

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá / Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies

URL časopisu / URL of the journal: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Autor(i) / Author(s): Karolina Tichá
Článok / Article: Komparace regulativních opatření lobbingu v Maďarsku a Polsku
Vydavateľ / Publisher: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica

Odporúčaná forma citácie článku / Recommended form for quotation of the article:

TICHÁ, K. 2015. Komparace regulativních opatření lobbingu v Maďarsku a Polsku. In *Politické vedy*. [online]. Roč. 18, č. 1, 2015. ISSN 1335 – 2741, s. 34-56. Dostupné na internete:

<http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/1_2015/TICHA.pdf>.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu Politické vedy. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

KOMPARACE REGULATIVNÍCH OPATŘENÍ LOBBINGU V MAĎARSKU A POLSKU

COMPARISON OF LOBBYING REGULATIONS IN HUNGARY AND POLAND

Karolina Tichá*

ABSTRACT

Presented study focuses on lobbying as a political activity and the emergence of lobbying regulation. The main topic is the analysis of the lobbying regulations adopted in Hungary and Poland. On the basis of pre-selected standards (definition of the lobbyist and lobbying, system of registration, rights and obligations of lobbying actors, mechanism of control and the sanctions), both models are compared and their functional force and efficiency is evaluated as well. To maintain the highest possible objectivity of the article is this one value-neutral and scientific anchoring based on empirical – analytical approach. It also corresponds to the used methodology, which includes the description, analysis, synthesis, comparison and generalization. Final comparison showed that there is a accordance among existing regulation of lobbying in these two countries, but it is very small. Poland is closest to a comprehensive treatment, which has the highest qualitative shift from zero regulation following the law about the lobbying. It is rather vague on the issue of lobbying treated extensively, and many measures completely omitted. This law is rather vague on the issue of lobbying and treated it extensively, and many measures are completely omitted. On the other hand the definition of lobbying subjects is so specific that a significant portion of the essence is not covered. However, according to the evaluation methods of CPI is this law labeled as weak, it provides a workable basis for future novelizations and streamlining. Hungary is at similar path as Poland, but government acceded to the next regressive step, once they have adopted the law on lobbying, which has been in its present form the CPO methodology assessed as moderately regulated system derogated by the partial Law on public participation in the preparation of legislation and government regulations by which to the comprehensive regulation of lobbying basically responded.

Key words: lobbying regulations, Hungary, Poland, The Act of Law on the Lobbying Activity in the Legislative Process, Act no. XLIX. of 2005, Act. No. CXXXI of 2010, Government regulation 176/2006, Government regulation 50/2013

* Mgr. Karolina Tichá pôsobí jako interní doktorandka, Katedra politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: karolina.ticha@umb.sk

Úvod

Již v průběhu osmdesátých let bylo v zemích V4 možné pozorovat první náznaky rozrůstání občanské společnosti a formování zájmových organizací. Nová seskupení se však orientovala spíše na oblasti sportu, kultury a jiné volnočasové aktivity, než na ekonomické a politické záležitosti.

Po změně režimu si neziskové organizace i subjekty soukromého sektoru začaly hledat cesty, jak komunikovat s veřejnými činiteli na nejvyšší úrovni, a sami se učily participovat na formujícím se systému. To s sebou ale ve většině případů přinášelo netransparentní tvorbu politiky, vytváření spíše klientských než komunikačních sítí a množící se korupční aféry. Stojí za zamyšlení, zdali větší úlohu sehrála dosavadní historická zkušenost, politická kultura nebo převažovaly jiné faktory, které rozhodly o tom, že prvotní podoba demokratické veřejné politiky v zemích V4 dosahovala relativně negativních konotací.

Lobbying jakožto legitimní nástroj tvorby veřejné politiky a přirozená součást pluralitního systému, se stal jedním z témat, se kterými se bylo potřeba vypořádat, jako něčím „novým“, co demokratický režim přináší. Maďarsko a Polsko se zařadily mezi státy, které přistoupily k přijetí zákona o lobbyingu. V rámci EU jsou spolu s Litvou¹, Slovinskem² a v současnosti i Velkou Británií jedinými pěti členskými státy, které uplatňují přímou zákonnou regulaci, tzn. přijali zákon o lobbyingu.

V rámci snahy identifikovat příčiny, proč si tyto dvě země zvolili cestu zákonné regulace je čtenáři nejdříve představena společensko-politická situace, která předcházela přijetí zákonů. Na tu navazuje samotná analýza zákonných regulací, která je prováděna podle předem stanovených kritérií stanovených, konkrétně: definice lobbisty a lobbyingu, systém registrace, práva a povinnosti aktérů lobbyingu, kontrolní mechanismus a systém sankcí. Zvolená kritéria jsou určující z hlediska vzájemné komparace, a rovněž pro vyvození závěru o silných a slabých stránkách obou zákonných úprav.

1 Maďarská republika

1.1 Společensko-politická situace před přijetím zákona

První impulzy směřující k regulaci lobbyingu můžeme v Maďarsku

¹ Zákon byl schválen v roce 2000 a poslední novelizace proběhla v roce 2003.

² Zákon byl schválen v roce 2010.

identifikovat ještě v komunistickém režimu, kdy v roce 1988 byla založena Národní rada pro sblížování zájmů (dále Rada), fungující jako platforma pro jednání zástupců vlády, zaměstnanců a odborů. Odborové organizace, vycházející ze své komunistické zkušenosti, si však udržovali spíše zdrženlivý postoj ve spolupráci s jedinou politickou stranou, aby se uchránily od případné izolace v nově se formujícím politickém prostředí (McGrath, 2008).

