

2012

Transparency  
International  
Slovensko

Ľuba Riapošová

# [LOBING A NÁSTROJE JEHO REGULÁCIE]

*Vypracované pre Podnikateľskú alianciu Slovenska v rámci projektu Protikorupčná iniciatíva podnikateľov*

## Obsah

Čo je lobing? .....	3
Existencia legislatívy .....	4
Ako odmerať silu legislatívy .....	6
Registrácia lobistov .....	9
Čo všetko lobistom nariaďuje zákon? .....	11
Aké sú reálne dopady regulácie a pripomienkové konanie .....	13
Aké účinné sú opatrenia? .....	15
Bibliografia .....	17

# Lobing a nástroje jeho regulácie

## Čo je lobing?

Na prvý pohľad sa môže zdať, že v súčasnosti je lobing aktivitou, ktorá dáva možnosť tak výrazne zasahovať do politických rozhodnutí, že by mala byť regulovaná. Faktom však zostáva, že formálnu reguláciu lobingu doteraz zaviedlo iba niekoľko moderných demokracií. Najrozšírenejšou definíciou lobingu je **snaha ovplyvniť výsledok politických procesov a rozhodnutí v prospech súkromného záujmu**. Súkromný záujem môžeme vidieť v niekoľkých oblastiach: ekonomické záujmy (spoločnosti a korporácie), profesionálne záujmy (napr. odbory, komory) a záujmy (občianskej) spoločnosti (napr. environmentálne skupiny). Tieto oblasti však nie sú jedinými. Lobing je teda **nástroj vplyvu súkromného sektora na verejné inštitúcie** (Pavlovič, Slováková, & Lipková, 2007).

Je na mieste pýtať sa, prečo sú vôbec snahy lobistov o ovplyvňovanie politických rozhodnutí akceptovateľné. Odpoveďou by mohol byť fakt, že jednotlivé špecifické odvetvia a záujmy, ktoré sa snažia ovplyvňovať politické rozhodnutia, pracujú v oblastiach, v ktorých sa politici potrebujú zorientovať. **Lobisti teda často ako protihodnotu ponúkajú politikom cennú spätnú väzbu a dôležité informácie o jednotlivých oblastiach.**

„Inštitúcie verejného sektora, či už ide o štátnu správu, územnú samosprávu alebo verejnoprávne inštitúcie, sú nútené pri plnení svojich úloh spolupracovať s neštátnymi aktérmi. Nejde napríklad len o presun aktivít štátu v oblasti sociálnej politiky na mimovládne organizácie a dobrovoľnícke združenia alebo o outsourcing iných administratívno-technických činností na súkromný sektor. Inštitúcie verejného sektora sú nútené spolupracovať so súkromným sektorom, pretože ten často disponuje potrebnými informáciami a neporovnateľne väčšími zdrojmi (finančnými aj ľudskými)“ (Pavlovič, Slováková, & Lipková, 2007).

V tejto práci budeme analyzovať reguláciu lobingu v krajinách Severnej Ameriky, Európy a Ázie. Bližšie sa pozrieme najmä na skutočnosti, **či v krajinách vôbec existuje právna úprava lobingu a aká je reálne zaužívaná prax, na povinnosť registrácie lobistov, na spôsoby, ktorými sa lobisti môžu kontaktovať s verejnými činiteľmi, čo všetko musia o sebe nahlásiť a zverejniť, aký je systém kontroly lobingu a aké sú reálne dopady regulácie.**

## Existencia legislatívy

Podstatnou myšlienkou stojacou za reguláciou lobingu je, že systém stanoví **pravidlá, ktorými sa lobisti musia riadiť**, keď chcú ovplyvňovať a kontaktovať verejných činiteľov. Nie je to teda otázkou dobrovoľného podriadenia sa týmto pravidlám. Reguláciou sa rozumejú **kodifikované formálne pravidlá** schválené parlamentom (vládou), **ktoré je možné vymáhať a musia byť rešpektované**. Nepodriadenie sa týmto pravidlám má za následok penalizáciu, udelenie pokuty alebo väzbu (Chari, 2011).

Ako už bolo spomenuté, iba málo krajín má formálne pravidlá lobingu ošetrené zákonom. V prieskume Dr. Raja Chari v roku 2008 až 37 zo 49 hodnotených krajín nemalo v tejto oblasti žiadne zákony. V krajinách, ktoré majú lobing formálne regulovaný, sa rozsah úpravy značne líši. Niektoré štáty majú legislatívu, ktorá lobing upravuje, veľmi podrobnú, stanovujúcu kto je lobista, akým spôsobom a za akých podmienok môže vykonávať svoju činnosť a ako musí príslušné orgány a verejnosť informovať o tejto činnosti. Iné štáty zase stanovujú iba kódexy správania lobistov či povinnosť registrácie.

Zákon, ktorý by lobing explicitne upravoval môžeme nájsť **v Spojených štátoch, Kanade, Poľsku, Slovinsku a Maďarsku**. Rozsah legislatívy v týchto štátoch je rôzny, no väčšina z nich zavádza povinné registre lobistov alebo záujmových skupín a etické kódexy. **V Maďarsku** bol zákon o lobingu v roku 2011 upravený a povinnú registráciu a zverejňovanie mien lobistov a záujmových skupín do značnej miery obmedzil. Registre a záznamy sa od roku 2011 neaktualizujú a zverejňovanie podľa predošlej rozsiahlejšej legislatívnej úpravy bude dostupné iba do januára 2014. Nový zákon definuje lobistov a záujmové skupiny v Maďarsku skôr **v rovine sociálnych partnerov, ktorí môžu (či už po prizvaní alebo z vlastnej iniciatívy) prispievať do prípravy legislatívy** (Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation).

