vo väčšine európskych krajín existujú formálne mechanizmy, ktoré občanom umožňujú vypočúť ich názorov v procese tvorby pravidiel a zákonov. Z 19 posudzovaných krajín sa v 17 ukladajú určité požiadavky na verejných činiteľov, aby prostredníctvom mechanizmov verejných konzultácií zapájali občanov, pričom najsilnejšia ochrana existuje v nových členských štátoch EÚ, v Bulharsku, Lotyšsku, Litve, Poľsku a Slovinsku. Je pozoruhodné, že v mnohých prípadoch sú ustanovenia zriedka kodifikované zákonom, čo môže viesť k odlišnej a zmätočnej praxi v rámci rôznych vládnych sekcií, ako aj k obmedzenej náprave pre občanov alebo záujmové skupiny, keď sa vynechajú konzultácie.

Výraznejšia demokratická kultúra má hlavný vplyv na druh použitých konzultačných procesov a na otvorenosť či výlučnosť týchto procesov. Množstvo krajín EÚ (Bulharsko, Francúzsko,

Írsko, Holandsko, Maďarsko, Nemecko, Rakúsko, Slovensko, Slovinsko a Taliansko) je poznačených korporativizmom alebo neokorporativizmom, ktorý znamená privilegovaný prístup k „sociálnym partnerom“, ktorí zastupujú záujmy tých, ktorých by sa v prvom rade mali dotknúť prerokúvané pravidlá. To zvyčajne zahŕňa priemyselné združenia, odborové organizácie, odborové zväzy a poľnohospodárske združenia. Zatiaľ čo tento druh prístupu sociálneho partnerstva nie je sám o sebe problematický, nedostatok transparentnosti okolo toho, či preferencie sa berú do ohľadu, je.

Výskumom sa zistilo, že napriek existencii viacerých a rôznych spôsobov na vyslovenie preferencií občanov a skupín, je úplne nejasné, ktorým názorom v skutočnosti tvorcovia rozhodnutí venujú pozornosť. Žiadna zo skúmaných krajín nemá fungujúce mechanizmy, ktoré od tvorcov politik požadujú objasniť alebo odôvodniť, prečo a ako boli či neboli rôzne návrhy vzaté do úvahy pri konečných rozhodnutiach.⁹¹

V niekoľkých krajinách (Bulharsko, Česká republika, Holandsko, Írsko, Nemecko, Litva, Slovensko, Slovinsko a Spojené kráľovstvo) existujú právne nezáväzné usmernenia alebo politické dokumenty, ktoré odkazujú na povinnosti tvorcov politik odôvodňovať svoje rozhodnutia. Vo všeobecnosti sa však považujú skôr za slabé a celkovo nedostatočné. Uloženie silnejšieho bremena na tvorcov rozhodnutí dokumentovať a zverejňovať nielen výsledky verejných konzultácií, ale aj toho, ktoré návrhy ovplyvnili výsledok procesu prijímania rozhodnutia, a akým spôsobom, by prispelo k zvýšeniu pozornosti občanov a poskytlo by im širšie vlastníctvo verejných rozhodnutí.

Podporujú súčasné pravidlá pluralitu názorov v politickom systéme? Nakoľko sú prístupné mechanizmy verejných konzultácií a aké odolné je zloženie pravidiel pre poradné skupiny?

Stupnica 0 až 100, kde je 0 najslabšia a 100 najsilnejšia hodnota. Celkové skóre založené na neváženom priemere výsledkov v dvoch podkategóriách.⁹⁰ Výsledky sú zobrazené v zostupnom poradí od krajiny/inštitúcie EÚ s najvyšším skóre.