Tripartitní seskupení přežilo pád režimu. Došlo k přejmenování na Radu pro sblížování zájmů, rozšiřování kompetencí a dokonce i nárůstu jejího vlivu. Největší komplikací ve fungování bylo přesvědčit veřejnost, že je možné a dokonce potřebné s vládou komunikovat i na neformální úrovni.

Změna ve společenském klimatu přišla ke konci devadesátých let, kdy u formujících se organizací v rámci třetího sektoru stoupala ochota participovat na procesu tvorby politiky, pod heslem: „*od ideologie k politické orientaci.*“ (Szabo In McGrath, 2008, s. 19) V roce 2002 se název Rady opět vrátil do původní podoby: Národní rada pro sblížování zájmů.³

Dalším krokem, jak vnést alespoň trochu pořádku do živelných snah o zapojení se do procesu tvorby politiky, bylo v roce 1994 založení Registru zájmových skupin a sociálních organizací.⁴ Registr byl následně zařazen pod jednacím řád maďarského parlamentu (Národní shromáždění) a jeho správou byl pověřen generální tajemník parlamentu. Zápis do registru byl dobrovolný, po registrujících se subjektech vyžadoval základní údaje jako jméno/název právnické osoby, adresu/sídlo, jména a adresy osob, která jsou pověřena jednat jejich jménem a jaký je jejich záměr. Seznam evidovaných osob byl každoročně zveřejňován v parlamentním věstníku. Motivací, aby se subjekty registrovaly, bylo rozesílání pozvánek na zasedání parlamentu a parlamentních komisí ohledně připravované legislativy. I přes množství zaregistrovaných subjektů se fakultativní registrace jevila jako málo účinná.

Téma lobbying se začalo více skloňovat v obsahu veřejné diskuse, přičemž byla evidentní propast mezi objevujícími se korupčními aférami a chybějící legislativou. Příprava relevantního zákonného návrhu byla svěřena Katedře politických věd na Korvínově univerzitě v Budapešti, což se projevilo do jeho dosti podrobné a zpracované podoby.

Vláda následně v roce 2005 představila tento návrh zákona, který k

³ Originální maďarské znění: Országos Érdekegyeztető Tanács, dostupné na: <http://www.szef.hu/english/about/who-we-are>

⁴ neformálně označován jako list lobbistů

problematicke lobbyingu pristupoval vice autoritativne, nez jak tomu bylo doposud. Navrh byl schvalen v dubnu 2006 a do platnosti vesel v zari 2006 jako Zakon c. XLIX o lobbyingovych aktivitach⁵ (dale ZLA).

Ve svem puvodnim zneni vytvozil ZLA zejmena manevrovaci prostor vlade. Ta kratce nato prijala Dekret 176/2006 k implementaci Zakona c. XLIX o lobbyingovych aktivitach, ve kterem zpriesnovala a stanovovala konkretni pravidla lobbyingovych aktivit. Nasledujici podkapitola bude pojednavat jak o ZLA, tak i vladnim dekretu, který ho provadi.

1.2 Zakon c. XLIX o lobbyingovych aktivitach

Hned na uvod je podstatne uvest, ze ZLA se podle § 1, bodu 3, pismena a) nevztahuje na reprezentanty hospodarskych a sociálních zäjmu (rozumej odborove organizace). A dale je v § 1, bodu 4 deklarovano, ze zakon nezasahuje do § 64 Ustavy, který obcanum garantuje pravo podavat petice a stiznosti adresovane organum verejne moci.

Působnost zakona je vymezena v § 1, bodu 1, podle ktereho se zakon vztahuje pouze na subjekty, jez se na zaklade prideleneho mandatu treti osobou snazi ovlivnit rozhodnuti prijimane organy verejne moci. Na to navazuje v § 5, pismenu a) definice lobbisty jako fyzicke osoby, která je registrovana a v souladu se zakonnymi predpisy provadi lobbistické aktivity. Lobbistická firma je charakterizovana v tomtéz paragrafu, pismenu b) jako právnická osoba nebo podnikatelská asociace (bez statusu právnické osoby), která je registrovana v souladu s tímto zakonom a vykonáva lobbistické aktivity. Lobbistické aktivity jsou v pismenu c) popsány jako jakákoliv činnost nebo chování, které se zaměřuji na ovlivňování exekutivního rozhodování nebo rozvíjení komerčních zäjmu jménem treti osoby a za úplatu a zahrnujici jakoukoliv ústni nebo písemnou komunikaci, včetně té elektronické.

Z uvedených právních ustanovení vyplývá, že definice lobbisty se zaměřuje pouze na profesionální lobbisty, tzn. vynechává neziskové organizace, in-house lobbisty a lobbující právnické subjekty.

ZLA se z hlediska aktérů lobbyingu zaměřuje i na adresáty (lobbované), které vymezuje negativně, a sice jako subjekty, kterým je podle § 10 zakázáno lobbovat. Konkrétně se jedná poslance, členy Evropského parlamentu, členy vlády, členy samosprávných organů (včetně starosty, místostarosty a předsedy Valného shromáždění), státní úředníky, členy právnických osob (včetně členů

⁵ Originální maďarské znění: Törvény a lobbitevékenységről

dozorčích rad), ve kterých má stát majetkový podíl (veřejnoprávní organizace a příspěvkové organizace státu apod.), jako i členy a zaměstnance politických stran.