Niektoré štáty, **hoci nemajú zákon týkajúci sa výlučne lobingu, majú úpravu kontaktu verejných činiteľov s lobistami vymedzenú v iných zákonoch**, alebo majú zaužívané isté postupy, akými prebieha kontakt so zástupcami záujmových skupín. Napríklad **v Dánsku** (neexistujú žiadne osobitné pravidlá alebo registre) zástupcovia týchto skupín môžu predstupovať pred stále komisie parlamentu a mená účastníkov sú následne zaznamenané a zverejnené vo verejne dostupných archívoch. Vo **Francúzsku** je prístup lobistov a zástupcov záujmových skupín upravený v niekoľkých článkoch rokovacieho poriadku – jednotlivo pre Národné zhromaždenie a Senát. Tieto články vymedzujú povolenia a podmienky, za akých je možné predstúpiť pred zhromaždenie/senát. V rokovacom poriadku je upravený prístup záujmových skupín napríklad aj v Európskom parlamente alebo v Spolkovom sneme v Nemecku. V **Írsku** "kódex správania ministrov a vysokých štátnych úradníkov takisto zahŕňa ustanovenie o správaní sa v styku s lobistami" (Pavlovič, Slováková, & Lipková, 2007).

**Vo Veľkej Británii rozhodli zverejňovať nie registre lobistov, ale stretnutia samotných poslancov s potenciálnymi zástupcami organizácií,** ktoré mali záujem na ovplyvňovaní politických výsledkov. Existujú však registre záujmových skupín, ktoré sa nachádzajú v Dolnej snemovni. "Poslanci musia zverejniť mená klientov alebo poradenských firiem, s ktorými majú osobné prepojenie, ako aj všetky vonkajšie príjmy za činnosť, ktorú vykonávajú ako členovia parlamentu. Poslanci môžu sponzorovať stretnutia záujmových skupín v parlamente" (Pavlovič, Slováková, & Lipková, 2007). Vo Veľkej Británii sa však v roku 2012 začali podnikať kroky k zavedeniu registra lobistov obhajujúcich záujmy tretích strán.

Z vyššie spomenutých legislatívnych úprav platných v krajinách, kde je lobing formálne upravený, môžeme teda identifikovať dva prístupy k regulácii lobingu. Prvým modelom je **model sprístupnenia informácií verejným sektorom**, ktorý je regulovaný najčastejšie zákonmi upravujúcimi prístup k informáciám. V rámci tohto modelu sa sprístupňujú najmä informácie o stretnutiach verejných činiteľov (napr. s kým sa stretávajú, ich program, kniha návštev verejných inštitúcií a pod.) **Jeho hlavnou nevýhodou je to, že mnohé stretnutia sa konajú mimo pôdy verejných inštitúcií, teda o nich nemusí byť záznam.** Druhým modelom je takzvaný **registračný model**, ktorý „je založený na stanovení pravidiel, kto, kedy a za akých okolností môže lobistické aktivity uskutočňovať (Sičáková-Beblavá & Beblavý, s. 32). V tomto modeli sa zavádzajú registre, v ktorých sa zaznamenávajú rôzne údaje o lobistoch vrátane príjmov a výdavkov na lobing a cieľov lobistických aktivít (Sičáková-Beblavá & Beblavý, s. 33). Prehľad legislatívy v jednotlivých krajinách uvádzame v prílohe na konci tejto analýzy.

## Ako odmerať silu legislatívy

Pri meraní sily regulácie lobingu sa v minulosti zvyklo prihliadať na faktory ako je frekvencia povinností registrovať sa a podávať správy a výška (spôsob) penalizácie v prípade porušenia zákona. Pri takomto hodnotení však nebola zohľadnená komplexnosť regulácie lobingu. Preto Centrum verejnej integrity (Centre for Public Integrity) v roku 2004 vykonalo hodnotenie 51 amerických jurisdikcií, kde meralo efektivitu regulácie lobingu s prihliadaním na transparentnosť a zodpovednosť (accountability) s pridelením skóre za jednotlivé hodnotené oblasti a výsledky hodnotenia zosumarizovalo v **CPI Indexe** (Chari, 2011).

V hodnotení sa bližšie pozreli na 8 oblastí:

- Definícia lobistu
- Individuálna registrácia
- Zverejnenie individuálnych výdavkov
- Zverejnenie výdavkov zamestnávateľa
- Elektronické podania
- Verejný prístup (do registra lobistov)
- Vymáhateľnosť
- "Revolving door provisions/ cooling off periods" (doba, ktorá je potrebná na to, aby sa verejný činiteľ mohol stať lobistom, resp. prechod medzi lobistom a ver. činiteľom)

Spolu bolo hodnotených 48 otázok, z ktorých každá mala priradenú istú bodovú váhu. Najvyšší počet bodov mohol byť 100, a čím viac bodov získala konkrétna jurisdikcia, tým silnejšia by mala byť jej legislatíva (v zmysle: plné zverejnenie, verejný prístup, transparentnosť). Jurisdikcie, ktoré získali viac ako 60 bodov by v takomto hodnotení "prešli". Podľa Dr. Raj-a Chari (2011), by tento systém mal byť rovnako dobre aplikovateľný aj mimo Spojených štátov. Podrobnejšie informácie o hodnotení regulácie lobingu pomocou CPI skóre môžete nájsť na [www.stateintegrity.org](http://www.stateintegrity.org)<sup>1</sup>.

V nasledujúcej tabuľke je zobrazené umiestnenie amerických štátov a niekoľkých ďalších štátov v hodnotení CPI (k roku 2011; je však možné, že tabuľka reflektuje iba legislatívu po rok 2007). Na prvý pohľad môže byť zrejmé, že regulácia v Európe ani zďaleka nedosahuje štandardy, ktoré sú podľa hodnotenia CPI potrebné na transparentné a zodpovedné regulovanie lobistických aktivít. Je však potrebné poznamenať, že v tomto hodnotení ešte nie je zachytený slovinský ani izraelský nový zákon o lobingu ani nedávne kroky Európskej komisie a parlamentu k zvýšeniu transparentnosti lobingu na úrovni Európskej únie.