	Konzultácie a účasť verejnosti pri prijímaní rozhodnutí	Odolnosť pravidiel pre poradné/odborné skupiny	Celkové skóre
Európska komisia	67	60	63
Litva	83	40	62
Slovinsko	75	20	48
Lotyšsko	75	20	48
Veľká Británia	29	63	46
Rakúsko	67	20	43
Poľsko	67	20	43
Holandsko	58	20	39
Bulharsko	50	25	38
Portugalsko	33	40	37
Estónsko	50	20	35
Slovensko	58	10	34
Írsko	42	20	31
Nemecko	50	10	30
Česká Republika	50	10	30
Taliansko	33	10	22
Európsky parlament	42	0	21
Francúzsko	33	10	27
Maďarsko	25	10	18
Španielsko	33	0	17
Cyprus	25	0	13
Rada EÚ	25	0	13
Regionálne skóre	46	19	33

Žiadna zo skúmaných krajín nemá fungujúce mechanizmy, ktoré by objasnili alebo odôvodnili, prečo a ako boli či neboli rôzne návrhy vzaté do úvahy pri konečných rozhodnutiach.

0/19

Rada ako forma ovplyvňovania: Odborné a poradné skupiny

Poradné a odborné skupiny⁹² poskytujú iné významné fórum na účasť a zadávanie informácií od zainteresovaných strán, prevažne v oblastiach, kde štátna správa nemá dostatok vlastných odborných znalostí. Zohrávajú rozhodujúcu úlohu pri formovaní názorov týkajúcich sa nových politik a zákonov, a pri vytváraní obsahu rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú verejnosť. Je dôležité, aby takéto poradné skupiny boli vyvážené, a aby zástupcovia záujmov všetkých tých, ktorých sa dotýka navrhovaný zákon alebo pravidla, mali miesto pri stole. Predovšetkým je nevyhnutné, aby žiadna kategória záujmu neprevládala v poradných skupinách, aby sa ochránil širší verejný záujem.

Výskum dokazuje, že veľká väčšina európskych krajín nevenuje dostatočnú pozornosť zaistovaniu vyváženého zloženia poradných skupín. Takéto vyvážené zloženie je právne ustanovené len v jednej z 19 posudzovaných krajín (Portugalsko). **Medzi najhorších previnilcov, pokiaľ ide o nevenovanie dostatočnej pozornosti pri zaistovaní rovnováhy, patrí Cyprus, Česká republika, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Taliansko, Slovensko a Španielsko. Všetky krajiny majú v hodnotení ich opatrení na zaistenie vyváženosti poradných skupín skóre len 10 alebo menej percent.**

Okrem toho, len v Litve a Spojenom kráľovstve majú lobisti osobne zakázané byť členom poradných skupín. V žiadnej zo skúmaných krajín nemajú výkonní pracovníci korporácií osobne zakázané byť členom poradných skupín. **Toto predstavuje veľkú hrozbu, že skryté záujmy majú neprimeraný vplyv v politickom procese.**

Bez ohľadu na zloženie týchto vplyvných skupín by malo byť pre zainteresovaného občana tiež možné poznať ich agendu, čo sa prerokúva na ich stretnutiach a aké sú stanoviská rôznych členov. V niekoľkých krajinách (Česká republika, Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Lotyšsko, Slovensko a Španielsko) nie je žiadna z týchto informácií dostupná a tieto poradné skupiny sú zahalené rúškom tajomstva. V tomto prípade je pravdepodobné, že nemajú čo skrývať, ale nedostatok transparentnosti nevyhnutne prináša nedôveru.

Mechanizmy konzultácií existujú na papieri, ale v praxi sa príliš často stávajú skôr obyčajnými cvičeniami zaškrtavania políčok, ako zmysluplnými platformami pre širokú demokratickú účasť reprezentatívnej vzorky spoločnosti. Reformy súčasných štruktúr, ako napríklad spôsobu fungovania verejných konzultácií a tvorby poradných skupín, by boli dobrým začiatkom na dosiahnutie lepšej vyváženosti pri zastupovaní záujmov pri prijímaní verejných rozhodnutí v Európe a koniec koncov na dosiahnutie väčšej rovnosti prístupu k prijímaniu verejných rozhodnutí.