Systém registrace

Zákon v § 6 zavádí povinnost registrovat se všem fyzickým a právnickým osobám, které chtějí vykonávat lobbistické aktivity, a také asociacím bez statusu právnické osoby, které splňují podmínky zákona. Registrované subjekty se následně dělí na fyzické osoby a lobbistické organizace.

Pro zaregistrování musí lobbista jako fyzická osoba podat žádost, ve které uvádí (§ 8, odstavec 1):

- jméno,
- datum a místo narození,
- adresu,
- jméno matky žadatele.

Dále jako fyzická osoba dokladuje (§ 7, odstavec 2):

- způsobilost k právním úkonům,
- čistý trestní rejstřík,
- dosažený stupeň vzdělání,
- doklad o tom, že doposud nebyl z registru vymazán.

Lobbistické organizace při registraci uvádějí (§ 8, odstavec 2):

- název a sílo,
- jména a adresy členů představenstva,
- informace o statutárním orgánu,
- jména osob, které organizaci zastupují, jako lobbisté,
- dokumenty dokladující založení organizace v souladu s právním řádem,
- osvědčení podpisového vzoru oprávněného zástupce firmy,
- dodat doklad o tom, že organizace doposud nebyla z registru vymazána (§ 7, odstavec 3).

Při podání žádosti je potřeba uhradit poplatek ve výšce 5.000 forintů (přibližně 16 eur) u fyzické osoby a 2.200 forintů (přibližně 7 eur) u lobbistické organizace. Registr je spravován Nejvyšším úřadem spravedlnosti⁶ (dále úřad).

Práva a povinnosti vyplývající ze zákona

⁶ Originální maďarské znění: Kozponti Igazságügyi Hivatal

Ačkoliv součástí registru netvoří žádný etický kodex, ZLA formuluje jasná a poměrně podrobná pravidla lobbistických aktivit (§ 21 - 24), podle kterých lobbisté:

- jsou povinni se při kontaktu s veřejnými činiteli prokázat osvědčením o registraci a uvádět zájmy, za které lobbují, jako důvod navázání kontaktu,
- jsou povinni informovat svého zaměstnavatele/klienta o povinnostech, které z tohoto zákona vyplývají,
- nesmějí nakládat s důvěrnými nebo tajnými informacemi, kterými by mohli být poškozeny zaměstnavatelovy/klientovy zájmy,
- nesmějí se dopustit střetu zájmů na straně svých klientů, tzn. nesmějí podporovat konkurenční zájmy bez předchozího souhlasu svých klientů,
- jsou povinni dbát zvýšené opatrnosti a ověřovat pravost, správnost a pravdivost informací, které poskytují jak veřejnému činiteli, tak svému zaměstnavateli/klientovi,
- jsou povinni oznámit svému zaměstnavateli/klientovi, že jeho zájem je nezákonný, neetický nebo v rozporu se základními principy lobbistické profese a lobbista by měl odmítnout účast na prosazování tohoto zájmu,
- jsou povinni respektovat předpisy a právní normy, které se vztahují na veřejné činitele,
- nesmějí vykonávat lobbistické aktivity v těch veřejných orgánech, ve kterých zastává jakoukoliv funkci osoba lobbistovi příbuzná nebo jinak blízká,
- nesmějí získávat informace o orgánech veřejné moci nekalými způsoby,
- nesmějí poskytovat veřejným činitelům dary, které přesahují 10 % minimální mzdy nebo jiné finanční příspěvky.

V rámci zachování rovnováhy, kromě povinností, ZLA stanovuje i práva lobbisty a to následující (§ 25 – 29):

- právo prezentovat své názory a stanoviska na plenárním zasedání parlamentu a jeho orgánů, a to ve stanoveném čase,
- právo prezentovat své názory a stanoviska na vládním zasedání nebo konkrétnímu ministrovi, a to ve stanoveném čase,
- právo prezentovat své názory a stanoviska před orgány místní samosprávy,

- právo písomne požádat o osobní slyšení u kteréhokoliv veřejného činitele a je na jeho zvážení zda slyšení přijme nebo odmítne,
- lobbisté mohou zvat členy exekutivy a státní úředníky na odborné přednášky a diskuse, které se týkají projednávané problematiky – veřejní činitelé a státní zaměstnanci si finanční náklady spojené s účastí hradí sami,
- lobbisté mohou členům veřejných orgánů zasílat obchodní materiály, vědecké publikace a studie nebo poskytovat výsledky svých vlastních výzkumů a uskutečněných studií,
- lobbisté mají právo vstupovat do budov, ve kterých chtějí provozovat lobbistické aktivity.

Co se týká orgánů veřejné moci, kterým je zakázáno lobbovat, těm jsou uloženy tyto povinnosti (§ 11) – jejich členové:

- nesmí být zapojeni do jakékoliv lobbistické organizace jako vlastníci nebo účastníci,
- nesmí být zapojeni do jakékoliv lobbistické organizace nebo lobbovat jako fyzická osoba na základě žádné smlouvy,
- nesmí přijmout od lobbisty nebo lobbistické organizace žádné finanční nebo jiné příspěvky, kromě těch, které jsou uvedené v § 24, odstavci 2, tj. dary, které nepřesahují 10 % minimální mzdy.

Kontrolní mechanismus

Po zápisu do registru obdrží lobbista licenci pro výkon lobbistických aktivit, kterou se musí být vždy schopen prokázat. Navíc je podle § 14 povinen nosit v prostorách veřejných institucí identifikační kartu (dále ID karta). Každá ID karta má vlastní identifikační číslo a obsahuje jméno a datum narození lobbisty, název lobbistické organizace (pokud, k nějaké lobbista patří), fotografii nositele ID karty a datum vydání.