---

<sup>1</sup>Konkrétne otázky hodnotené pri lobingu v USA:  
[http://www.stateintegrity.org/pennsylvania\\_survey\\_lobbying\\_disclosure](http://www.stateintegrity.org/pennsylvania_survey_lobbying_disclosure)

**Tab 1: Hodnotenie kvality regulácie lobingu prostredníctvom indexu CPI**

Jurisdikcia	Skóre	Jurisdikcia	Skóre
Washington	87	Nevada	53
Kentucky	79	Alabama	52
Connecticut	75	Západná Virgínia	52
Južná Karolína	75	CAN- federálna (2008)	50
New York	74	Pennsylvánia	50
Massachusetts	73	Newfoundland	48
Wisconsin	73	Iowa	47
Kalifornia	71	Oklahoma	47
Utah	70	Severná Dakota	46
Maryland	68	Maďarsko	45
Ohio	67	CAN- federálna (2003)	45
Indiana	66	Illinois	45
Texas	66	Tennessee	45
New Jersey	65	Litva	44
Mississippi	65	Britská Kolumbia	44
Aljaška	64	Ontário	43
Virgínia	64	Južná Dakota	42
Kansas	63	Quebec	40
Georgia	63	Queensland	39
Minnesota	62	Taiwan	38
USA federálna (2007)	62	Západná Austrália	38
Missouri	61	New Hampshire	36
Michigan	61	USA federálna (1995)	36
Nebraska	61	Nový Južný Wales	36
Arizona	61	Tasmánia	36
Colorado	60	Victoria	36
Maine	59	Nové Škótsko	36
Severná Karolína	58	Južná Austrália	35
Nové Mexiko	58	Wyoming	34
Rhode Island	58	Austrália (federálna)	33
Montana	56	Alberta	33
Delaware	56	CAN- federálna (1989)	32
Arkansas	56	Zákon Labour Party	29
Louisiana	55	Poľsko	27
Florida	55	Európska komisia	24
Oregon	55	Návrh zákona Fine Gael	17
Vermont	54	Nemecko	17
Havaj	54	Európsky parlament	15
Idaho	53		

Zdroj: Chari, 2011

V tabuľke uvedenej nižšie je zhrnutie charakteristík takzvaných silno a slabo regulovaných systémov vrátane toho, aké regulačné prvky a do akej miery používajú:

	<b>Slabo regulované systémy</b>	<b>Stredne regulované systémy</b>	<b>Vysoko regulované systémy</b>
<b>Regulácia registrácií</b>	Existujú pravidlá individuálnej registrácie, nevyžaduje sa však veľa detailných informácií	Existujú pravidlá individuálnej registrácie, vyžadujú sa detailnejšie informácie	Pravidlá individuálnej registrácie sú extrémne prísne
<b>Definícia adresátov lobingu</b>	Poslanci a ostatní zamestnanci v legislatíve (parlamente)	Poslanci a ostatní zamestnanci v legislatíve; členovia vlády a ostatní zamestnanci v exekutive; predsedovia štátnych agentúr a úradníci	Poslanci a ostatní zamestnanci v legislatíve; členovia vlády a ostatní zamestnanci v exekutive; predsedovia štátnych agentúr a úradníci
<b>Zverejňovanie výdavkov</b>	Neexistujú pravidlá zverejňovania individuálnych výdavkov, ani výdavkov zamestnávateľa	Existujú určité pravidlá zverejňovania individuálnych výdavkov, ale žiadne pravidlá zverejňovania výdavkov zamestnávateľa	Prísne pravidlá zverejňovania individuálnych výdavkov aj výdavkov zamestnávateľa
<b>Elektronické vyplňanie</b>	Slabé možnosti online registrácie, vyžaduje sa odovzdávanie dokumentov v papierovej podobe	Silný systém online registrácie, odovzdávanie dokumentov v papierovej podobe nie je potrebné	Silný systém online registrácie, odovzdávanie dokumentov v papierovej podobe nie je potrebné
<b>Prístup verejnosti</b>	Zoznamy lobistov sú dostupné, ale obsahujú málo detailov a nie sú pravidelne aktualizované	Zoznamy lobistov sú dostupné, detailné a pravidelne aktualizované	Zoznamy lobistov a deklarácie ich výdavkov sú dostupné, detailné a pravidelne aktualizované
<b>Vynútiteľnosť</b>	Štátne orgány majú slabé možnosti vynucovania	Teoreticky majú štátne orgány možnosti/nástroje vynucovania, využívajú ich však zriedkavo	Štátne orgány majú možnosti vynucovania a uskutočňujú povinné preverky a audity
<b>Opatrenia na reguláciu "otáčavých dverí"</b>	Nie je určená doba, počas ktorej sa bývalý poslanec nesmie registrovať ako lobista	Je určená doba, počas ktorej sa bývalý poslanec nesmie registrovať ako lobista	Je určená doba, počas ktorej sa bývalý poslanec nesmie registrovať ako lobista

Zdroj: (Chari, Hogan, & Murphy, 2010)

Na základe vyššie uvedených dvoch tabuliek by sa dalo skonštatovať, že vysoko regulované lobistické aktivity môžeme nájsť hlavne v Spojených štátoch. Regulácia lobingu v USA prebieha nielen na federálnej úrovni, ale jednotlivé štáty majú kompetencie sami si upravovať legislatívu týkajúcu sa lobingu. Väčšina z nich by splnila podmienky vysokej regulácie. Naproti tomu, v Európe by zrejme väčšina krajín bola zaradená medzi slabo až stredne regulované systémy – možno až na výnimku Slovinska, ktoré v novom zákone vymedzuje niektoré regulácie, ktoré by teoreticky mohli splniť aj podmienky nastavené pre vysoko regulované systémy (zverejňovanie výdavkov a príjmov, existencia komisie zodpovednej za dozor nad zverejňovanými dokumentmi).