POZNÁMKY POD ČIAROU

1 Krajiny sú zoradené podľa sily regulačného systému so zreteľom na lobing. Celkové skóre predstavuje silu celkového systému regulačných bezpečnostných opatrení proti neprimeranému vplyvu pri lobingu a snahy na podporu otvoreného a etického lobingu. Skóre inštitúcií EÚ je priemerné skóre 3 inštitúcií EÚ: Európska komisia, Európsky parlament a Rada EÚ.

2 Národné hodnotenia boli vykonané v roku 2014 v Bulharsku, Cypre, Českej republike, Estónsku, Francúzsku, Holandsku, Írsku, Litve, Lotyšsku, Maďarsku, Nemecku, Poľsku, Portugalsku, Rakúsku, Slovensku, Slovinsku, Spojenom kráľovstve, Španielsku a Taliansku. Medzi posudzované inštitúcie EÚ patrí Európska komisia, Európsky parlament a Rada EÚ.

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

4 Transparency International, *Globálny barometer korupcie 2013* (Berlín: Transparency International, 2013).

5 Ústavný zákon o konflikte záujmov č. 357/2004 Z.z.

6 Medzirezortné pripomienkové konanie, Portál právnych predpisov

7 Kým výnimky pri určitých malých činnostiach môžu byť opodstatnené v niektorých prípadoch, by registre vo všeobecnosti mali zahŕňať všetkých lobistov a v tomto ohľade by mala byť administratívna záťaž minimalizovaná.

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

9 OECD, 2014.

10 Rada Európy, *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* (Berlín: Transparency International, už čoskoro).

12 Sunlight Foundation, 2013.

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

14 Pozri taktiež Transparency International Hungary *National Integrity System Assessment* (Budapest: Transparency International Hungary, 2012), Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators: 2014 Hungary Report* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014) and Mihály Fazekas and 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).

15 TI Maďarsko, *Lifting the Lid on Lobbying: National Report of Hungary* (Budapest: TI Hungary, 2014), p.20.

16 Rozhovory so zástupcom profesijného združenia v Maďarsku, potvrdeného rozhovorom s vládnyim činiteľom.

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

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

19 Pre podrobnejšie informácie o tomto jave, pozri napríklad Eric Lipton and Danny Hakim, "Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence the European Union", *New York Times* (web), 18 October 2013.

20 Pozri EU Transparency Register statistics: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView> (dostupné November 2014).

21 Maeve McClenaghan, "How 'Big Four' get Inside Track by Loaning Staff to Government", *Bureau of Investigative Journalism*, 10 July 2012.

22 Pozri napríklad "Commission gets Advice on Tax Policies from LuxLeaks Tax Dodgers", Corporate Europe Observatory, 25 November 2014, <http://corporateeurope.org/expert-groups/2014/11/commission-gets-advice-tax-policies-luxleaks-tax-dodgers>.

23 Pozri napríklad "The Power of Lobbies", Corporate Europe Observatory. <http://corporateeurope.org/power-lobbies>; and the EU Transparency Register statistics.

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

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

26 For example, both Greenpeace and Transparency International EU Liaison Office spend in the region of €1 million lobbying the EU institutions each year. See EU Transparency Register statistics.

27 Edward T. Walker and Christopher M. Rea, "The Political Mobilisation of Firms and Industries", *Annual Review of Sociology* (web), 18 June 2014, pp.281–304.

28 UK Department of Health, "FOI release – correspondence about the Government's consultation on the packaging of tobacco products", 13 September 2012, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130402145952/http://transparency.dh.gov.uk/2012/09/13/foi-release-correspondence-about-the-governments-consultation-on-the-packaging-of-tobacco-products/>

29 Tamasin Cave and Andy Rowell, *A Quiet Word: Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain* (London: Bodley Head, 2014), pp.128-129; Jamie Doward, "Revealed: Tobacco Giant's Secret Plans to see off Plain Cigarette Packets", *Observer*, 27 July 2013.