Lobbista dále musí čtvrtletně předkládat zprávu o svých aktivitách, ve které uvádí (§ 30, odstavec 3):

- podrobný přehled všech legislativních a exekutivních rozhodnutí, která byla cílem lobbistických aktivit,
- definovaný cíl, který byl dosahován v rámci konkrétního rozhodnutí,
- seznam prostředků použitých na lobbistické aktivity v konkrétních případech,
- seznam kontaktovaných veřejných činitelů a počet lobbistických kontaktů s každým veřejným činitelem,

- hodnota darů poskytnutých veřejným činitelům,
- jména dalších lobbistů zapojených do uváděných lobbistických aktivit a případně statutárních orgánů firmy.

Zprávy podobného obsahu (jména lobbistů, jejich cíle a vynaložené prostředky) předkládají i veřejní činitelé, kteří byli lobbisty kontaktováni (§ 30, odstavec 4). Úřad vykonává dohled nad oběma typy seznamů a v případě nesrovnalostí může zahájit vyšetřování. Všechny podané zprávy se stávají předmětem práva veřejnosti na informace a jsou volně dostupné na internetu (§ 30, odstavec 6).

Systém sankcí

V návaznosti na kontrolu vykonávanou úřadem, zákon specifikuje případy porušení zákona a systém sankcí.

Pokud se lobbista nebo lobbistická organizace dopustí chování, které je v rozporu se zněním zákona, úřad může na základě předložených důkazů rozhodnout o vyloučení daného subjektu z registru. (§ 16, odstavec 1) Stejný postih může být uplatněn i v situaci, kdy lobbista nebo lobbistická organizace ve své čtvrtletní zprávě uvede nepřesné nebo nepravdivé údaje a ani po výzvě úřadu a uplynutí patnáctidenní lhůty nedojde k nápravě věci. (§ 31)

Pokud se lobbistická aktivita uskutečňuje bez předchozí registrace, může být subjektu vykonávající neregistrovanou lobbistickou aktivitu udělena pokuta do výšky 10.000.000 forintů (přibližně 32.000 eur). Při opakovaném porušení je možné finanční pokutu ukládat opakovaně a navyšovat ji. (§ 33, odstavec 1) Výška pokuty se stanovuje s ohledem na závažnost provinění, délku trvání protiprávního lobbingu, případné opakování a možné výhody, které lobbista získal. (§ 33, odstavec 2)

Pokud byla lobbistovi nebo lobbistické organizaci udělena finanční pokuta, nesmí se daný subjekt registrovat po dobu 1 roku, v případě opakované finanční pokuty, po dobu dvou let. (§ 33, odstavec 6)

1.3 Zákon o účasti veřejnosti na přípravě legislativy

Maďarskou regulaci lobbingu bylo možné v podmínkách jejího přijímání považovat za krok vpřed. Začátkem roku 2010 registr evidoval 250 lobbistů a 44 lobbistických organizací a to i přes skutečnost, že se na řadu subjektů zákon vůbec nevztahoval a velká část lobbistických aktivit se děla mimo režim zákona. (Progatsa, 2006)

Ačkoliv se ZLA nepodařilo lobbying v očích veřejnosti výrazně odlišit od korupce a zvedala se proti němu vlna kritiky, bylo stále možné identifikovat nepolitickou vůli ke zlepšování podoby maďarského regulace lobbyingu. Například Asociace PA poradců připravila novelu zákona, ve které podrobně rozpracovala jednotlivé části, jež považovala za nejvíc problematické.

V lednu 2011 byl však ZLA derogován Zákonem č. CXXXI o účasti veřejnosti na přípravě legislativy⁷ (dále ZÚV). Tehdejší vláda tvořená koalici FIDESZ (Maďarská občanská unie) – KDNP (Křesťanskodemokratická lidová strana) prohlašovala, že se svými kroky snaží zvyšovat transparentnost procesu tvorby veřejné politiky. Přesto přistoupila k několika kontroverzním opatřením, která jsou označována za konec regulace lobbyingu v Maďarsku. Derogovaný ZLA totiž nebyl nahrazen žádným legislativním opatřením o stejné síle a rozsahu.

Aktuálně platný ZÚV se ve svých všeobecných ustanoveních hned v úvodu odvolává na ústavně zakotvenou možnost spolupráce vlády s organizacemi občanské společnosti při tvorbě právních předpisů, jakožto výraz snahy naplňovat principy dobrého vládnutí a veřejné blaha.

Působnost zákona se proto vztahuje na fyzické osoby a nevládní neziskové organizace, které mají zájem se zapojit do veřejných konzultací. (§ 1) Předmětem veřejné konzultace jsou (§ 5, odstavec 1):

- legislativní návrhy podané vládou,
- nařízení vlády,
- ministerské vyhlášky.

Veřejná konzultace se nevztahují na návrhy týkající se (§ 5, odstavec 3 a 4):

- rozpočtu a rozpočtových opatření, státních dotací, finančních dotací z EU a jiných mezinárodních zdrojů,
- ratifikací mezinárodních smluv,
- vytváření organizací a institucí
- obrany a ochrany území, národní bezpečnosti,
- ochrany životního prostředí,
- ochrany kulturního dědictví.