## Registrácia lobistov

Pre registráciu lobistov je nutné najprv v systéme **definovať, kto vlastne môže byť považovaný za lobistu**. Podľa Müllera (2010) je možné opäť identifikovať **dva prístupy** k tejto definícii. V USA a Kanade je lobista definovaný hlavne **cez finančný vzťah ku svojmu klientovi**. Lobista je teda osoba „ktorá za určitú odmenu pred verejnými predstaviteľmi reprezentuje záujmy tretích strán“(Müller, Laboutková, & Vymětal, 2010, s. 59-60). V kontinentálnej Európe sú však lobisti vo väčšine definovaní **v rámci konceptu sociálneho partnerstva** a sú viac integrovaní do politických procesov. Definícia teda nie je úplne jasná a ani pojem lobing alebo lobista nie sú zaužívané v mnohých európskych krajinách. Müller ďalej rozlišuje tri skupiny lobistov: **Lobisti/konzultanti** – profesionálni lobisti, za odmenu presadzujú záujmy svojich klientov, **podnikoví lobisti** – zamestnanci veľkých firiem, ktorí obhajujú záujmy firmy pred verejnými činiteľmi (venujú lobingu istú časť svojej pracovnej doby) a **lobisti/obhajcovia**, ktorí sú zvyčajne zástupcami neziskového sektora a napr. v USA alebo Kanade majú aj iný režim zverejňovania informácií o svojej činnosti(Müller, Laboutková, & Vymětal, 2010, s. 61).

**Lobisti v Kanade (na federálnej úrovni) musia pri registrácii uviesť:**

- Meno, pozíciu a obchodnú adresu lobistu
- Meno a obchodnú adresu lobingovej firmy/korporácie
- Meno klienta a jeho obchodnú adresu
- Meno hlavného zástupcu klienta
- Meno a obchodnú adresu každej osoby alebo organizácie, ktorá kontroluje alebo usmerňuje klientove aktivity
- Ak je klientom korporácia – meno a obchodná adresa materskej spoločnosti a dcérske spoločnosti, ktoré majú priame výhody z lobingu
- Ak je klientom koalícia – mená a obchodné adresy firemných a organizačných členov
- Ak jednotlivec v minulosti zastával verejné funkcie – popis funkcií
- **Predmet lobingu, vrátane špecifického legislatívneho návrhu, zákona (rezolúcie), regulácie, politiky (policy), programu, grantu, príspevku, iného finančného benefitu alebo zamýšľaný kontrakt**
- Názov každého ministerstva alebo vládnej inštitúcie, ktorá je lobovaná
- **Zdroj a sumu financovania, ktorá bola klientovi poskytnutá**
- **Či má toto financovanie súvis s lobingovou činnosťou**, použité komunikačné techniky vrátane občianskych aktivít (grass-root lobbying) (Chari & Murphy, 2006)

V Kanade bol v čase písania uvedenej štúdie z roku 2006 **známy iba jediný prípad penalizácie lobistu za nesplnenie si svojich registračných povinností**, čo môže znamenať, že lobisti si zvykli na registráciu a berú ju ako samozrejmosť. **Rovnako to však**

**môže znamenať aj to, že chýba efektívne vymáhanie zákona o lobingu zo strany štátu** (Chari & Murphy, 2006).

Registrácia lobistov je teda najbežnejším nástrojom, ktoré využíva legislatíva upravujúca lobing. Najrozsiahljšiu povinnosť registrácie a zverejňovania môžeme nájsť v zákonoch **Spojených štátov amerických – či už na federálnej úrovni** alebo v zákonoch spadajúcich pod právomoci **jednotlivých štátov**. Register lobistov je spravovaný tajomníkom Dolnej snemovne Kongresu. O svojich aktivitách lobisti podávajú správy dvakrát do roka (Pavlovič, Slováková, & Lipková, 2007). Register lobistov prístupný verejnosti môžeme nájsť aj v **Kanade** (od 1996, spravuje ho Ministerstvo priemyslu), **Európskom parlamente** (spravuje ho kolégium kvestorov, je dostupný na internete), **Nemecku** (v Bundestagu existuje verejný register záujmových skupín; Spolková rada nie je regulovaná žiadnou právnou úpravou a nemá ani register), **Veľkej Británii** (register záujmových skupín v knižnici Dolnej snemovne) a v **Slovinsku** (spravovaný výborom pre prevenciu korupcie, verejný). Povinnosť byť evidovaný v registri pre lobistov zanikla v Maďarsku v roku 2011.

V mnohých krajinách, kde existuje istá forma registrácie lobistov je **registrácia zároveň podmienkou ďalšieho stretávania sa s verejnými činiteľmi alebo vystupovania pred príslušnými orgánmi**. V registri sú informácie pravidelne aktualizované a aktualizácia spadá do právomocí rôznych orgánov (v USA väčšinou štátnych etických komisií). Napríklad nový slovinský zákon o lobingu z roku 2010 dáva túto kompetenciu do rúk Komisii pre prevenciu korupcie. Táto komisia zároveň monitoruje aj ďalšie výstupy lobistov, napr. správy o ich činnosti. Podľa slovinských pravidiel registrácie musia lobisti uviesť meno, daňové identifikačné číslo, adresu, adresu spoločnosti, vlastníka spoločnosti alebo záujmovú organizáciu ktorá využíva služby lobistu a oblasť registrovaného záujmu (Integrity and Prevention of Corruption Act, 2010).