30 Pozri list od Simon Clark, Forest Director to Department of Health publikovaný online na: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213681/FOI-734767-13.4.pdf

31 Nikolaj Nielsen, "MEPs Copy-pasting Amendments from US Lobbyists", *EU Observer*, 12 February 2013.

32 OECD, 2014, st.70.

33 IMF Working Paper, 2009.

- 34** Pozri TI Portugalsko, *The Influence Market in Portugal* (Lisbon: TI Portugal, 2014).
- 35** "El Consejo de Europa crítica las puertas giratorias por las que los políticos fichan por grandes empresas", *Voz Populi*, 15 January 2014.
- 36** *El Confidencial*, 11 April 2014.
- 37** J. Rodríguez, "Aznar: La reinención de un president", *El País*, Especial 2014, <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinencion-de-un-presidente/>.
- 38** Jack de Vries mag voorlopig nog niet lobbyen bij Defensie", *NRC*, 16 June 2011.
- 39** Eleni Tsingou, "Regulatory Reactions to the Global Credit Crisis: Analysing a Policy Community under Stress" (2010) cited in 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 June 2014, Barcelona, Spain.
- 40** Jan Aart Scholte, "Civil Society and Financial Markets: What is not Happening and Why", *Journal of Civil Society*, 9 (1), 2013, pp. 129-147; and Ranjit Lall, (2012) "From Failure to Failure: The Politics of International Banking Regulation", *Review of International Political Economy*, 19 (4), 2012, pp.609-638, cited in Petry, 2014.
- 41** Finance Watch, *Finance Watch Response to the Public Consultation on Stakeholder Consultation Guidelines*, (Brussels: Finance Watch, 30 September 2014).
- 42** "The Fire Power of the Financial Lobby", 2014.
- 43** Scheherazade Daneshkhu and Hugh Carneg, "France Unveils Banking Reform", *Financial Times*, 19 December 2012.
- 44** For further detail, see Transparency International France, *Transparency and Integrity in Lobbying: A Challenge for Democracy* (Paris: TI France, 2014) pp.22-26, and 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).
- 45** James Panichi, "Banks Sign Up to Lobbying Register", *European Voice*, 4 December 2014.
- 46** Transparency International Taliansko, *Lobbying and Democracy: Representing Interests in Italy* (Milan: TI Italy, 2014, pp 38-29).
- 47** Okrem mnohých iných, mnoho prominentných iniciatív vyšlo z dielne Sunlight Foundation <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>; Alter-EU www.alter-eu.org/ and LobbyPlag <http://lobbyplag.eu/map>.
- 48** 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.
- 49** V čase písania existovali silné náznaky bezprostredných opatrení na posilnenie pravidiel lobingu na úrovni EÚ (James Panichi, „Commission sets Tough Disclosure Laws“ (Komisia stanovuje silné zákony o odhaľovaní), *European Voice*, 15. November 2014) a v Rade Európy si Európsky výbor pre právnu spoluprácu (CDCJ) objednal štúdiu realizovateľnosti pre právny nástroj Rady Európy týkajúci sa regulácie činností lobingu, ktorý sa aktuálne prerokúva.
- 50** Burson Marsteller, 2013.
- 51** OECD, 2014, st.51.