Zákon rozlišuje mezi obecnou a přímou konzultací. Obecná konzultace je povinná ve všech případech, kromě těch uvedených v § 5, odstavci 3 a 4. Vláda svůj legislativní plán uveřejňuje na webových stránkách (§ 4) a včetně konkrétních návrhů zákonů přikládá i důvodovou zprávu. (§ 8, odstavec 3) Zájemci o zapojení do veřejné konzultace mohou zasílat své návrhy a

⁷ Originální maďarské znění: Törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

připomínky prostřednictvím odkazu na webových stránkách. (§ 9, odstavec 1) Je potřebné, aby při zaslání připomínek uváděli svá jména a e-mailové adresy, jednak pro zaslání elektronické doručky, tak i pro zaznamenání do seznamu připomínek k zákonu. Navíc připomínky, které jsou zaslány anonymně, jsou ignorovány a smazány. (§ 9, odstavec 2 a 3) Ministr zodpovědný za projednávání návrh je rovněž pověřený kompletizací seznamu všech připomínek, včetně těch zamítnutých, spolu s uvedením důvodu jejich zamítnutí. Seznam je včetně seznamu všech osob, které připomínky zaslaly, uveřejněn na webových stránkách. (§ 11, odstavec 1)

Přímá konzultace má podobu strategické dohody o partnerství mezi konkrétním ministrem a organizací, která je schopná spolupráce na přípravě daného návrhu v zájmu reprezentace svých zájmů (§ 13, odstavec 1). Takovými organizacemi mohou být (§ 13, odstavec 2):

- nevládní organizace,
- církví organizace,
- odborné nebo vzdělávací instituce,
- samosprávy národnostních menšin,
- zájmové skupiny,
- veřejné orgány,
- vysokoškolské instituce.

Zákon dále předepisuje povinné prvky, které musí strategická dohoda obsahovat (§ 13, odstavec 4):

- účel spolupráce,
- oblasti, které jsou předmětem spolupráce,
- forma kontaktu,
- pravidla pro přístup k informacím nezbytným pro formulování připomínek,
- doba trvání dohody.

Poté, co se obě strany dohodnou na konkrétním obsahu dohody, je tato zveřejněna na webové stránce a spolu s ní i všechny stručné zápisy, které jsou pořizovány během každého setkání stran dohody a zaznamenávají prezentované pozice zúčastněných stran. (§ 15, odstavec 2)

Ačkoliv se může na první pohled zdát, že ZÚV otevřel proces tvorby exekutivních rozhodnutí větší části veřejnosti a „přenesl jej na internet“, opak je pravdou a z hlediska lobbingu působí spíše kontraproduktivně. Shrňme si pro toto tvrzení několik argumentů:

(1) ZÚV vynechává pojem lobbying a pracuje pouze s označením veřejná konzultace, kterou vztahuje pouze na legislativní iniciativu vlády. Což vzhledem k tomu, že ZLA dávala zaregistrovaným subjektům možnost prosazovat své zájmy, jak na úrovni legislativy a exekutivy, tak i u orgánů místní samosprávy, je značně okleštěné.

(2) Veřejnou konzultací se v intencích zákona rozumí pouze aktivity fyzických osob a neziskových organizací.

(3) Registr lobbistů a lobbistických organizací byl zrušen. Lobbisté, kteří nejsou nadále právně vymezení, se již nemají povinnost registrovat a nejsou jim předepsány ani žádná pravidla pro kontakt s veřejnými činiteli.

(4) Strategická dohoda, která představuje jakousi exkluzivitu ve vyjednávání s představiteli vlády, nemůže být uzavřena s profesionálními lobbisty, PR a PA agenturami.

Původní zákonná regulace lobbyingu v podobě ZLA nebyla sice bezchybná, což nebývá žádná primárně přijatá regulace v této oblasti. Ovšem jeho nahrazení ZÚV je možné považovat za spíše recesivní počín, který nikterak nepřispěl ke zvyšování transparentnosti, právě naopak, vrátil lobbying do „šedé zóny“ tvorby veřejné politiky – jakoby lobbisté znova přestali existovat.

1.4 Nařízení o systému řízení integrity orgánů státní správy a lobbyingu

V únoru 2013 vydala maďarská vláda Nařízení 50/2013 (II. 25) o systému řízení integrity orgánů státní správy a lobbyingu⁸ (dále nařízení). Nařízení obsahuje jen 12 paragrafů a i přes uvedení lobbyingu v názvu se jej týká jen okrajově.

V § 2 jsou definovány pojmy jako integrita, systém řízení integrity, riziko integrity a riziko korupce. Podle § 3 musejí státní orgány předkládat jednou ročně zprávu o fungování státní správy s ohledem na její integritu a vyhodnocovat korupční rizika.

Nařízení zakládá v každém státním orgánu funkci poradce pro podporu integrity (dále Poradce), který je zodpovědný za dohled nad riziky korupce. Poradce je jmenován šéfem daného orgánu a jedná na základě jeho pověření. V případě státních orgánů, které mají méně než 50 členů, může být delegován Poradce z jiného orgánu (§ 5). Poradce vykonává následující úlohy (§ 6):

⁸ Originální maďarské znění: Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

- monitoruje korupční rizika,
- vypracovává plán na kontrolu korupčních rizik,
- spisuje hlášení, které předkládá Ministerstvu vnitra,
- předkládá návrhy antikorupčních opatření Etickému odboru Ministerstva vnitra, který je zodpovědný za školení v této oblasti,
- poskytuje poradenství v etických záležitostech,
- má právo vyšetřovat podezření z korupce na úrovni orgánu,
- je zodpovědný za ochranu údajů, dodržování rodové rovnosti a pracovní disciplíny,
- nemůže vykonávat vnitřní audit.