**Problémom však môže byť, ak je registrácia lobistov dobrovoľná** (prípád Európskej komisie). K roku 2006 sa z odhadovaných 15 000 lobistov pri EK registrovalo iba 7%, čiže menej ako 1 000 (Chari & Murphy, 2006). **Toto poukazuje na potenciálnu neochotu lobistov verejne sa registrovať a môže naznačiť aj problém pri povinnej registrácii, ak by na ňu štát podrobne nedohliadal.**

## Čo všetko lobistom nariaďuje zákon?

V tejto časti sa pozrieme na to, aké informácie majú lobisti zverejňovať. Keďže regulácia vo väčšine európskych krajín je v tejto oblasti pomerne vágna, ako príklad si zoberieme o niečo rozsiahlejšiu reguláciu v Slovinsku, ktorú porovnáme s pravdepodobne najextenzívnejšou úpravou v Spojených štátoch.

V USA je legislatíva veľmi rozsiahla a lobisti musia štvrťročne podávať podrobné správy o svojej činnosti. Okrem základných identifikačných údajov (meno lobistu, firmy, oblasť záujmu, subjekt lobingu a pod.) musia zverejňovať výdavky, príjmy, konkrétnych klientov a informácie o nich (aj pokiaľ sa jedná o štátne agentúry), polročne zverejňovať konkrétne príspevky (napr. na volebnú kampaň, ale aj iným štátnym inštitúciám), zverejňovať údaje o pridružených subjektoch (pobočkách), ktoré prispievajú na lobistickú činnosť viac ako 5000 dolárov štvrťročne a aktívne sa podieľajú na príprave lobistických aktivít. Lobisti v USA musia tiež informovať o ich predošlom zamestnaní v štátnom sektore (v posledných 20 rokoch). Zákon v USA zavádza aj plne elektronickú databázu priznaní lobistov na stiahnutie.

Zákon z roku 2007 zakazuje lobistom uhrádzať všetky výdavky spojené napríklad s cestovnými nákladmi alebo obedmi pre štátnych úradníkov a politikov, vrátane akýchkoľvek darov. **Zároveň, 48 hodín pred hlasovaním v Senáte musia zverejniť návrhy legislatívnych zmien, čo má zaistiť vyššiu transparentnosť, keďže sa dá lepšie odsledovať, ktorý návrh bol pozmeňovaný na poslednú chvíľu a kým.** Bývalí senátori sa nesmú stať lobistami počas dvoch rokov od vypršania ich mandátu, ročný zákaz sa vzťahuje na služobne starších zamestnancov (Müller, Laboutková, & Vymětal, 2010). Podobný problém existuje aj na Slovensku. Poslanecké návrhy zákonov nemusia prejsť medzirezortným pripomienkovým konaním a pripomienky v podobe poslaneckých pozmeňovacích návrhov sa do zákona často dostanú až v posledných chvíľach pred hlasovaním. **Verejnosť a organizácie občianskej spoločnosti tak nemajú možnosť zareagovať na navrhnuté zmeny, ktoré môžu byť často v prospech záujmových skupín. Vhodným riešením by mohlo byť zavedenie povinnosti zverejňovať poslanecké pozmeňovacie návrhy zákonov na internetovej stránke Národnej rady niekoľko dní pred tým, ako sa bude o nich hlasovať.**

V Slovinsku sú všetky informácie zadávané do registra lobistov verejnými informáciami (okrem daňového čísla). Okrem toho lobisti každoročne vypracovávajú správu, ktorú vždy v januári odovzdávajú Komisii pre prevenciu korupcie. Správa, ktorú lobisti podávajú, musí obsahovať daňové identifikačné číslo lobistu a dáta o záujmových organizáciách, pre ktoré lobista vykonával lobingové aktivity. Tiež musí uviesť sumu, ktorú mu za jeho služby záujmové organizácie vyplatili – jednotlivo za každú aktivitu, ktorú pre nich lobista vykonával. Ak sa táto suma nedá presne stanoviť, uvedie sa percento platby za lobing. V

správe musia lobisti v Slovinsku uviesť vyhlásenie o účele a ciele lobingu pre záujmovú skupinu, prehlásenia vládnych orgánov alebo osôb, ktoré boli lobované a techniky lobingu, ktoré boli použité v jednotlivých prípadoch lobingových aktivít. Musia tiež zverejniť typ a hodnotu príspevkov/darov politickým stranám a organizátorom volebných a referendových kampaní (Integrity and Prevention of Corruption Act, 2010).

Tieto správy a korektnosť údajov v nich sú následne preverované Komisiou pre prevenciu korupcie. Komisia je orgán, ktorého predseda a podpredsedovia sú menovaní prezidentom na návrh výberovej komisie, ktorej členovia reprezentujú zástupcov viacerých štátnych aj mimovládnych organizácií. Osoby, ktoré sú subjektmi lobingu (t.j. politici, úradníci), si musia viesť záznam o stretnutiach s lobistami, a tieto následne reportovať Komisii. Tá záznamy uchováva po dobu piatich rokov. Zároveň sa tieto osoby nesmú stretnúť s lobistom, pokiaľ im nepredloží doklad o svojej registrácii. Tento doklad musia lobisti predložiť sami a zároveň aj autorizáciu od záujmovej skupiny, ktorú zastupujú. Ak lobista doklad nepredloží, osoba, ktorá mala byť subjektom lobingu, ho musí do 10 dní nahlásiť Komisii a tá následne vec prešetruje. Ak lobista nepodá správu o svojej činnosti alebo komisia zistí, že informácie v nej sú nepravdivé, alebo sa lobista nepreukáže dokladom, Komisia voči nemu vyvodí dôsledky, ktoré závisia od vážnosti priestupku – od napomenutia, dočasného zákazu lobingu, až po úplné vymazanie z registra. Bývalí funkcionári sa môžu stať lobistami najskôr po dvoch rokoch (Integrity and Prevention of Corruption Act, 2010).