- 52** Pre podrobnejšie informácie o prípade si prosím pozrite oficiálnu správu vydanú Francúzskym generálnym inšpektorátom pre sociálne veci (IGAS), "Enquête sur le MEDIATOR", 2011, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000028/0000.pdf>. Zhrnutie správy je dostupné na nasledovnom linku: http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_MEDIATOR.pdf.
- 53** Agnès Fournier, A. and 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
- 54** Angelique Chrisafis, "France Shaken by Fresh Scandal over Weight-loss Drug Linked to Deaths", *Guardian*, 6 January 2013.
- 55** IGAS, 2011 st.97
- 56** "Servier indemniser tous les patients qui ont souffert du Mediator", *Le Monde*, 14 May 2014
- 57** "Vaincre le conflit d'intérêts médical", *Le Monde*, 05 August 2014
- 58** "Mediator: Comment Servier a corrigé le rapport du Sénat", *Le Figaro*, 13 September 2013.
- 59** "Mediator: le lobbying de Servier pour minimiser ses responsabilités", *Le Figaro*, 26 September 2011.
- 60** Zákon nadobudol účinnosť pre štátne subjekty v decembri 2014 a nadobudne účinnosť pre regionálne subjekty v decembri 2015. Hoci nie je možné povedať, že rozsah inštitúcií bude v súlade so zákonom, na papieri má zákon značné slabiny a mnohé výnimky.
- 61** Pozri národné analýzy pre podrobnosti o konkrétnych národných nedostatkoch.
- 62** Pozri zákon 19/2014 o transparentnosti, prístupe k verejným informáciám a dobrom spravovaní vecí verejných, kapitoly II a III.
- 63** Latvian Saeima Rules of Procedure, Article 79.3 and 85.5.6.
- 64** TI Lotyšsko *Transparency of Lobbying in Latvia* (Riga: TI Latvia, 2015)
- 65** Medzi ne patrí Rakúsko, Cyprus, Estónsko, Francúzsko, Litva, Holandsko, Poľsko a Slovinsko
- 66** Sunlight Foundation, 2013.
- 67** Cave and Rowell, 2014, st.269.
- 68** Pozri Chief Official Ethics Commission, *Activity Report 2010* (Vilnius: Chief Official Ethics Commission), st 31.
- 69** TI Slovinsko *Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia. Call for Transparent and Ethical Lobbying* (Ljubljana: TI Slovenia, 2014) st.17
- 70** Úrad komisára lobingu v Kanade, www.oclc.ca.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00007.html. Dáta z januára 2014.
- 71** Stefan Batory Foundation *Lifting the Lid on Lobbying: Poland National Report* (Warsaw: Stephan Batory Foundation, upcoming).
- 72** TI Slovinsko, 2014, st.16.
- 73** Pozri, kalendár Deputy María González Veracruz!" www.mariagonzalezveracruz.com/mi-agenda-publica/ a agendas of the deputies of the Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) party <http://www.iniciativa.cat/icv/sections/agenda>.
- 74** Deputy Odón Elorza. Pozri: www.odonelorza.com.
- 75** Pozri <http://www.michele-rivasi.eu/agenda/agenda-%E2%80%93semaine-du-13-au-18-octobre-paris-lyon-bruxelles-douai-et-valence/>
- 76** Pozri <http://reinhardbuetikofer.eu/meine-lobbyistenliste-von-april-bis-ende-juli-2014/>
- 77** Pozri <http://heidihautala.com/en/parlamentti/lobbarilista/>
- 78** Pozri <http://www.richardcorbett.org.uk/about-me/legislative-transparency/>

