

Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI¹

Radana Kubová, Markéta Pitrová²

Abstract: *The EU Transparency Register: Evaluation of the Lobby Rules via the CPI methodology.*

A common initiative of the European Parliament and the European Commission resulted in the unification of the rules governing lobbyists at EU level in June 2011. The aim of this paper is to fill the gap in the literature as regards evaluation of the new system of the EU Transparency Register using the CPI methodology and to generate a numerical value for the scheme for further comparative purposes. Detailed analysis of relevant documents indicates that the current EU scheme's index is 26, which mirrors its supposed low level of stringency. Thorough comparison with past regulatory schemes of the Parliament and Commission reveals that, surprisingly, it is the European Parliament which has made greater steps in lobby regulation, especially towards enhancing transparency in lobbying. Although the new scheme represents a compromise between both institutional approaches, regarding its individual elements, there is a clear dominance of the Commission's approach, which can be regarded as the true leader of reform.

Keywords: *Lobbying Regulation, European Commission, European Parliament, Transparency Register, CPI Methodology.*

1. Utváření rámce pro transparentní lobbying

Lobbing neboli reprezentace zájmů sice představuje nedílnou součást každého politického systému, ale vzhledem ke každodenní praxi nebyla doposud vyřešena diskuse o jeho regulaci. V centru pozornosti je vytvoření formálního rámce (či- pravidel hry), který by upravoval vykonávání této činnosti zaměřené na rozhodovací proces a tvorbu veřejných politik. Teoretické (Chari et al. 2009: 3-4; teorie deliberativní demokracie viz Chari et al. 2010: 5-7) i praktické (Holman – Luneburg 2012: 78-79) opodstatnění regulace lobbyingu je spatřováno především ve snaze zajistit transparentnost lobbistické činnosti i rozhodovacího procesu a na základě odkrytí vztahů mezi lobbisty a veřejnými činiteli v posilování odpovědnosti lobbovaných před veřejností (teorie o civilizujícím efektu publicity, viz Naurin 2007: 11-39).

V politickém systému Evropské unie (dále EU; Hix – Hřýland 2011: 12-16) s řadou specifík je lobbistická aréna poměrně nepřehledná. Snahy o regulaci lobbyingu zde lze z dlouhodobého hlediska označit jako kolísání mezi poptávkou po větší otevřenosti systému a zároveň udržení speciálních vazeb se zájmy. Tento zvláštní vztah označují Justin Greenwood a Joanna Dreger (2013: 141) jako „systémovou závislost“. Její zdroje vidí v nedostatku zapojení veřejnosti v aktivitách EU, nutnosti konsensu vyplývající z rozhodování 28 členských států, relativní izolaci Evropské komise (dále EK) od dalších potenciálních zdrojů voličské podpory a chronickým nedostatkem zdrojů institucí EU ve vazbě na důležité funkce, které vykonávají.

¹ Text byl zpracován v rámci specifického výzkumu Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU „Politické a bezpečnostní výzvy vládnutí v současné Evropě“ (MUNI/A/0768/2011).

² Mgr. Radana Kubová (radanakubova@mail.muni.cz) a doc. PhDr. Markéta Pitrová, Ph.D. (pitrova@fss.muni.cz) působí na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií, Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Joštova 10, 602 00 Brno).

Hlavním tahounem v diskuzi o zavedení regulace lobbingu v EU byl od počátku Evropský parlament (dále EP).³ EK naopak odolávala jeho tlakům ve snaze uchránit vzájemně prospěšný vztah se zájmovými skupinami (EK 1992). EP přijal vlastní pravidla (akreditační systém pro lobbisty) jako první z institucí v roce 1996. Postupně došlo například k vytvoření kodexu chování pro poslance i komisaře včetně povinnosti pravidelně deklarovat finanční a jiné zájmy, stanovení přechodného období pro zaměstnávání bývalých komisařů či úředníků, pravidel pro asistenty poslanců či k úpravě fungování zvláštních platform při EP – tzv. meziskupin.

Situace se změnila v kontextu diskuze nad textem tzv. Ústavní smlouvy a snaze o větší otevřenost (transparentnost) EU. EK přišla v listopadu 2005 s vlastním návrhem, respektive Zelenou knihou o Evropské iniciativě pro transparentnost (dále ZK EIT, květen 2006).⁴ Proces vyústil v otevření Rejstříku zástupců zájmových skupin EK v červnu 2008, který tvořil páteř jejího dobrovolného regulačního schématu. EK již předtím opakovaně nabádala ostatní instituce k jednotnému postupu ve věci regulace (EK 1992: 3; 2006: 5). EP ale reagoval na její výzvy až v květnu 2008 (EP 2008), kdy vyzval EK i Radu k uzavření meziinstitucionální dohody o povinném rejstříku představujícím jedno společné registrační místo pro lobbisty.

Společná pracovní skupina složená ze zástupců EK a EP⁵ připravila návrh meziinstitucionální Dohody mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o zřízení Rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politiky EU (dále Dohoda, EUR-Lex 2011). Rejstřík transparentnosti EU (dále jen Rejstřík) byl pak spuštěn v červnu 2011 (Společný sekretariát 2011a). I přes výzvy EP a EK se Rada (bod 28 Dohody) – jako pomyslný „třetí vrchol“ institucionálního trojúhelníku EU – ke společnému opatření nepřipojila, ačkoliv od počátku tyto aktivity důsledně monitorovala (Council of the European Union 2012).

Hlavním deklarovaným cílem iniciativy bylo posilování a zvyšování transparentnosti rozhodovacího, ale i implementačního procesu v EU (bod 1 Dohody). Dále se jednalo o zjednodušení registrace lobbistů prostřednictvím jednoho rejstříku, a o standardizaci pravidel lobbingu (kodex chování) – tedy zavedení „rovných podmínek“ pro všechny zájmy (lobbisty), které orientují svou lobbistickou činnost na EU (bod 6 Dohody). Vše má zároveň zjednodušit monitorování dodržování pravidel. Jak je patrné z výkladu výše, přijetí této Dohody není postaveno na zákonné/závazné normě (forma regulace viz Kubová – Pitrová 2012: 281-282; Vymětal 2010: 71-86), ale na bázi tzv. meziinstitucionální dohody (soft law). Výsledkem je dobrovolnost v podrobení se regulačním pravidlům.⁶ Přesto lze tento krok považovat za přelom ve vývoji regulace lobbingu na půdě EU, zvláště vezmeme-li v úvahu odlišný význam obou institucí z hlediska prosazování zájmů v EU. První instituce představuje iniciátora legislativy, zatímco druhá je odpovědná za proces jejího přijímání.

Hlavním cílem tohoto textu je analýza pravidel Rejstříku po roce 2011. Text neaspíruje na zmapování komplexního přehledu regulačních pravidel v EU (viz např. Kubová – Pitrová 2012;

³ Podrobně viz Pitrová – Gala 2008: 117-125; Balme – Chabanet 2008: 209-229; Greenwood 2011: 53.

⁴ Právě transparentnost vztahu institucí a zájmových skupin, respektive potřeba strukturovanějšího rámce pro činnost zástupců zájmových skupin (lobbistů), byla jednou ze tří zacílených oblastí iniciativy – viz EK 2006.

⁵ Sešla se čtyřikrát: poprvé 16. prosince 2008 a naposledy 22. dubna 2009 (High-level Working Group on a Common Register and Code of Conduct for Lobbyists 2009).

⁶ Systém je dobrovolný, i když povinnou registraci podporuje většina evropských lobbistů (viz např. Holman – Luneburg 2012: 98).

Laboutková – Vymětal 2010: 107-115), ale na navázání na dosavadní výzkum měření regulace⁷ a hodnocení síly systémů. Jak již bylo zmíněno, jedná se o pro lobbisty dobrovolný, tedy nezávazný rámec, a nelze proto předpokládat žádný zásadní přelom ve smyslu posílení a zpřísnění regulace. Doposud nezodpovězenou otázkou ale je, jak lze hodnotit společný režim z hlediska jeho síly ve srovnání s původní izolovanou politikou EP a EK. Kromě přesné hodnoty společného regulačního schématu nás zajímá, jakým způsobem bylo sestaveno, respektive který přístup (EP či EK) se prosadil více a který méně a v jakých prvcích konkrétně. Ke zhodnocení regulace z hlediska síly, kterou disponuje, a míry transparentnosti, kterou generuje, bude sloužit specializovaná metodologie amerického Centra pro veřejnou integritu (Center for Public Integrity, dále CPI).