## Aké sú reálne dopady regulácie a pripomienkové konanie

**Regulácia lobingu, v závislosti od jej robustnosti, v každom prípade znamená výdavky štátneho rozpočtu.** Ak je v agentúre, ktorá má na starosti dohľad nad lobingom, príliš málo zamestnancov, je otázne, či si svoju úlohu dokáže zastávať tak, aby jej dohľad, výsledky a zistenia boli aj zmysluplné. Vybudovanie silného dozorného orgánu zvyšuje šancu, že lobingové aktivity budú verejnosti podávané transparentnejšie, ale zároveň to bude znamenať aj väčší zásah do štátnych financií.

Ak sa v krajine zavedie komplexnejší systém registrácie, reportovania a zverejňovania, je jasné, že lobisti budú mať reálne menej času na vykonávanie svojich aktivít. Zároveň sa tým však podľa Dr. Raja Chari efektívne zamedzí tomu, aby sa lobista iba tak objavil vo dverách kancelárie a presadzoval záujmy či už vlastnej organizácie alebo tretích strán, čo je verejnosťou stále vnímané ako potenciálne prostredie pre vznik korupcie. **Zavedenie povinnej registrácie a nahlasovania stretnutí aj lobistami aj lobovanými osobami zvyšuje kontrolu a obidve osoby sú tak pod vyšším tlakom tieto stretnutia skutočne nahlasovať.**

Prijatie zákona upravujúceho lobing môže do spoločnosti priniesť väčší pocit transparentnosti, keďže všetci vedia, že politici sa aj v súčasnosti stretávajú s rôznymi predstaviteľmi záujmových skupín. Ak budú tieto stretnutia zverejňované a zmysluplným systémom kontrolovateľné, spoločnosť môže nadobudnúť pocit, že politické rozhodnutia sa nerobia iba v uzavretých miestnostiach poza ich chrbát.

Regulácia lobingu by podľa Vincenta Johnsona (2007) nemala ľudí úplne odradiť od participácie na verejnom rozhodovaní, ani odstrašiť tých, ktorí majú záujem uplatniť si toto právo. Regulácia lobingu by mala reflektovať 5 oblastí dôležitých pre demokratické inštitúcie:

1. Všetci ľudia by mali mať možnosť byť vypočutí vládou
2. Vláda má dôveru ľudí
3. Rozhodnutia vlády sú založené na správnych informáciách
4. Občania vedia ako funguje vládnutie
5. Výkon verejných podnikov čerpá výhody z múdrosti komunity (Johnson, 2007)

Podobným spôsobom **funguje aj pripomienkové konanie, ktoré je súčasťou legislatívneho procesu na Slovensku. Je verejne dostupné na internete. Občania ako aj iné organizácie a skupiny majú počas určitého časového obdobia (vo väčšine prípadov 5-15 dní, pokiaľ nie je rozhodnuté inak) prostredníctvom neho možnosť verejne podávať pripomienky k návrhom zákonov ako aj k nelegislatívnym materiálom.**

"Pripomienky sa delia na všeobecné, konkrétne, vecné (namieta sa vecné riešenie navrhované v materiály), právne (namieta sa rozpor s právnymi predpismi) a legislatívno-technické, v prípade právnych predpisov (namieta sa rozpor s Legislatívnymi pravidlami vlády SR). Hromadná pripomienka je pripomienka verejnosti, s ktorou sa stotožnilo 500 fyzických alebo právnických osôb. Reakcia, ktorá nespĺňa náležitosti pripomienky je podnet (názor, otázka, odporúčanie, výhrada). [...] S podpredsedom vlády, ministerstvami a Úradom vlády Slovenskej republiky je vždy potrebné na rozporovom konaní prerokovať tie pripomienky, ktoré označili ako zásadné a ktoré sú predmetom rozporu. S ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy a s povinne pripomienkujúcimi orgánmi sa na rozporovom konaní vždy prerokuje zásadná pripomienka, ktorá je predmetom rozporu, a ktorá sa týka ich vecnej pôsobnosti. Ak sa nepodarí rozpor vyriešiť ani na úrovni príslušných ministrov alebo vedúcich iných pripomienkujúcich orgánov, predloží sa návrh zákona s rozporom a s legislatívnym zámerom, ak bol vypracovaný, na prerokovanie vláde" (Malíková, Suchalová, & Mišík, 2008).

**Na základe schválených pripomienok v pripomienkovom konaní sa dá odsledovať,** ktorá záujmová alebo profesijná organizácia má najväčší vplyv na tvorení legislatívy v štáte. Táto možnosť však plne nenahrádza registráciu lobistov alebo registráciu stretnutí politikov, keďže vo verejne dostupných materiáloch je možné sledovať iba organizáciu (prípadne "verejnosť"), ktorá pripomienku podala, a nie **aká konkrétna aktivita bola vyvinutá a čo predchádzalo tomu, aby bola pripomienka prijatá.**

Pri uvažovaní nad tým, že pripomienkové konanie by mohlo z časti slúžiť ako alternatíva k legislatíve upravujúcej špecificky lobing, by bolo nutné pozmeniť súčasný systém tak, aby sa zamedzilo uzatváraniu tajných dohôd a vytvorila sa lepšia možnosť sledovania, odkiaľ prichádza tlak na zákonodarcov, čo sa pri súčasnom stave úplne presne zistiť nedá. **V prvom rade by bolo potrebné, aby pripomienkovým konaním povinne prechádzali aj všetky poslanceké návrhy zákonov.** Portál, na ktorom je možné sledovať materiály v legislatívnom procese (lt.justice.gov.sk), má už v súčasnosti dobre nastavené funkcionality. Z hľadiska lobingu by však bolo dobré urobiť tento portál intuitívnejším, aby bolo možné  **dostať sa jednoduchšie k vyhodnoteniu pripomienkového konania.** Ďalším krokom vpred by bolo tiež vytvorenie registra subjektov, ktoré sa pripomienkového konania zúčastňujú. Pri otvorení profilu takéhoto subjektu by návštevník portálu hneď videl, **aké množstvo pripomienok subjektu bolo akceptovaných, čiastočne akceptovaných alebo neakceptovaných a teda reálny vplyv subjektu na legislatívny proces.** Tu však existuje riziko, že dominantné záujmové skupiny by v praxi nemuseli pripomienkovať legislatívu pod vlastným menom, ale mohli by skryť svoju identitu za iné subjekty.