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

80 Slovinský zákon o slobodnom prístupe k informáciám (ZDIJZ) sa umiestnil na druhom mieste v hodnotení Global Right to Information Rating 2014. Pozri: www.rti-rating.org

81 Pre viac informácií pozri v sekcii sľubná prax.

82 Pozri Transparency International Slovinsko *National Integrity System Study* (Ljubljana: Transparency International Slovenia, 2011).

83 Article 79, Integrity and Prevention of Corruption Act in English, www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf.

84 Článok 12 Dohovoru OSN proti korupcii vyzýva na „obmedzenia [...], na primerane dlhý čas, týkajúcich sa profesionálnych aktivít bývalých verejných činiteľov alebo zamestnania sa verejných činiteľov v súkromnom sektore po odchode z funkcie alebo do dôchodku, pokiaľ by tieto aktivity alebo zamestnanie mali priamu súvislosť s funkciami, ktoré títo verejní činitelia vykonávali, alebo ktoré im podliehali počas výkonu ich funkcie“.

85 Pozri Transparency International Slovinsko, 2011.

86 Viac informácií na National Congress of State Legislatures: www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-revolving-door-prohibitions.aspx.

87 Transparency International, 2012.

88 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) p.15.

89 TI Írsko, 2014

90 Podľa vymedzenia OECD sa za poradnú alebo odbornú skupinu považuje akýkoľvek výbor, predstavenstvo, komisia, rada, konferencia, grémium, pracovná jednotka alebo akékoľvek konzílium

zriadené vládou (výkonným, legislatívnym či justičným odborom), alebo akékoľvek ich podskupiny na poskytovanie poradenstva, expertízy alebo odporúčaní. V niektorých krajinách budú poradné skupiny regulované odlišne v závislosti od toho, o ktorý sektor/inštitúciu ide. V tomto prípade navrhujeme zamerať sa na parlamentné poradné skupiny zapojené do procesu prijímania zákonov.

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

92 V Maďarsku existuje takáto právna povinnosť v článku 11 zákona CXXXI (2010) o účasti verejnosti pri príprave legislatívy. Podľa tohto článku sa požaduje zhmutie, ktoré opisuje dôvody, prečo boli prijaté stanoviská v rámci konzultácií odmietnuté. Aj keď je tento zákon v účinnosti, v praxi sa toto ustanovenie nepresadzuje a vždy sa úplne ignorovalo.

93 Podľa vymedzenia OECD sa za poradnú alebo odbornú skupinu považuje akýkoľvek výbor, predstavenstvo, komisia, rada, konferencia, grémium, pracovná jednotka alebo akékoľvek konzílium zriadené vládou (výkonným, legislatívnym či justičným odborom), alebo akékoľvek ich podskupiny na poskytovanie poradenstva, expertízy alebo odporúčaní. V niektorých krajinách budú poradné skupiny regulované odlišne v závislosti od toho, o ktorý sektor/inštitúciu ide. V tomto prípade navrhujeme zamerať sa na parlamentné poradné skupiny zapojené do procesu prijímania zákonov.

INVESTUJTE DO LEPŠIEHO SLOVENSKA



Nie každý úplatok
je iba bonboniéra

Podporte boj proti korupcii
pre lepšie Slovensko!

PRIDAJTE SA

Podporiť Transparency International Slovensko
znamená zasadiť sa za lepšie Slovensko.
Pridajte sa k tým, ktorý veria, že je našou osobnou
zodpovednosťou niečo zmeniť.

FINANČNÁ PODPORA

Náš boj proti korupcii by sa nezaobišiel bez pomoci
našich podporovateľov. Ak je Vám naša
činnosť sympatická, pomôžte nám, prosím,
prostredníctvom finančnej podpory.
Aj vďaka Vášmu daru budeme môcť naďalej
robiť našu prácu odborne, nezávisle a pohotovo.
Váš dar, akýkoľvek malý alebo veľký,
pre nás okrem finančnej pomoci predstavuje
aj obrovskú morálnu podporu, ktorú si veľmi vážime.

Váš jednorazový dar či pravidelnú podporu
nastavíte úplne jednoducho tu:
transparency.darujme.sk/124

NEFINANČNÝ DAR

Rovnako ako finančný príspevok
je pre nás dôležitá aj nefinančná podpora.
Podporte nás nefinančným darom
a pomôžte nám naplňať naše poslanie!
Pomôže nám napríklad preplatenie nákladov na tlač,
preklad materiálov, poskytnutie kancelárskych potrieb
či priestorovna semináre alebo konferencie.
Uvítame zdieľanie skúseností či odborné poradenstvo
poskytnuté zdarma či za výhodnejších podmienok.

Pre viac informácií nás kontaktuje na:
www.transparency.sk/sk/podporte-nas/
podporte@transparency.sk

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava, Slovensko

Telefón: 02/5341 7207

www.transparency.sk
facebook.com/transparencysk

ISBN 978-80-89791-01-9