2. Metodologie CPI - regulace pod lupou

Cílem měření regulace je vyhodnocení dané lobbistické legislativy ve snaze určit její slabá i silná místa a význam z hlediska dosažení stanovených cílů, mezi něž patří zejména zvýšení transparentnosti lobbingu. Tzv. Hired Guns method, vytvořená americkým CPI,⁸ byla primárně navržena za účelem analýzy lobbistické legislativy v USA, a to jak na federální, tak i státní úrovni, s důrazem na měření míry transparentnosti, kterou generuje. Její původ je přímo spjat s dlouholetou tradicí lobbingu v USA a faktem, že povinnost registrace lobbistů zde byla zavedena federálním zákonem již roku 1946 (Thomas 1998: 507-509; Laboutková – Vymětal 2010: 87-95). Hranice USA i aplikaci v rámci legislativní regulace ale tato metoda brzy překročila, když byla převzata kolektivem evropských výzkumníků – Rajem Charim, Johnem Hoganem a Gary Murphym. Tito autoři se zasloužili o rozšíření jejího použití na další regulační systémy ve světě a na její bázi sestavili jejich jednoduchou typologii. Metodologie tak v současné době představuje nejkomplexnější a nejpracovitější způsob hodnocení lobbistické legislativy vzhledem k ostatním doposud aplikovaným metodám.⁹

Základ zvolené metodiky tvoří důkladná kvalitativní textová analýza relevantních regulačních dokumentů. V původních oddělených regulačních režimech EK a EP tvoří analyzovanou materií Jednací řád EP (dále JŘ, článek 9a Příloha X, EP 2011b), dokumenty související se ZK EIT (EK 2008; 2009) a internetové stránky institucí. V novém společném přístupu se jedná o meziinstitucionální Dohodu, prováděcí pokyny Společného sekretariátu Rejstříku transparentnosti (dále Společný sekretariát) a internetové stránky Rejstříku. Důraz je kladen na osm klíčových oblastí: definici lobbisty, individuální registraci, zveřejnění individuálních výdajů, zveřejnění výdajů zaměstnavatele, elektronické zadávání údajů, veřejný přístup k údajům, vymáhání opatření a, ošetření „otáčivých dveří“.

Kvantitativní část výzkumu spočívá v rozdělení celkem 48 otázek do uvedených kategorií. Odpovědi získávají ve stanoveném rámci určitou numerickou hodnotu (bodové skóre). Na základě sečtení všech dílčích hodnot jsme získaly celkové hodnocení zkoumaného regulačního

⁷ Pro účely tohoto textu rozumíme pod označením regulace lobbingu regulaci lobbistů.

⁸ Metodologie byla zveřejněna v roce 2003 a naposledy aktualizována v roce 2011 (CPI 2011).

⁹ Například Opheim (1991) počítala index lobbistické regulace na základě hodnocení 22 položek (důraz na definici lobbisty, kvalitu a frekvenci odkrytí, dohled a vynucení regulací) a dle hodnot zkoumané státy USA seřadila od nejslabších regulací (hodnota 0 – Arkansas) po nejsilnější (hodnota 18 – Washington, New Jersey, Wisconsin). Brinig, Holcombe a Schwartzstein (1993) sestavili rating přísnosti lobbistických zákonů v jednotlivých státech USA a zaměřili se na frekvenci povinnosti registrace a podávání zpráv včetně míry přísnosti trestů. Sledováním proměn lobbistické legislativy v rámci USA s ohledem na jejich přísnost v čase zkoumal Newmark (2005).

systému (kvantitativní index). Metodologie CPI obecně předpokládá, že čím vyšší je bodové ohodnocení systému, tím více se blíží ideálu plné transparentnosti, veřejného přístupu a odpovědnosti. Maximální počet bodů, který lze získat, je 100. Na základě vyhodnocení jednotlivých jurisdikcí zavedlo CPI zhruba následující klasifikaci: 70 bodů a více (uspokojivé), 60-69 (okrajové), pod 60 bodů (nevyhovující). R. Chari, G. Murphy a J. Hogan navázali přehlednější typologií podle bodové škály (přísnosti/síly): málo (1-29 bodů), středně (30-59 bodů) a vysoce regulované systémy (60 a více bodů). Pokusili se také vymezit hlavní znaky jednotlivých teoretických typů a postihnout typické trendy v regulaci (Chari et al. 2011: 26-29).

a. Typologie regulačních systémů

Vysoce regulované systémy se vyznačují velmi přísnými pravidly pro registraci lobbistů a často podchycují široké spektrum lobbovaných osob (vedle členů parlamentu, představitelů exekutivy a jejich zaměstnanců také šéfy státních úřadů, úředníky a další státní zaměstnance). Předpokládají striktní regulaci odkrývání výdajů a robustní systém online registrace, jež umožňuje veřejnosti snadný přístup k detailním, pravidelně a často aktualizovaným údajům o činnosti registrovaných lobbistů. Přísnost pravidel je podpořena existencí silného státního úřadu s povinností kontrol a auditu. Pravidla vysoce regulovaných systémů pamatují také na ošetření tzv. přechodného období, než se může bývalý poslanec registrovat jako lobbista, které má bránit efektu otáčivých dveří.

V kategorii středně regulovaných systémů není vyžadováno odkrývání tolika detailů, ale společně s vysoce regulovanými systémy je v nich kladen důraz na zachycení širší škály lobbovaných osob, na online registraci a ošetření efektu otáčivých dveří. Seznam lobbistů je detailní, přístupný veřejnosti a zpravidla často aktualizovaný. Problematičtější již je otázka kontroly. Státní úřad většinou disponuje kontrolními pravomocemi, ale v praxi je příliš nevyužívá. Třetí kategorie málo regulovaných systémů je výsledkem snahy regulovat lobbying, ale bez zásadnějších praktických dopadů. Registrace obvykle neodkrývá podrobnosti. Seznam je sice veřejný, ale online forma je problematická. Omezen je také okruh adresátů – nejčastěji na představitele legislativy a jejich zaměstnance. Tzv. přechodné období často chybí a slabá (či dokonce žádná) je i kontrolní úloha odpovědného orgánu.

Konkrétní příklady hodnocení a kategorizace regulačních systémů uvádí tabulka č. 1. Nejlépe obstály některé státy americké federace s delší tradicí lobbyingu, jejichž systémy se nejvíce blíží k ideálu propracované, fungující, transparentní a odpovědné regulace lobbyingu. Průměrnými hodnotami se pak vyznačují některé evropské jurisdikce, které sice často hledají inspiraci u již etablovaných regulací, nicméně ji pak přenášejí do odlišného sociokulturního prostředí, a dále v celosvětovém měřítku například Austrálie, Kanada a Taiwan. Zařazení původních režimů EK a EP do kategorie málo regulovaných systémů je ilustrováno v tabulce.

Tabulka č. 1: Typy regulačních systémů s příklady

Typ systému	Příklady*a skóre CPI	
Málo regulovaný	EP 1996	15
	Německo 1980	17
	Francie 2009	20
	EK 2008	24
	Polsko 2005	27
Středně regulovaný	Austrálie federální 2008	33
	Taiwan 2007	38

	Litva 2001	44
	Kanada federální 2008	50
Vysoce regulovaný	USA federální 2007	62
	Kalifornie 2003	71
	New York 2003	74
	Washington 2003	87

* Data značí přijetí regulace nebo její poslední revizi, v případě amerických států pak zveřejnění hodnocení CPI. Součástí převzatého zdroje byl např. i index s hodnotou 45 pro Maďarsko, ovšem původně měřený zákon byl v roce 2010 zrušen.

Zdroj: Výběr z Chari et al. 2011:5-6, 25-26.

b. Kritika aplikace

Omezení užití metodologie CPI pro hodnocení režimu v EU je především dané faktem, že se jedná o metodu původně navrženou pro americkou lobbistickou legislativu (*hard law*). Její přenositelnost na mimoamerickou oblast nicméně dokládají renomované práce kolektivu autorů kolem R. Chariho (viz např. Chari – Murphy 2006; Chari et al. 2009, 2010, 2011). Stejně jako Chari et al. (2009: 101) aplikujeme metodologii CPI mimo původně určený politický systém s tím, že hlavním motivem užití v tomto textu je její analytický a komparativní význam. Výhody metody spočívají v komplexnosti a detailnosti hodnocení regulačních pravidel a v možnosti jejího dalšího využití pro srovnávací účely. V tomto ohledu nejen napříč regulačními systémy, ale i z hlediska vývoje v čase, což představuje zvolené srovnání režimu před a po přijetí meziinstitucionální Dohody.