Lobbying se věnuje pouze § 10, odstavce 1 a 2, podle kterých může setkání mezi lobbistou a veřejným činitelem proběhnout jen na základě předchozí domluvy - oznámení. Toto oznámení musí obsahovat navrhovaný čas a místo setkání, účel setkání a případně údaje o zaměstnavateli lobbisty. Lobbyovaný veřejný činitel má povinnost sepsat záznam z každého uskutečněného setkání.

Po splnění technických požadavků, počítá nařízení se zavedením elektronického diáře veřejných činitelů. A rovnou zavádí i disciplinární přestupek v případě úmyslného pozměnění údajů v diáři. (§ 10, odstavec 4)

Nařízení se vztahuje pouze na veřejné činitele a s lobbyngem operuje jen jako možností ohrožení integrity státního orgánu a v kontextu rizika korupce, dále jej nijak nespecifikuje.

Závěrem této kapitoly se lze vyslovit, že ačkoliv v platnosti zůstává ZÚV z roku 2011 a nařízení z roku 2013, jakožto akt nižší právní síly, současný stav regulace lobbyngu v Maďarsku nedosahuje stejné úrovně, jako tomu bylo v roce 2006.

2 Polská republika

2.1 Společensko-politická situace před přijetím zákona

Přijetí zákonné úpravy lobbyngu v Polsku předcházelo odhalení několika korupčních afér a zvýšený zájem veřejnosti o netransparentní tvorbu veřejné politiky. Výzkumy veřejného mínění od poloviny devadesátých let prezentovaly převažující názor, že pomocí úplatků a korupčního chování (mylně považovaného za lobbyng) je možné zasahovat do podoby polské legislativy.⁹

⁹ Výzkum vypracovaný v roce 1998 na žádost Sejmu přišel s výsledkem, že vrchní představitelé místní samosprávy věří, že jeden ze tří politiků na centrální úrovni rozhoduje na základě vlastního

Světová banka vydala v roce 1999 zprávu s názvem *Korupce v Polsku*, ve které tvrdila, že je možné si v Polsku „koupit“ zákon za 3 miliony amerických dolarů. Ačkoliv pro takové tvrzení neexistoval relevantní důkaz, zvýšený zájem médií a veřejnosti o tuto problematiku na sebe nenechal dlouho čekat.

Zpráva kromě samotné analýzy stavu korupce v Polsku,¹⁰ obsahovala také doporučení, jak tehdejší situaci a stav korupce v Polsku řešit. Některá navrhovaná opatření se úzce dotýkala problematiky lobbingu, jako například doporučení uvést do platnosti zákonnou regulaci lobbingu včetně zavedení registru lobbujících subjektů. (Sutch – Wojciechowicz – Dybula, 1999)

V reakci na tuto zprávu (a zároveň jako první iniciativa v souvislosti s lobbingem) přišla polská vláda v roce 2000 s návrhem Zákona o transparentnosti rozhodovacího procesu, zájmových skupinách a přístupu k informacím.¹¹ (Makowski, 2011) Ačkoliv návrh zákona nebyl Sejmem přijat,¹² lobbing jako téma na jednacím stole zůstalo.

V roce 2002 proběhl zřejmě nejvýraznější korupční skandál v dějinách Třetí Polské republiky, který dodnes označujeme jako **Rywinovu** aféru. **L. Rywin** byl filmový producent (produkoval například filmy **Schindlerův** seznam a **Pianista**), který za úplatek přislíbil prosazení pozměňovacích návrhů v připravované novele zákona o regulaci mediálního trhu. Šéfredaktorovi deníku *Gazeta Wyborcza* se představil jako člen vlivné skupiny politiků a nabídl mu, že pokud vydavatel novin (společnost *Agora*, které měl být za úplatek zákon „ušit na míru“) převede na speciální fond tehdejší vládnoucí strany SLD (Demokratická levicová aliance¹³) sumu 17,5 milionu amerických dolarů, bude v Sejmu zákon přijat v takové podobě, že společnosti *Agora* umožní získat prostřednictvím privatizace celostátní televizní kanál *Polsat*. **Rywin** navíc požadoval, aby se deník už více kriticky nevyjadřoval na adresu tehdejšího premiéra **L. Millera**. Šéfredaktor si celé setkání s **Rywinem** ale nahrál a celou věc předal příslušným úřadům. **Rywin** byl následně obviněn z korupce, trestně stíhán a odsouzen k

profitu a potenciálních benefitů, které mu rozhodnutí může přinést od soukromých subjektů (OECD, 2009b, str. 143).

¹⁰ Korupce byla označena vysokým stupněm, a to i na úrovni volených zástupců, státních úředníků a soudců.

¹¹ Originální polské znění: Ustawa o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji.

¹² Jeho prvky byly přeneseny do návrhu zákona v roce 2003 (Sejmu předložen jako tisk č. 2188). Ten byl však Sejmem opět zamítnut a vrácen k přepracování.

¹³ Originální polské znění: Sojuz Lewicy Demokratycznej

dvěma letům odnětí svobody nepodmíněně a finanční pokutě 100.000 zlotých.¹⁴ (Tolčinský, 2004)

Rywinovu aféru následovalo parlamentní vyšetřování, které poukázalo na absenci pravidel pro lobbistickou činnost. Navíc odstartovalo vleklou politickou krizi, která měla za následek silný pokles přízně veřejnosti vůči vládnoucí SLD i následnou demisi (5. 2. 2004) premiéra **L. Millera**. Nadcházející parlamentní volby v roce 2005 skončily vítězstvím nového politického seskupení bratrů **Kaczyńskich** PiS (Právo a spravedlnost¹⁵) a totálním propadem SLD.