Pripomienkové konanie však bolo označené za nástroj, ktorý má potenciál na znižovanie korupcie a zvyšovania transparentnosti vo verejnej sfére na základe toho, že do rozhodovacieho procesu zapája občanov, ktorých hlas je umocnený aj zavedením hromadnej pripomienky. K znižovaniu náchylnosti ku korupcii teda dochádza zvyšovaním počtu účastníkov legislatívneho procesu, čo môže účastníkov viesť k nižšej motivácii ku korupčnému správaniu (Malíková, Suchalová, & Mišík, 2008), preto by bolo dobre tento

nástroj rozšíriť aj o možnosť lepšieho sledovania presadzovania záujmov súkromného sektora.

## Aké účinné sú opatrenia?

Dr. Raj Chari a Dr. Gary Murphy sa vo svojej štúdií o regulácii lobingu v Kanade, USA, Nemecku a Európskom parlamente pokúsili poukázať aj na možné diery v existujúcej legislatíve o lobingu. Svoj prieskum vykonali v rozmedzí októbra až decembra 2005 a na názor sa opýtali politikov, lobistov, a pracovníkov verejného sektora v krajinách, kde majú legislatívu upravujúcu lobing. Spolu poslali 1808 dotazníkov (1225 lobistom, 91 pracovníkom verejného sektora, 492 politikom) aj elektronicky aj fyzicky. Vyplnených bolo však len 140 dotazníkov, teda aj výsledky tohto dotazníka zrejme nie sú úplne smerodajné, avšak pre neexistenciu iných štúdií skúmajúcich efektívnosť nástrojov regulácie lobingu sa na výsledky tohto dotazníka pozrieme (Chari & Murphy, 2006).

- Na otázku, či si myslia že **regulácia pomohla dosiahnuť vyššiu zodpovednosť (accountability) vo vláde** kladne odpovedalo 76% volených zástupcov, 50% pracovníkov verejnej sféry, 71% lobistov
- Na otázku, či si myslia že **prístup verejnosti k registrom lobistov pomohol dosiahnuť vyššiu zodpovednosť (accountability) vo vláde** kladne odpovedalo 70% volených zástupcov, 80% pracovníkov verejnej sféry, 60% lobistov
- Na otázku, či **kontrola alebo audity lobistov štátnymi inštitúciami sú efektívne pri zvyšovaní zodpovednosti (accountability)** odpovedali nasledovne: 38% volených zástupcov neutrálne, 43% volených zástupcov kladne, 58% pracovníkov verejnej sféry odpovedalo neutrálne, 40% lobistov odpovedalo kladne (zvyšok neutrálne alebo negatívne- viac ako u ostatných skupín)
- Na otázku, či si myslia že **zverejňovanie individuálnych výdavkov (lobistov) zvyšuje transparentnosť** kladne odpovedalo 93% volených zástupcov, 65% pracovníkov verejnej sféry, 75% lobistov
- Na otázku, či si myslia že **v legislatíve sa nachádzajú diery umožňujúce dávať "dary" aj napriek existencii legislatívy** odpovedali nasledovne: v Nemecku a v EP 35% volených zástupcov súhlasilo, že v legislatíve sú diery; v USA (New York, California) presne naopak – 78% pracovníkov verejného sektora bolo skôr neutrálnych alebo nesúhlasilo; v Nemecku si 58% lobistov myslí, že v legislatíve sú diery ostatní boli neutrálni; lobisti v USA skôr nesúhlasili s tvrdením, že by boli v legislatíve diery (Chari & Murphy, 2006).

Chari a Murphy, vo všeobecnosti, zistili koreláciu medzi výškou CPI a odpoveďami- tí, ktorí sú prísnejšie regulovaní cítia aj väčšiu zodpovednosť. Vynucovanie práva sa vo väčšine

prípadov odohráva najmä cez pokutovanie (pokiaľ lobista napr. nie je zaregistrovaný), nikde však nie je popísaný konkrétny systém, ako sa na jednotlivé prípady príde.



## Bibliografia

Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation. (2010). Maďarsko.

INTEGRITY AND PREVENTION OF CORRUPTION ACT. (2010, máj 26). Slovinsko.

*Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation*. (n.d.). Retrieved from [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org)

*Center for Public Integrity: LobbyWatch*. . (n.d.). Retrieved from [www.publicintegrity.org/projects/entry/290/](http://www.publicintegrity.org/projects/entry/290/)

Chari, R. (2011, apríl 21). *A Global Comparison of Lobbying Laws and Assessing the Impact of Regulation*. Retrieved from [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CEQQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.respektinstitut.cz%2Fwp-content%2Fuploads%2Fv\\_2\\_Praga\\_Thursday\\_Morning\\_April\\_20.pdf&ei=wNxiUN3xIMeg4gS3kICwAg&usq=AFQjCNHFoUF26mZD48QxOCrTeynyCjhLsQ&sig2=j9m](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CEQQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.respektinstitut.cz%2Fwp-content%2Fuploads%2Fv_2_Praga_Thursday_Morning_April_20.pdf&ei=wNxiUN3xIMeg4gS3kICwAg&usq=AFQjCNHFoUF26mZD48QxOCrTeynyCjhLsQ&sig2=j9m)

Chari, R., & Murphy, G. (2006). *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A report for the Department of the Environment, Heritage, and Local Government*. Dublin: DCU.

Chari, R., Hogan, J., & Murphy, G. (2010). *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester: Manchester University Press.

Johnson, V. R. (2007). Regulating Lobbyists: Law, Ethics, and Public Policy. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, pp. 101-161.