Vědomí limitů metodiky CPI přirozeně vznáší otázku, zda nelze zohlednit odlišný charakter regulace v EU a zasáhnout do jejích parametrů. Tento krok by ale výrazně poznamenal naše původní záměry, respektive návaznost na již existující výzkum v odborné literatuře, který chceme doplnit o aktuální hodnoty. Přesto jsme v rámci našeho vědeckého postupu považovaly za nutné zohlednit existenci určitých odlišností, proto na ně poukazujeme formou komentářů (poznámky v kurzívě, viz Tabulka č. 2).

Aplikace metodiky CPI přináší ještě další riziko, a to normativní povahy. Při použití této metody mimo USA je nutné si uvědomit, že americká lobbistická legislativa se tím může dostat do určitého nadřazeného postavení a stát se vzorem, rámcem či ideál-typem pro ostatní systémy. To lze vysvětlovat dlouhým historickým vývojem lobbingu, inspiracemi převzatými z USA, ale především střetem mezi regulačním *hard* a *soft law*. Obecně ale platí, že instrumentárium k regulaci lobbingu je daleko širší, než jsou trojicí autorů bodované komponenty. Dichotomie „vyspělé americké arény“ a „těch ostatních“ je tak iluzorní. Konkrétní politické prostředí vyžaduje odpovídající řešení, které nemusí vždy pocházet z kategorie *hard law*.

c. Výzkumný cíl

Aplikace metody CPI v tomto textu tedy nepředstavuje normativní výzvu směrem k zákonné (silné) regulaci. Text nepolemizuje ani s možností přenositelnosti regulačního instrumentária do různých sociokulturních prostředí. Metoda CPI je aplikována čistě analyticky. Jak již bylo naznačeno výše, cílem je navázat na dosavadní výzkum kolektivu autorů R. Chariho, J. Hogana a G. Murphyho a vyplnit mezeru v odborné literatuře. Doposud totiž není známo konkrétní číselné vyjádření indexu (skóre) pro stávajících regulační pravidla v EU (Dohoda), ačkoliv hodnoty pro obě předchozí regulační schémata EK a EP k dispozici jsou. Oba předchozí systémy hodnotí

literatura jako málo regulované (viz Tabulka č. 3), poskytující alespoň základní, i když minimální, standardy pro registraci, s převládajícím očekáváním, že se lobbisté budou regulovat sami (Chari et al. 2010: 155).

Záměrem textu je nabídnout hodnotu indexu dnešní EU pro mezinárodní srovnání s dalšími systémy a dále umožnit porovnání nového společného institucionálního režimu se starým schématy EP a EK, přičemž u jednotlivých institucí je potom patrné v jakých prvcích a v jakém rozsahu se strategie regulace změnila. A konečně význam této podrobné studie tkví také v tom, že ji předkládáme v předvečer očekávané revize stávajících pravidel pro lobbisty, k níž má dojít zřejmě v druhé polovině tohoto roku (podle bodu 30 Dohody).

3. Analýza a srovnání nastavení současných regulačních pravidel

a. *Definice lobbisty*

Záměrem Rejstříku je především monitorování aktivit subjektů, konkrétně organizací a osob samostatně výdělečně činných, které na základě smlouvy zastupují klienty, jež se zaměřují na vytváření a implementaci politik EU (bod 1 Dohody). Lobbistické aktivity jsou vymezeny jako: „veškeré činnosti, [(...)], vykonávané s cílem přímo nebo nepřímo ovlivňovat formulování nebo provádění politik a rozhodovací procesy orgánů EU, bez ohledu na použitý komunikační kanál nebo nosič údajů, do nichž mohou být např. zahrnuty externí zajištění, sdělovací prostředky, smlouvy s profesionálními prostředníky, expertní skupiny typu „think tank“, „platformy“, diskusní fóra, kampaně a iniciativy zdola.“ (bod 8 Dohody) Konkrétně se může jednat o osobní kontakty, rozesílání dopisů, informačních materiálů a stanovisek, pořádání akcí, na něž jsou jednotliví poslanci EP či členové EK, úředníci nebo jiní zaměstnanci orgánů EU zvaní. Regulace je určena především těm lobbistům, kteří vykonávají své aktivity směrem k EP a EK. Samotná pravidla však v rámci odkrývání finančních údajů vyžadují zohlednění aktivit registrovaných i ve vztahu k ostatním orgánům EU včetně struktur členských zemí, které působí na úrovni EU v rozhodovacích procesech (bod 15 Dohody).

Pravidla stanovují také výjimky z registrace. Působnost Rejstříku se nevztahuje na poskytování vybraného právního nebo jiného odborného poradenství, činnosti tzv. sociálních partnerů či reakce na přímou žádost orgánu EU nebo poslance EP (bod 10 Dohody). Neplatí ani pro politické strany, vlády členských či třetích zemí, mezinárodní mezivládní organizace ani jejich diplomatická zastoupení. Registrující se subjekty si samy volí, kam se zapíší (Příloha I Dohody). Rejstřík nabízí celkem šest skupin lobbistů: 1) odborné poradenské společnosti, právnické firmy a samostatně výdělečně činní poradci, 2) „in-house“ lobbisté, podniky a skupiny, odborové svazy, obchodní a profesní sdružení, 3) nevládní organizace, platformy a sítě, 4) expertní skupiny typu „think tank“, výzkumné a akademické instituce, 5) organizace zastupující církve a náboženská společenství (vyjma církví), 6) organizace zastupující místní, regionální a obecní orgány a jiné veřejné a smíšené subjekty (vyjma veřejných orgánů).

Definice inspirovaná EK

Aktuální definice je úzce spjata s původním Rejstříkem zástupců zájmových skupin (dále RZZS) a kodexem chování EK. Ačkoliv byla registrace do RZZS dobrovolná, očekávala se od těch, kteří byli zapojeni do „činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů“ (EK 2008: 3). Z povinnosti byly podobně jako nyní vyjmuty

konkrétní kontakty¹⁰ a byla vyžadována registrace zájmových skupin (organizací), nikoliv fyzických osob. Kategorie byly tři: odborné poradenské společnosti a právnické firmy, „in-house“ lobbisté a obchodní sdružení, nevládní organizace a expertní skupiny typu think-tank.

V EP se původně pravidla regulace lobbistů vytvářela ruku v ruce s pravidly pro poslance. Od počátku se EP sice ztotožňoval s definicí EK, nicméně kladl důraz na nezávislost mandátu poslance (čl. 2 JŘ EP). Definice EP (2011a) zní: „Zájmové skupiny/lobbisté jsou soukromá, veřejná či nevládní seskupení, prostřednictvím nichž se Parlamentu dostane poznatků a specifického posudku v řadě hospodářských, společenských, ekologických či vědeckých odvětví.“ EP prakticky ve veřejném rejstříku lobbisty nerozlišoval na žádné kategorie a prezentoval pouze seznam. Nový režim proto přináší výraznou změnu pro EP nejenom v registrování subjektů na místo osob, ale také v jejich pečlivém třídění. Nová definice je také postavena komplexněji a zahrnuje všechny orgány EU.

b. Registrace

Regulace je postavena na dobrovolnosti. Povinnost registrace do Rejstříku není stanovena, ale „očekává se“ (bod 9 Dohody). Doposud reagovalo celkem 6004 subjektů.¹¹ Registrovat se lze výhradně online prostřednictvím formuláře s číslem a heslem pro správu. Za zadávané údaje, respektive za jejich úplnost a správnost, nesou odpovědnost subjekty samotné (bod 17 Dohody a bod Dd Kodexu chování). Pod hrozbou vyřazení z Rejstříku se předpokládá minimálně jednou ročně aktualizace dat. Je třeba identifikovat žadatele o registraci (uvedení názvu/jména, právní formy a internetových stránek, kontaktních údajů, atd.) a v duchu posilování transparentnosti, poskytnout informace o cílech a úkolech organizace, včetně úrovní (místní až celosvětové) a počtu lobbujících osob. Mezi kategoriemi jsou dále rozdíly. Po profesionálních lobbistech registrovaných v kategorii 1 se například požaduje úplný seznam klientů (jména/názvy) včetně indikace jejich podílu na obratu firmy. Od většiny subjektů (kategorie 3 – 6) se očekávají informace o organizační struktuře včetně úplného seznamu členských organizací (i s počtem osob/členů) a zemí působení. Mimo to je součástí registračního formuláře jmenný seznam osob, které získaly akreditaci pro vstup do EP.