Ještě před volbami v roce 2005 se SLD snažila přitáhnout zájem voličů – jedním ze způsobů bylo zahájit intenzivní přípravu zákona o lobbingu, což bylo prezentováno jako výraz pozitivní vůle boje proti korupci a zároveň jako reakce na vícero korupčních kauz poukazujících na neformální vztahy mezi veřejnými funkcionáři a zájmovými skupinami. Už v roce 2004 proto zahájila mimořádná komise práci na přepracování návrhu zákona o lobbingu¹⁶ zamítnutého Sejmem v listopadu 2003. Po přibližně roce a půl byl nový návrh znovu představen Sejmu. Zákon byl schválený dne 7. července 2005, nese název Zákon o lobbistické činnosti v legislativním procesu¹⁷ (dále ZLČ) a platný je od roku 2006.

V roce 2009 se otevřela veřejná diskuse o potřebě novelizace zákona. Úvahy rezonovaly mezi dvěma návrhy, a sice že dosavadní zákon je buďto potřeba zefektivnit a zeshlílit, nebo rozšířit jeho působnost. Novela, která vstoupila do platnosti v lednu 2011, do tehdejšího znění zákona vkládala nové články, zejména týkající se povinností Rady ministrů. Následující analýza obsahu zákona vychází z platné verze z roku 2011.

Pro úplnost je potřebné ještě zmínit samoregulační iniciativu, která v Polsku proběhla před přijetím zákona. V roce 2003 vznikla organizace s jednoduchým a logickým názvem - Asociace profesionálních lobbistů v Polsku.¹⁸ Svě členství podmínila podepsáním etického kodexu, prostřednictvím kterého se členové zavázali k dodržování transparentnosti, spravedlivého a legálního podnikání a jako hlavní cíl své činnosti deklarovali popularizaci a vytváření pozitivního image

¹⁴ dnes přibližně 78.000 eur

¹⁵ Originální polské znění: Prawo i Sprawiedliwość

¹⁶ Původní návrh měl výrazně represivní charakter a jmenoval konkrétní subjekty, které byly z působnosti zákona vyňaty (například polská obchodní komora).

¹⁷ Originální polské znění: Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

¹⁸ Originální polské znění: Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbyistów w Polsce (dostupné na: <<http://splp.pl/splp.htm>>)

lobbingu. Za tímto účelom se členové „musejí“ účastnit odborných diskusi, seminářů a konferenci a aktivně se zapojovat do procesu tvorby polské legislativy. (Galkowski, 2008)

2.2.2 Zákon o lobbistické činnosti v legislativním procesu

ZLČ se skládá ze 6 kapitol a 24 článků, které postupně upravují definici lobbingu a profesionálního lobbingu, povinnosti vlády, zavádí registr lobbistů, určuje orgán pověřený jeho správou a stanovuje také sankční mechanismus.

ZLČ rozlišuje mezi lobbistickou aktivitou a profesionální lobbistickou aktivitou, kterou v kapitole 1, článku 2, bodech 1 - 3 definuje následovně: Lobbistická činnost je zákonnou činností s cílem ovlivnit legislativní nebo regulativní akty vydávané veřejnými orgány. Profesionální lobbistická činnost je jakákoliv zisková činnost vedená ve prospěch nebo jménem třetí strany s cílem prosadit její zájmy při tvorbě legislativních nebo jiných regulatorních aktů. Profesionální lobbistická činnost může být vykonávána právníkem nebo fyzickou osobou s živnostenským oprávněním.

Znění obou definic je značně vágní a neprecizuje činnosti, které je možné jako lobbing označit. Navíc (stejně jako v Maďarsku) nedefinování osob vykonávající profesionální lobbistickou činnost ignoruje neziskové organizace, in-house lobby, rovněž jako lobbující právnícké subjekty.¹⁹

Systém registrace

ZLČ v kapitole 3 zavádí do praxe registr lobbujících subjektů pod názvem Registr subjektů vykonávajících profesionální lobbistickou činnost²⁰ (dále jen registr).

Vedením a správou registru je pověřeno Ministerstvo vnitra a administrativy (dále jen ministerstvo). Pro zařazení do registru je potřebné podat na ministerstvu žádost, která je následně potvrzena nebo odmítnuta správním rozhodnutím. Pro zaregistrování je potřebné uhradit poplatek ve výši 100 zlotých (přibližně 24 eur).

¹⁹ Ve veřejné diskusi se zformovaly dohady, zdali nezahnutí těchto subjektů a zejména neziskových organizací nebylo způsobeno nepropracovaností přijaté zákonné definice, ale spíše záměrem omezit jejich prostor a možnosti zasahovat do tvorby legislativního a regulatorního procesu. (Kraus – Fadný, 2012)

²⁰ Originální polské znění: Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową

Osoby mohou vykonávat lobbistickou činnost²¹ až po zapsání do registru a vydání platné registrace, jinak je lobbying zakázáný. (kapitola 3, článek 12) Ačkoliv povinnost registrovat se explicitně pro neziskové organizace nevzniká, tyto se raději registrují, aby nebyly nařčeny z nezákonného lobbyingu a samy se nekompromitovaly. (OECD, 2009)

Registr po lobbistech vyžaduje pouze bazální údaje a je veřejný.²² Registrované subjekty musejí uvádět následující (kapitola 3, článek 10, odstavec 3):

- název, sílo a adresa právnické osoby a rovněž čísla, pod kterými je právnická osoba vedena v Celostátním soudním registru a Registru ekonomických činností,²³
- jméno a adresa fyzické osoby.