Malíková, Ľ., Suchalová, A., & Mišík, M. (2008). Pripomienkové konanie na centrálnej úrovni moci prostredníctvom internetu ako protikorupčný nástroj. In E. Sičáková-Beblavá, & M. Beblavý, *Jedenást' statočných: prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku* (pp. 145-162). Bratislava: ADIN, s.r.o.

Malone, M. M. (2004?). *Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices*. Dublin: Institute of Public Administration.

Minister for Government Policy. (2012). *Introducing a Statutory Register of Lobbyists*. London: The Stationery Office Limited.

Müller, K. B., Laboutková, Š., & Vymětal, P. (2010). *Lobbying v moderních demokraciách*. (K. B. Müller, Ed.) Praha: Grada Publishing, a.s.

*Open Secrets*. . (n.d.). Retrieved from [www.opensecrets.org/lobbyists/](http://www.opensecrets.org/lobbyists/)

Pavlovič, B., Slováková, V., & Lipková, D. (2007). *Lobing v Európskej únii*. (B. Pavlovič, Ed.) Bratislava: Ministerstvo zahraničných vecí.

Sičáková-Beblavá, E., & Beblavý, M. (n.d.). *Záujmy, ich presadzovanie a korupcia vo verejnej politike*. ADIN, s.r.o.

Ševella, J. (2009). *Lobing v Európskej únii II: Prípadové štúdie*. Bratislava: EurActiv.sk s podporou Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky.

Transparency International. (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Berlín: Transparency International.

## Príloha:

Regulácia lobingu v kontexte: Súčasná regulácia v demokratických štátoch.

Krajina	Pravidlá, ktorými sa riadi regulácia lobistov k roku 2008
Austrália	Od 1. júla 2008 existujú národné pravidlá regulácie aj register. Od pravidiel regulácie lobingu, ktoré boli sformulované v osemdesiatych rokoch, sa upustilo v roku 1996. Navyše, štáty Západná Austrália (2006), Nový Južný Wales (2009) a Queensland (2009) zaviedli kódexy správania pre lobistov podobné tým, ktoré platia v hlavnom meste federácie, v Canberre.
Rakúsko	Žiadne zákonné predpisy
Belgicko	Žiadne zákonné predpisy
Bulharsko	Žiadne zákonné predpisy
Bosna a Hercegovina	Žiadne zákonné predpisy
Kanada	Federálna úroveň: Pravidlá a register lobistov v platnosti od roku 1989, kedy bol prijatý Zákon o registrácii lobistov, novelizovaný v roku 1995, 2003 a 2008. Uroveň provincií: Regulácia lobingu existuje v Ontáriu, Quebecu, Britskej Kolumbii, Novom Škótsku a Newfoundland. Alberta plánuje zaviesť novú legislatívnu úpravu v roku 2009.
Čile	Žiadne zákonné predpisy
Chorvátsko	Žiadne zákonné predpisy
Cyprus	Žiadne zákonné predpisy
Česká republika	Žiadne zákonné predpisy
Dánsko	Žiadne zákonné predpisy
Estónsko	Žiadne zákonné predpisy
EÚ: Európsky parlament	Regulácia prostredníctvom pravidla 9 (2) rokovacieho poriadku, 1996
EÚ: Komisia	Pred rokom 2008 bola prijatým modelom "samoregulácia". Od 23. júna 2008 však komisia uviedla <i>dobrovoľný</i> register reprezentácií záujmov (interest representation).
EÚ: Rada	Žiadne zákonné predpisy
Fínsko	Žiadne zákonné predpisy
Francúzsko	Žiadne zákonné predpisy
Nemecko	Regulácia a registrácia cez pravidlá rokovacieho poriadku v Bundestagu od roku 1951; neskôr novelizovaný v rokoch 1975 a 1980.
Grécko	Žiadne zákonné predpisy
Maďarsko	Regulácia lobingových aktivít od roku 2006.
Island	Žiadne zákonné predpisy
Japonsko	Žiadne zákonné predpisy
Lotyšsko	Žiadne zákonné predpisy
Litva	Regulácia od roku 2001
Luxembursko	Žiadne zákonné predpisy
India	Žiadne zákonné predpisy
Írsko	Žiadne zákonné predpisy
Izrael	Žiadne zákonné predpisy

Taliansko	Žiadne zákonné predpisy na národnej úrovni, ale boli zavedené regionálne schémy v Consiglio regionale della Toscana v roku 2002 a Regione Molise v 2004.
Japonsko	Žiadne zákonné predpisy
Malta	Žiadne zákonné predpisy
Mexiko	Žiadne zákonné predpisy
Holandsko	Žiadne zákonné predpisy
Nový Zéland	Žiadne zákonné predpisy
Nórsko	Žiadne zákonné predpisy
Poľsko	Regulácia od roku 2005
Portugalsko	Žiadne zákonné predpisy
Južná Kórea	Žiadne zákonné predpisy
Rumunsko	Žiadne zákonné predpisy
Srbsko	Žiadne zákonné predpisy
Slovensko	Žiadne zákonné predpisy
Slovinsko	Žiadne zákonné predpisy
Španielsko	Žiadne zákonné predpisy
Švédsko	Žiadne zákonné predpisy
Švajčiarsko	Žiadne zákonné predpisy
Taiwan	Zákon o lobingu prijatý 8.8.2007, stal sa účinným od 8.8.2008.
Turecko	Žiadne zákonné predpisy
Veľká Británia	Žiadne zákonné predpisy či už v Dolnej snemovni alebo Snemovni lordov.
Spojené štáty	Federálna úroveň: Zákon o lobingu z roku 1946, novelizovaný v rokoch 1995 a 2007. Úroveň štátov: Všetky štáty majú zavedenú reguláciu lobingu.

*Zdroje: Chari et al. (2007); Malone (2004); McGrath, 2008, 9.*