Registrovaní označují sledované iniciativy a politiky EU v uplynulém roce¹² a celkem mohou vyznačit až 35 oblastí svého zájmu. Cílem je získat lepší přehled o aktivitách registrovaných subjektů, odhalit jejich případné členství ve sdruženích a networking. Volba oblastí zájmu je pro subjekty strategická, protože výměnou za registraci dostávají v daných oblastech upozornění na konzultace EK. Proces registrace završuje nutná podmínka – stvrzení závazku dodržovat Kodex chování (Příloha III Dohody).

Zapsání do Rejstříku samo o sobě nepřináší významné výhody, vyjma zmíněného zasílání emailových informací o zahajovaných konzultacích. Registrace ale určitým způsobem zlepšuje pozici subjektu při jednání s institucemi EU. „Nezapsaní“ v Rejstříku jsou totiž v případě zapojení do veřejných konzultací vnímáni jako jednotlivci bez ohledu na to, jak široké zájmy

¹⁰ Registrace se opět netýkala členů tzv. sociálního dialogu, konzultací na žádost EK a neočekávala se od místních, regionálních, vnitrostátních a mezinárodních správních orgánů. U smíšených struktur již ano.

¹¹ Údaje k 3. prosinci 2013. Do konce října 2013 získalo povolení ke vstupu do EP již přes 4000 osob (Společný sekretariát 2013: 5).

¹² Jedná se o legislativní předpisy ve všech fázích rozhodovacího procesu: od zelených a bílých knih, přes přípravu v rámci EK, legislativní proces (návrhy směrnic a nařízení) po závěrečné schválení textu. Patří sem i projednávání ročního rozpočtu a víceletého finančního rámce EU, hlavní přezkumy evropských politik.

zastupují. Ve vztahu k EP je ovšem registrace nezbytná, pokud chce daný subjekt usilovat o akreditaci,¹³ tedy získání vstupní propustky do prostor EP.

Široké spektrum odkrývaných údajů

Opět můžeme hovořit o převzetí vzorce EK a výraznou změnu pro EP. V případě EP se totiž jednalo především o regulaci počtu lobbistů pohybujících se v parlamentních prostorách. Ti, kteří chtěli získat roční propustku pro vstup,¹⁴ se museli povinně akreditovat (u kvestora pro bezpečnost), respektive zapsat se do rejstříku spravovaného kvestory a zavázat se k dodržování kodexu chování.¹⁵ Lobbisté podávali písemně základní informace jako jméno lobbující organizace, sféru zájmů organizace (typ policie), své jméno a pozici, trvalou adresu, a kopii cestovního pasu a, časový odhad lobbování u EP (Chari et al. 2010: 53).

V rámci schématu EK bylo ze strany lobbistů třeba odkrýt název organizace, jméno vedoucího pracovníka, kontaktní údaje, cíle a náplň činnosti organizace, sféry jejího zájmu (oblasti politiky) a informaci o členství organizace ve sdruženích či federacích, neboči popsat hlavní činnosti a odhadnout počet spolupracovníků. EK vyžadovala i určitý přehled o finanční stránce lobbistické činnosti (viz dále). Součástí procesu registrace¹⁶ byl podpisem stvrzený závazek dodržovat Etický kodex pro zástupce zájmových skupin (EK 2008: 6-7), případně bylo třeba odkázat na vlastní.

c. Zveřejnění individuálních výdajů a výdajů zaměstnavatele

Součástí zveřejňovaných údajů v Rejstříku jsou i položky finanční. (Příloha II Dohody). Neděje se tak detailně formou podávání pravidelných zpráv o výdajích, jak je to například typické v USA (Kubová – Pitrová 2012: 286). Požadované informace jsou vyplňovány elektronicky přímo do finanční části registračního formuláře. Je třeba, aby v nich subjekty reflektovaly své konání ve vztahu ke všem orgánům jak EU, tak členských států na úrovni EU (bod 15 Dohody), a aby odkazovaly na poslední předcházející finanční rok ukončený k datu registrace či jejího obnovení (bod B, část II Přílohy II Dohody).

Požadavky na finanční informace jsou rozlišeny podle registračních kategorií. Například odborné poradenské společnosti, právní kanceláře a samostatní výděleční činní poradci zveřejňují obrát,¹⁷ a to buď v absolutních částkách, či zvolením příslušného rozmezí v eurech. Následně subjekty uvedou seznam všech dotčených klientů seřazených podle výše podílu na obrátu. Naproti tomu tzv. in-house lobbisté, obchodní a profesní sdružení odhadují náklady na svou lobbistickou činnost – například náklady na zaměstnance, administrativu, konzultantské služby, příspěvky, atd. (Společný sekretariát 2012a: 2-3).¹⁸ Subjekty registrované v ostatních

¹³ Může být platná až 12 měsíců a lze ji obnovit. Průkazy pro vstup mají jednoletou platnost. Jednotlivé organizace mohou v jednom dni vyslat do EP maximálně 4 osoby.

¹⁴ Průkaz tvoří karta s fotografií držitele, jménem i názvem organizace nebo osoby, pro niž pracuje. Neopravňuje ale držitele k účasti na jiných než veřejných schůzích EP nebo jeho orgánů. Registraci lze po splnění podmínek kvestorů obnovovat (čl. 1 Příloha X JŘ EP).

¹⁵ 23. března 2011 v něm bylo zapsáno 1834 organizací, 1370 dočasných individuálních a 2977 dlouhodobých individuálních propustek (EP 2011c).

¹⁶ V květnu 2010 bylo v RZZS zaregistrováno na 2700 subjektů (EK 2010).

¹⁷ Nevylučuje se ani dvojí započtení, tedy uvedení podílu na obrátu klienta organizací a následné finanční příznání učiněné samotným klientem. Smyslem je především zabránit podhodnocení přiznaných nákladů.

¹⁸ Opět buď částkami, nebo rozpětím. Při obrátu do půl milionu euro se uvádí rozpětí po 50 tisících, u půl milionu

kategoriích (nevládní organizace, expertní skupiny, atd.) zveřejňují celkový rozpočet (organizace) včetně rozepsání hlavních zdrojů financování podle následujících pravidel: veřejné financování z evropských zdrojů (veřejné zakázky, granty), veřejné financování ze státních zdrojů, z místních či regionálních zdrojů, ostatní zdroje financování (dary, členské příspěvky, atd.). Rovněž také odhadují své náklady přímo související s lobbingem v EU v daném období.¹⁹ Všechny subjekty dále musí rozepisovat výši a zdroj příjmů získaných od EU (veřejné zakázky a granty) přímo²⁰ v účetním období jednoho roku (n-1) před registrací.

Plošné uvádění finančních výdajů

V případě financí se rovněž jedná o výraznou změnu pro lobbisty zaměřené na EP. Akreditovaní lobbisté totiž dříve nemuseli odkrývat finanční údaje o lobbingu, ani podávat zprávy o výdajích za sebe či své zaměstnavatele. Pouze se vedla evidence veškeré podpory (finanční, materiální, personální) poskytované poslancům včetně totožnosti dárce (Kodex chování, čl. 3, Příloha X, JŘ EP). Naopak EK vyžadovala pravidelné uvádění finančních informací podle kategorií lobbistů. V případě kategorie odborné poradenské společnosti a právnické firmy se jednalo o obrat vztahující se k lobbování v EU včetně relativního podílu jednotlivých klientů na tomto obratu (seznam všech klientů), u „in-house“ lobbistů a obchodních sdružení se jednalo o odhad nákladů spojených s přímým lobbováním v EU, nevládní organizace a expertní skupiny typu think-tank měly zveřejnit celkový rozpočet a hlavní zdroje svého financování.

d. Elektronické zadávání údajů a veřejný přístup

Veškeré zadávané údaje (vyjma informací o kontaktních osobách) jsou veřejně přístupné orgánům i občanům EU. Vše je přehledně prováděno online na internetových stránkách Rejstříku, které spravuje Společný sekretariát. Rejstřík nabízí také možnost vyhledávání. Každý registrační formulář obsahuje datum registrace a poslední aktualizace údajů zapsaného subjektu. K jednoduchosti a přehlednosti přispívá také elektronické podání žádosti pro domnělé porušení Kodexu chování či nesrovnalosti v registraci subjektu. Jediným problémem se jeví být jazyková bariéra, respektive skutečnost, že údaje se mohou do Rejstříku zadávat ve všech oficiálních jazycích EU. Zápis je tedy velmi snadný, ale „přístup“ k těmto veřejným údajům je v případě některých jazykových mutací omezený.

Vítězství elektronizace

Rejstřík EP, veřejnosti přístupný v elektronické podobě až od roku 2003, obsahoval pouze abecedně seřazený jmenný seznam akreditovaných lobbistů a jejich organizací. Vyhledávat bylo možné podle jména lobbisty či názvu organizace. Seznam byl pravidelně aktualizován kvestory na základě neveřejných písemných podkladů. RZZS EK oproti tomu poskytoval veřejnosti mnohem více informací. Téměř všechny EK požadované údaje byly veřejně přístupné online s předpokladem alespoň roční aktualizace. Současný stav opět vykazuje inspiraci režimem EK. Jednoznačně oslabuje individualizovaný kontakt mezi lobbistou a kvestory v EP a prezentuje

až milionu euro po 100 tisících a nad jeden milion euro po 250 tisících.

¹⁹ Doplnující pokyny upravují také zadávání informací, které souvisejí s pořádáním veřejných setkání (seminářů, diskuzí apod.) a iniciativ za účelem komunikace mezi evropskou veřejnou správou a lobujícími organizacemi. Pořadatelé takovýchto akcí by se měli registrovat do kategorie nevládních organizací, pokud se jedná o neziskové organizace, nebo do kategorie 2 v případě komerčních organizací (Společný sekretariát 2012a: 6).

²⁰ Nejedná se například o prostředky získané ze strukturálních fondů či Fondu soudržnosti.

v případě parlamentních lobbistů řadu nových informací.

e. Vymáhání opatření a ošetření „otáčivých dveří“

Dohled nad celým registračním systémem a nad dodržováním Kodexu chování včetně šetření stížností vykonávají generální tajemníci EP a EK, respektive Společný sekretariát.²¹ Tento nový orgán, ale ani nikdo jiný, nemá pravomoci vykonávat kontrolu údajů v Rejstříku či ověřovat jejich správnost při registraci. Doplnkové prováděcí pokyny (Společný sekretariát 2011b: 4) však stanovují, že si Sekretariát vyhrazuje právo na namátkové nebo cílené kontroly Rejstříku a v případě zjištění nesrovnalostí, nedostatků nebo chyb bude dotýčný subjekt vyzván k nápravě či, eventuálně sankcionován.

Po registrovaných lobbistech je požadováno dodržování standardů obsažených v Kodexu chování (Příloha III Dohody). Jak již bylo zmíněno výše, stížnosti na porušení Kodexu se podávají elektronicky (postup viz Příloha IV Dohody) a odpovědné orgány mohou udělit sankce: dočasné pozastavení registrace (až na 6 měsíců), vyškrtnutí z Rejstříku²² v případě vážného nebo trvalého porušování Kodexu (na 12 až 24 měsíců), odnětí vstupních propustek do prostor EP (schvaluje příslušný kvestor). Přesto se tyto sankce nejeví jako příliš efektivní. Především kvůli dobrovolnosti registrace a faktu, že výkon lobbingu není (mimo prostory EP) nijak omezen.

Ačkoliv již systém funguje dva roky, není na jeho stránkách zveřejněna žádná stížnost ani její výsledky. Společný sekretariát během prvního roku šetřil pět formálně zaslaných stížností²³ a podnikal časté namátkové kontroly registrací jednotlivých subjektů, což mělo za následek řadu oprav a doplnění údajů (Council of the European Union 2012: 5). Od března 2012 do října 2013 proběhlo náhodně či cíleně přes 1100 kontrol kvality registrací. Ve druhém roce fungování pak bylo hlášeno 10 stížností, z nichž tři se ještě šetří. (Společný sekretariát 2013: 6-8).

Poslední sledovanou kategorií jsou „otáčivé dveře“. Dohoda samotná tuto záležitost nijak neupravuje. Tento problém samostatně ošetřují některé vnitřní předpisy institucí EU (Kubová – Pitrová 2012: 280-281).

Jednotný dohled

Původní režim v EP byl velice odlišný. Stížnost na činnost zájmové skupiny či jejího zástupce mohli podávat pouze poslanci. Udělení či odebrání akreditace, tedy i propustky, která mohla být odebrána na základě porušení pravidel jejího viditelného nošení, či vymáhání dodržování kodexu chování, zcela spadalo do působnosti kvestorů. (čl. 1 Příloha X JŘ EP). Postup, na jehož základě kvestoři rozhodovali o stížnostech, však není znám, stejně jako stav šetření. Současný režim tak jednoznačně přináší více transparentnosti do procesu evidence a kontroly a opět oslabuje pozici kvestorů EP. Nový model je naopak významně podobný původnímu postupu EK, kdy bylo možné podat odůvodněnou elektronickou stížnost.²⁴ EK dříve neměla zavedené vlastní

²¹ Začal fungovat od 23. června 2011 a jeho činnost koordinuje Gérard Legris, vedoucí Oddělení pro transparentnost a vztahy se zájmovými skupinami Generálního sekretariátu EK.

²² Odstraněny z Rejstříku mají být i organizace, jejichž hodnoty, cíle nebo konání nejsou v souladu se základními hodnotami EU (čl. 6 ods. 1 a 2 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy; Sochorek 2008: 28).

²³ Nebylo zjištěno úmyslné porušení kodexu chování, spíše se jednalo o nesprávnou registraci či neúplnost dat v důsledku nedostatečného porozumění pravidlům. Pouze jedna organizace nejjednala nápravu a byla z Rejstříku vymazána. V září 2012 pak dorazily ještě tři další stížnosti (Společný sekretariát 2012b: 11-12).

²⁴ Během zhruba prvního roku fungování RZZS bylo podáno deset stížností, z nichž ve čtyřech případech bylo zahájeno správní šetření. Ve třech případech nebylo shledáno žádné porušení kodexu. Jeden subjekt souhlasil s opravou svého prohlášení po krátkém pozastavení registrace. Další subjekt poskytl přesvědčující odůvodnění a

mechanismy pravidelné kontroly registrací a spoléhala se na vnější podněty. V případě podání stížnosti požádala před zahájením formálního řízení příslušný subjekt o vysvětlení a vyzvala jej k nápravě. Zasahovala jen při porušení jednoho či více pravidel etického kodexu. Sankce byly obdobné. Mohlo dojít k dočasnému vyškrtnutí do doby zjednáání nápravy a pozastavení výhod plynoucích z registrace či trvalé vyškrtnutí z RZZS. Výsledek správného řízení měl být oznámen příslušnému subjektu i stěžovateli.

Fenomén tzv. otáčivých dveří nebyl ve zkoumaných regulačních pravidlech EP, ani EK ošetřen.

f. Aplikační schéma

Následující tabulka obsahuje souhrn všech otázek, jednotlivých odpovědí i dílčích hodnocení nového schématu v EU, a představuje tak jeho důkladnou analýzu podle zvolených parametrů.

Tabulka č. 2: Podrobné hodnocení regulačního systému Rejstříku podle metodologie CPI

Otázky	Hodnocení (body)
Definice lobbisty	
1. Vedle lobbistů orientujících se na legislativní složku moci, je v definici lobbisty obsažena i kategorie lobbistů orientujících se na exekutivní složku?	Ano (3)
2. Jakou částku musí jednotlivec vydělat nebo vynaložit, aby se kvalifikoval jako lobbista, nebo se musel registrovat jako lobbista podle definice?	0 Eur (4)
Individuální registrace	
3. Je po lobbistovi požadováno vyplnění registračního formuláře?	Ano (3)
4. Kolik dnů je možné vykonávat lobbying, než je vyžadována registrace?	Není stanoveno (0)
5. Je po lobbistech vyžadováno uvedení předmětu lobbování nebo čísla legislativního návrhu v rámci registračních formulářů?	Pouze předmět (1)
6. Jak často je registrace u lobbisty vyžadována?	Alespoň jednou za rok (2)
7. V jaké časové lhůtě musí lobbista informovat odpovědný orgán o změnách v registraci?	Není stanoveno (0)
8. Je při registraci od lobbisty vyžadována jeho fotografie?	Ne (0)
<i>Pozn.: Pro získání akreditace u EP ano.</i>	
9. Je lobbista povinen v registračním formuláři uvést jméno každého zaměstnavatele?	Ano (1)
<i>Pozn.: Subjekty zaregistrované v oddíle I podávají úplný seznam všech klientů. Jinak se registrují především organizace samotné, tedy zaměstnavatelé.</i>	
10. Je lobbista povinen v registračním formuláři uvést další doplňující informace týkající se druhu (lobbistické) práce, který vykonává (to znamená s náhradou, bez náhrady/kontrakt či stálý plat)?	Ne (0)
Zveřejnění individuálních výdajů	
11. Je povinností lobbisty podávat zprávu o výdajích?	Částečně (1)
<i>Pozn.: Lobbisté (osoby samostatně výdělečně činné) zveřejňují určité omezené finanční údaje související s výkonem lobbyingu prostřednictvím registračního formuláře. Jelikož se tato možnost v metodologii CPI nevyskytuje, byla zohledněna zde. Bodové hodnocení odráží symbolický charakter odkrytí údajů.</i>	
12. Jak často během období dvou let musí lobbista podávat zprávy o výdajích?	2 podání (0)
<i>Pozn.: Finanční údaje v Rejstříku je třeba aktualizovat alespoň v ročních intervalech.</i>	
13. Musí lobbista v rámci zpráv o výdajích uvést výši své odměny/platu?	Ne (0)

šetření bylo uzavřeno (EK 2009: 8). Informace o dalších šetřeních a jejich výsledcích nejsou dostupné.

14. Je celková výše výdajů členěna podle kategorií (např. dary, zábava, poštovné, atd.)?	Ne (0)
15. Jaké výdaje musí být rozepsány?	Není uvedeno (0)
16. Je třeba identifikovat zaměstnavatele/šéfa lobbisty, v jehož službách byl rozepsaný výdaj vynaložen?	Ne (0)
17. Musí být identifikován příjemce jednotlivé výdajové položky?	Ne (0)
18. Musí být u výdajových položek uvedeno i datum?	Ne (0)
19. Je třeba u jednotlivých výdajových položek uvést popis?	Ne (0)
20. Je třeba, aby lobbista uvedl ve zprávě o výdajích též předmět lobbování nebo číslo legislativního návrhu?	Ne (0)
21. Je třeba uvádět i výdaje vztahující se na členy domácnosti veřejných činitelů?	Ne (0)
22. Musí lobbista odkrýt přímé obchodní vazby s veřejnými činiteli, kandidáty či členy jejich domácností?	Ne (0)
23. Jak je ošetřeno poskytování a vykazování darů lobbistou?	Není (0)
<i>Pozn.: Lobbisté nemusí vykazovat poskytnuté dary. V rámci Kodexu chování se lobbisté zavazují k respektování vnitřních předpisů, jež se vztahují na poslance EP, komisaře a další zaměstnance EU a určitým způsobem ošetřují přijímání a vykazování darů (Kubová a Pitrová 2012: 283, 287).</i>	
24. Jak je ošetřeno poskytování a vykazování příspěvků na kampaně lobbistou?	Není (0)
25. Je lobbista, který během daného období neměl výdaje, povinen vytvořit zprávu o žádné aktivitě?	Ano (1)
<i>Pozn.: V rámci pravidelného poskytování finančních informací v registračním formuláři lze za dané období uvést i nulový obrát či nulové náklady na lobbing, ale s patřičným zdůvodněním.</i>	
Zveřejnění výdajů zaměstnavatele	
26. Je zaměstnavatel nebo šéf lobbisty povinen podávat zprávy o výdajích?	Částečně (1)
<i>Pozn. (viz otázka č. 11): Zaměstnavatelé (organizace) nepodávají finanční zprávy, ale určitý druh finančních údajů (liší se u jednotlivých kategorií) se zveřejňuje v rámci registračního formuláře. Bodové hodnocení odráží symbolický charakter odkrytí údajů.</i>	
27. Musí se uvést odměna/plat v rámci zpráv o výdajích zaměstnavatele/šéfa?	Ne (0)
Elektronické zadávání údajů	
28. Umožňuje dohledový orgán lobbistům/zaměstnavatelům registraci on-line ?	Ano (1)
29. Umožňuje dohledový orgán lobbistům/zaměstnavatelům podávání zpráv o výdajích on-line ?	Ne (0)
<i>Pozn.: Odkrývání finančních přeznání probíhá v rámci registrace a její aktualizace.</i>	
30. Poskytuje dohledový orgán školení ohledně elektronického vyplňování registrace/zpráv o výdajích?	Ano (1)
Veřejný přístup	
31. Umístění/formát registrací či seznam aktivních lobbistů:	Vyhledávací databáze na webu (3)
32. Umístění/formát zpráv o výdajích:	Není uvedeno (0)
33. Cena kopií:	Není uvedeno (0)
34. Jsou na webu uvedeny vzory registračních formulářů/zpráv o výdajích?	Ano (1)
35. Poskytuje státní orgán celkový souhrn výdajů na lobbing za rok?	Ne (0)
36. Poskytuje státní orgán celkový souhrn výdajů na lobbing po uplynutí termínů na odevzdání zpráv o výdajích?	Ne (0)
<i>Pozn.: Statistiky a analýzy o nákladech na lobbování u orgánů EU Společný sekretariát nepřipravuje, ale zveřejňuje pouze informace o celkovém počtu subjektů zapsaných v Rejstříku a, o</i>	

<i>vyvoji jejich počtu v čase a kategoriích, do nichž se přiřazují.</i>	
37. Poskytuje státní orgán celkový souhrn výdajů na lobbying podle odvětví, které lobbisté zastupují?	Ne (0)
38. Jak často jsou seznamy lobbistů aktualizovány?	Každý rok (1)
Vymáhání opatření	
39. Má stát /EU/ statutární kontrolní orgán?	Ne (0)
40. Vykonává státní /evropský/ úřad povinné kontroly a audity?	Ne (0)
<i>Pozn.: Společný sekretariát nemá pravomoci vykonávat oficiální audit, ale vykonává namátkové kontroly v Rejstříku.</i>	
41. Je zde nějaký zákonný postih za pozdní vyplnění registračního formuláře?	Ano (1)
<i>Pozn.: Registrovat se lze dobrovolně kdykoliv, ovšem pokud nedojde k aktualizaci informací v dané lhůtě, subjekt může být vyřazen z Rejstříku.</i>	
42. Je zde nějaký zákonný postih za pozdní vyplnění zprávy o výdajích?	Ne (0)
43. Kdy naposled byla udělena pokuta za pozdní podání zprávy o výdajích?	Není k dispozici (0)
44. Je zde nějaký zákonný postih za neúplné vyplnění registračního formuláře?	Ano (1)
<i>Pozn.: Určité sankce zavedené jsou, i když se v žádném případě nejedná o peněžité tresty či odnětí svobody, přesto jejich existenci v systému bylo třeba zohlednit.</i>	
45. Je zde nějaký zákonný postih za neúplné vyplnění zprávy o výdajích?	Ne (0)
46. Kdy naposled byla udělena pokuta za neúplné vyplnění zprávy o výdajích?	Není k dispozici (0)
47. Je státem /EU/ zveřejňován seznam častých hříšníků buď na wWebu nebo tištěný?	Ne (0)
Ošetření „otáčivých dveří“	
48. Je zavedeno tzv. přechodné období, než se může bývalý poslanec registrovat jako lobbista?	Ne (0)
Hodnocení celkem:	26 bodů

Zdroj: Autorky; Metodologie CPI 2011.

4. Závěrečné zhodnocení

Cílem textu bylo doplnit měření a získat doposud chybějící hodnotu pro společný regulační model EP a EK. Získané bodové skóre 26 řadí nový režim v souladu s naším očekáváním do kategorie málo regulovaných systémů (viz výše), kam spadají, podle již dříve spočítaných hodnot, i předchozí regulační schémata EP a EK (viz Tabulka č. 3). Je tedy patrné, že k zásadnějšímu posunu směrem k přísnějším pravidlům a eventuálně vyšší míře transparentnosti lobbingu skutečně nedošlo. Nový režim EU získává pouhé dva body navíc, než měl regulační systém EK. Podle metodiky CPI se však jedná o posílení schématu.

Tabulka č. 3: Bodová skóre regulačních schémat evropských institucí

Typ systému	Příklady (skóre CPI)
Málo regulovaný	EP (15) – publikace 2006
	EK (24) – publikace 2009
	EU (26) – měřeno podzim 2012

Zdroj: EK a EP Chari et al. 2011: 26; EU autorky.

Na základě analýzy sledovaných prvků můžeme nejen pozorovat zpřísňující se tendenci,

směřující ke sjednocování pravidel a jejich rozšiřování mezi institucemi EU, ale především výrazný posun regulační politiky EP. Ta byla v minulosti metodikou CPI (ve srovnání s EK) hodnocena slaběji, což a to se může vzhledem k dlouhodobým proregulačním aktivitám EP jevit jako paradox. Přestože byl EP od začátku institucionálních snah o regulaci lobbingu aktivnější a prosazoval, na rozdíl od EK, závazný princip, vykazoval současně menší míru transparentnosti, respektive odkrýval veřejnosti minimum informací. Mechanismus byl kromě toho přísně centralizovaný. Proto je to podle kritérií CPI dnes právě EP, u něhož lze zaznamenat větší posun v regulaci lobbingu především z hlediska posílení transparentnosti lobbistické činnosti. Pro EP to znamená i určité vyvážení mezi jeho proklamovaným a prakticky realizovaným přístupem k regulaci. Výsledná pravidla sice představují kompromis představ obou institucí, zároveň však je v jednotlivých prvcích jasně patrná dominance přístupu EK, kterou lze označit za skrytého „tahouna“ procesu reformy. Určitá specifika si však EP zachoval²⁵ i v novém modelu.

Předmětem kritiky by v novém režimu mohla být nízká míra kontroly nad údaji zapisovanými do Rejstříku i v nastavení procesu podávání stížností na porušení pravidel. Jako ne příliš efektivní se jeví i sankční mechanismy, kdy potrestání vyloučení z Rejstříku neznamená zamezení výkonu lobbingu v rámci EU. Prostor pro zpřísnění regulace je možné hledat i ve zvýšení frekvence poskytování a rozsahu požadovaných informací o samotných lobbistických aktivitách subjektů i jejich finanční stránky, či ve zvážení režimu jazyka zápisu.

Společný sekretariát EK a EP monitoruje související aktivity na poli regulace v jednotlivých členských státech EU, ale i ve třetích zemích (USA, Kanada apod.), a rozvíjí své kontakty s jinými mezinárodními organizacemi, které se věnují regulaci lobbingu a otázce transparentnosti (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Rada Evropy). Fungování společného regulačního systému včetně zhodnocení vymáhání zavedených pravidel v praxi má být každoročně předmětem zkoumání a zveřejňováno v rámci pravidelných zpráv (bod 27 Dohody).²⁶ První výroční zpráva byla zveřejněna v říjnu 2012, druhá pak v říjnu 2013 (Společný sekretariát 2012b; 2013). Do konce roku 2013 by mělo dojít k vyhodnocení celkové činnosti Rejstříku s ohledem na možnost revize stávajících pravidel. Není tedy vyloučeno, že by v budoucnu mohlo dojít i ke změně základního parametru regulačního schématu v EU, a to nezávazného charakteru registrace.

Bibliografie

- Balme, R. – Chabanet, D. (2008): *European Governance and Democracy. Power and Protest in the EU*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield.
- Brinig, M. F. – Holcombe, R. G. – Schwartzstein, L. (1993): *The Regulation of Lobbyists, Public Choice*, roč. 77, č. 2, s. 377-384.
- Council of the European Union (2012): *Information note from Secretariat to General Affairs Group and the Working Party on Information: Implementation of the IIA of 23 June 2011 between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register. The work and functioning of the Joint Transparency Register Secretariat (JTRS)*, (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13528.en12.pdf>), [cit. 15. 10. 2012].
- CPI (2011): *Accountability: Waste, Fraud and Abuse: Hired Guns. Methodology*, (<http://www.publicintegrity.org/2003/05/15/5914/methodology>), [cit. 15. 10. 2012].

²⁵ Žádosti o získání akreditace do EP musí i nyní předcházet registrace do Rejstříku.

²⁶ V souvislosti s tím probíhala např. během léta 2012 veřejná konzultace (EK 2012).

- EK (1992): Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a speciálními zájmovými skupinami, (http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf), [cit. 7. 8. 2013].
- EK (2006): Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost, (http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_cs.pdf), [cit. 7. 8. 2013].
- EK (2008): Sdělení Komise. Evropská iniciativa pro transparentnost. Rámcová pravidla pro styk se zástupci zájmových skupin (rejstřík a etický kodex), (http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_cs.pdf), [cit. 8. 8. 2013].
- EK (2009): Sdělení Komise. Evropská iniciativa pro transparentnost: Rejstřík zástupců zájmových skupin, rok poté, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0612:FIN:CS:PDF>), [cit. 8. 8. 2013].
- EK (2010): Komise a Parlament obnovily přípravy společného rejstříku zástupců zájmových skupin a kodexu jejich chování, (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-544_cs.htm), [cit. 8. 8. 2013].
- EK (2012): Konzultace týkající se rejstříku transparentnosti, (http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation/transparency_register_cs.htm), [cit. 15. 10. 2012].
- EP (2008): Usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. května 2008 k vytvoření rámce pro činnost zástupců zájmových skupin (lobbistů) v evropských orgánech (2007/2115(INI)). Brusel: Evropský parlament, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//CS>), [cit. 25. 10. 2012].
- EP (2011a): Definice zájmových skupin/lobbistů, (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/0073710a27/Overview.html>) [cit. 24. března 2011].
- EP (2011b): Jednací řád Evropského parlamentu, březen 2011, (http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm?language=CS&&code_type_docu=REGL&sortBy=datedocu&orderBy=1¤tPage=2) [cit. 8. 8. 2013].
- EP (2011c). Seznam lobbistů akreditovaných u Evropského parlamentu, (<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByOrg.do?language=CS>) [cit. 24. 3. 2011].
- EUR-Lex (2011): Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o zřízení Rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politiky EU. Úřední věstník Evropské unie. L 191, 22. 7. 2011, 29–38, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:CS:PDF>), [cit. 15. 10. 2012].
- Greenwood, J. – Dreger, J. (2013): The Transparency Register: a strong vanguard of European lobby regulation? *Interest Groups and Advocacy*, roč. 2, č. 2, s. 139-162. DOI: 10.1057/iga.2013.3
- Greenwood, J. – Thomas, C. S. (1998): *Regulating Lobbying in the Western World*, *Parliamentary Affairs*, roč. 51, č. 4, s. 487–499.
- Greenwood, J. (2011): *Interest Representation in the European Union*, 3. vyd., New York, Palgrave Macmillan.
- Hight-level Working Group on a Common Register and Code of Conduct for Lobbyists (2009): Joint statement regarding the progress achieved to date, (<http://www.aalep.eu/sites/default/files/documents/Towards%20a%20Common%20Lobbyists%27%20Register%20EC-EP.pdf>), [cit. 7. 8. 2013].
- Hix, S. – Høyland, B. (2011): *The Political System of the European Union*, 3. vyd., Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Holman, C. – Luneburg, W. (2012): *Lobbying and Transparency: A comparative analysis of regulatory*

- reform, *Groups & Advocacy*, roč. 1, č. 1, s. 75-104, online verze (<http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v1/n1/pdf/iga20124a.pdf>), [cit. 15. 10. 2012]. DOI: 10.1057/iga.2012.4
- Chari, R. – Hogan, J. – Murphy, G. (2009): *Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency?* Paper for Annual APSA Meeting, Toronto, September 2009, on-line verze (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1450816), [cit. 15. 10. 2012].
- Chari, R. – Hogan, J. – Murphy, G. (2010): *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, Manchester, Manchester University Press.
- Chari, R. – Hogan, J. – Murphy, G. (2011): *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, Strasbourg, 31 May 2011, Venice Commission, on-line verze (<http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-DEM%282011%29002-e.pdf>), [cit. 15. 10. 2012].
- Chari, R. – Murphy, G. (2006): *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany* [Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government], (<http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>), [cit. 15. 10. 2012].
- Komise a zástupci zájmových skupin (http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/relations/cadre_cs.htm), [cit. 8. 8. 2013].
- Kubová, R. – Pitrová, M. (2012): *Topografie regulace lobbingu*, *Politologický časopis*, roč. XIX, č. 3, s. 276-294.
- Labouťková, Š. – Vymětal, P. (2010): *Regulace lobbingu ve vybraných zemích*, in K. B. Müller – Š. Labouťková – P. Vymětal (eds.): *Lobbing v moderních demokraciích*, Praha, Grada, s. 87–126.
- Naurin, D. (2007): *Deliberation behind Closed Doors. Transparency and Lobbying in the European Union*, Colchester, ECPR Press.
- Newmark, A. J. (2005): *Measuring State Legislative Lobbying Regulation, 1990-2003*, *State Politics and Policy Quarterly*, roč. 5, č. 2, s. 182-191.
- Opheim, C. (1991): *Explaining the differences in state lobby regulation*. *The Western Political Quarterly*, roč. 44, č. 2, s. 405-421.
- Pitrová, M. – Gala, A. (2008): *Regulace procesu prosazování zájmů v EU: lobbing v evropských institucích*, in: *Politologický časopis*, roč. XVI., č. 2, s. 103-129.
- Rejstřík transparentnosti (http://europa.eu/transparency-register/index_cs.htm), [cit. 18. 10. 2012].
- Sochorek, J. (ed., 2008): *Lisabonská smlouva. Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy*, Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky.
- Společný sekretariát (2011a): *Hlavní události*, (http://europa.eu/transparency-register/pdf/key_events_cs.pdf), [cit. 15. 10. 2012].
- Společný sekretariát (2011b): *Rejstřík transparentnosti. Časté otázky*, verze 1 – 23. června 2011, (http://europa.eu/transparency-register/pdf/faq_cs.pdf), [cit. 15. 10. 2012].
- Společný sekretariát (2012a): *Pravidla pro uživatele rejstříku transparentnosti*, druhé vydání z 27. dubna 2012, (http://europa.eu/transparency-register/pdf/guideline_cs.pdf), [cit. 15. 10. 2012].
- Společný sekretariát (2012b): *Výroční zpráva o činnosti rejstříku transparentnosti*, (http://europa.eu/transparency-register/pdf/transparency_register_report_20121029_cs.pdf), [cit. 10. 2. 2013].
- Společný sekretariát (2013): *Výroční zpráva o činnosti rejstříku transparentnosti 2013*, (ec.europa.eu/transparencyregister/info/openFile.do?fileName=transparency_register_report_20131

127_en.pdf), [cit. 3. 12. 2013].

Thomas, C. S. (1998): Interest group regulation across the United States: rationale, development and consequences, *Parliamentary Affairs*, roč. 51, č. 4, s. 500-515. DOI: 10.1093/pa/51.4.500

Vymětal, P. (2010): Jak a proč regulovat lobbying? in K. B. Müller – Š. Laboutková – P. Vymětal (eds.): *Lobbying v moderních demokraciích*, Praha, Grada, s. 53–86.

The EU Transparency Register: Evaluation of the Lobby Rules via the CPI methodology

SUMMARY

Lobbying regulation is regarded as a tool to promote and enhance transparency in European Union (EU) policy-making and policy implementation as well as the accountability of EU representatives and officials. It was applied at EU level in response to a perceived sharp rise in excessive lobbying practices during the 1990s. The European Parliament (EP) had clearly proven to be the chief instigator of institutional discussions concerning lobbying regulation. The European Commission (EC), on the contrary, resisted its pressure in order to protect its own special and mutually beneficial relationship with interest groups. Therefore, the EP was the first EU institution to introduce rules on lobbying via amendments to its rules of procedure in 1996. Its regulatory scheme was based on the obligatory accreditation of those lobbyists seeking to gain access to Parliamentary buildings. By contrast, it took almost one decade until the EC, within the framework of the European Transparency Initiative, proceeded to establish the voluntary Register of Interest Representatives in June 2008. The EC, however, had been proposing the adoption of a unified approach to lobbying regulation at the EU level. In May 2008, the EP changed its view and called for interinstitutional agreement on a common mandatory register for EU lobbyists. The institutional approaches towards lobbying regulation were different up to June 2011, when the interinstitutional agreement between the EP and the EC was finally reached. The agreement anticipated the establishment of a joint regulatory scheme under a single Transparency Register (TR). With regard to the fact that both institutions are the main targets of EU lobbyists, this common initiative indicated a turning point in the development of EU lobbying regulation. Despite the fact that both institutions opted for the fusion of their rules governing lobbyists, the Council has not yet joined this enterprise.

The main goal of the text is to analyze the current TR regulatory scheme with the aspiration to build on existing research related to the measurement of lobbying regulation, particularly in regard to the foreseen revision of the interinstitutional agreement by the end of 2013. This research was based on thorough analysis of relevant documents and the application of the ‘Hired Guns’ method (available online) elaborated by the American Center for Public Integrity (CPI). At present, it is the most complex and elaborated methodology in this area, originally designed to measure the strength of lobbying legislation in the USA (at federal and state level) with a main focus on its effectiveness in terms of transparency and accountability. The higher the score of the studied regulation, the closer it is to the ideal system promoting full transparency, public access and accountability. The use of the CPI methodology in this research was primarily guided by its analytical and comparative potential, which enabled not only

comparison of the present TR scheme with previous schemes at the EU level, but also international comparison with other systems across the world (see Table 1). However, it is not implied that regulation via special law (the hard law approach) is normatively superior to other regulatory means such as the examined interinstitutional agreement (the soft law approach). Each political environment requires an appropriate solution, which does not always need to fall under the category of hard law. For this reason, when applying the CPI methodology, the specific character of the EU lobbying regulation under scrutiny (soft law) had to be taken into consideration (differences are highlighted and explained in commentaries in Table 2). The researchers Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy were the first to extend the application of the CPI methodology in order to study and compare other regulatory systems in the world and they established a simple typology for these systems (lowly, medium and highly regulated) with regard to the achieved numerical values of the CPI index. They examined the former EP and EC regulatory schemes and, according to the obtained scores, categorized them as lowly regulated systems. Thus, the aim of this research was to fill the gap in the existing literature by examining the new TR scheme and to compare its stringency with the preceding EP and EC schemes. Besides the measurement and comparison of the CPI indexes, our intention was also to reveal which institutional approach was asserted more in the present regulatory scheme and in which particular respects.

Bearing in mind the voluntary nature of the current TR scheme, we did not expect any fundamental movements towards greater transparency and more stringent regulation, which we finally confirmed with our measurements. A CPI index of 26 ranks the TR scheme in the category of lowly regulated systems together with the previous schemes of the EP (15) and EC (24) (see Table 3). The analysis of key elements of lobbying regulation (the definition of lobbyist, registration, individual and employer spending disclosure, electronic filing, public access, enforcement, and revolving door provision) revealed a great qualitative change in EP regulatory policy, which may appear paradoxical when considering its long-term pro-regulatory attitude. Despite being more active in discussions and promoting mandatory lobbying regulation, the past EP scheme generated at the same time a low level of transparency. The amount of disclosed information on lobbying was limited to the minimum and the enforcement of the rules was strictly centralized in the hands of Quaestors. Thus, the CPI methodology helped us to testify the EP's shift towards greater transparency in lobbying via the balancing of its proclaimed and practically realized steps. Furthermore, thorough comparison of the three schemes revealed the striking dominance of the EC regulatory approach in almost all examined elements of the joint TR scheme (the definition of lobbyist, the parameters of registration comprising a wide spectrum of disclosed information with regular details on financial expenditures, the complete digitalization of the system including public disclosure of information, shared monitoring of compliance, etc.), which makes it the true leader of the reform process. On the other hand, the EP's policy objectives were also reflected to a certain extent, especially as regards the maintenance of the accreditation system with its prior compulsory registration requirement. Due to the scheduled revision of the interinstitutional agreement, we may expect further changes to the TR scheme in the near future.