Práva a povinnosti vyplývající ze zákona

Ze zákona vyplývá, že povinnost uvádět více informací evidovaných v Bulletinu mají hlavně orgány veřejné správy. Veřejní funkcionáři podávají neprodleně zprávu o subjektech, které je kontaktují, o předmětu kontaktu a použité formě/metodě kontaktu. (kapitola 4, článek 16, odstavec 1) Pokud zjistí, že je kontaktoval neregistrovaný lobbující subjekt, musejí to neprodleně písemně oznámit ministerstvu. Dále jako (lobbované objekty) musejí jednou ročně podat souhrnnou zprávu o své činnosti, která obsahuje (kapitola 4, článek 18, odstavec 2):

- seznam a popis případů, ve kterých se lobbovalo,
- seznam lobbistů, kteří je kontaktovali,
- seznam a popis metod lobbistického kontaktu spolu s vyhodnocením, jestli lobbistická činnost vedla k přijetí nebo zamítnutí daného rozhodnutí,
- popis metod lobbistických činností, které byly použity v průběhu přijímání legislativních návrhů a v případě přijímání regulačních rozhodnutí.

Zákon novelizoval ustanovení o výkonu mandátu poslance, senátora a ministra a to tak, že jim uložil povinnost zveřejňovat informace o jejich

²¹ Registrovaným subjektům je umožněn vstup do veřejných úřadů. Kapitola 3, článek 14, odstavec 3 však hovoří o tom, že problematika lobbyingu na půdě Sejmu a Senátu je blíže upravena jejich vlastními jednacími řády.

²² Nezveřejňují se pouze adresy registrovaných subjektů. (kapitola 3, článek 10, odstavec 5)

²³ v našich podmínkách IČO a DIČ

spolupracovnících (asistentech a všech administrativních zaměstnancích parlamentních klubů, parlamentních výborů a vládního kabinetu). Podle kapitoly 6, článků 21 a 22 jsou povinni uvádět tyto údaje, které jsou kompletně zveřejňovány v bulletinu:

- jméno a příjmení,
- datum narození,
- zaměstnání za poslední tři roky před nástupem do státní služby,
- zdroje příjmů za poslední tři roky před nástupem do státní služby,
- podnikatelská a jiná výdělečná činnost před nástupem do státní služby.

Kontrolní mechanismus

Informace obsažené v registru jsou (elektronicky) dostupné ve Veřejném informačním bulletinu²⁴ (dále bulletin), který je vedený a spravovaný ministerstvem. Kromě informací o lobbistech, zpřístupňuje bulletin veřejnosti rovněž údaje o aktivitách veřejných orgánů. Konkrétně, zákon stanovuje Radě ministrů (polská vláda) povinnost, aby zde v šestiměsíčním předstihu zveřejňovala svůj program legislativních činností (vládní návrhy zákonů) a uváděla u každého návrhu důvodovou zprávu, osobu zodpovědnou za návrh a dále všechny návrhy zákonů, jejichž projednávání bylo přerušeno spolu s udáním důvodu přerušení. (kapitola 2, článek 3, odstavec 1 - 3)

Legislativní program vlády je předkládán také oběma komorám parlamentu. V případě, že návrh zákona bude projednáván v Sejmu, mohou se všichni zájemci přihlásit k veřejnému slyšení (i ta se evidují v bulletinu) formou oficiální žádosti, ve které uvedou (kapitola 2, článek 8):

- jména a adresy osob pověřených zastupováním,
- zájmy, které se budou snažit prosazovat,
- lobbisté doloží doklad o zapsání do registru.

Kromě vedení bulletinu, ministerstvo vydává jednou ročně (za uplynulý rok) přehledovou zprávu, popisující stav lobbingu v Polsku, tzn. kdo lobbboval, u koho, jakým způsobem a s jakým výsledkem.

Systém sankcí

Co se sankčního systému týká, při porušení zákona o lobbistické činnosti jsou v kapitole 5 definována sankční ustanovení v podobě finančních pokut. Finanční pokutu je možno udělit pouze v případě, že se subjekt vykonávající

²⁴ Originální polské znění: Biuletynie Informacji Publicznej

lobbistickou činnosť nezaeviduje do registru pred zahájením lobbistickej činnosti. Výška pokuty sa pohybuje v rozmedzí 3.000 až 50.000 zlotých (približne 700 až 12.000 eur) a je možné ju uložiť i opakovaně. Pokuta a jej výška je ukládaná formou správneho rozhodnutia ministerstva. (kapitola 5, článok 19)

Pro stanovení výšky pokuty ministerstvo rozhoduje podle účelu a povahy lobbistickej činnosti, míry vlivu lobbisty na veřejného představitele a tím pádem odhaduje způsobenou škodu neregistrovaným lobbíngem. (Makowski, 2011)

Pokud se lobbista dopustí trestného činu, za který je právoplatně odsouzen, je automaticky správním rozhodnutím vymazán z registru.

3 Hodnotící diskuse

Pokud odhlédneme od společných podmínek v podobě přechodu k demokracii, byla situace před přijetím zákonů o lobbíngu v Maďarsku i Polsku odlišná. V Maďarsku bylo možné pozorovat první iniciativy formování platformy pro jednání s vládou ještě před změnou režimu, přičemž významnou roli sehrála zejména tripartita. Ještě v devadesátých letech pak byl vytvořen dobrovolný registr subjektů, které se chtěli účastnit jednání ohledně připravované legislativy. Samotná příprava zákona proběhla z největší části na akademické půdě. I přes jasně deklarovanou inspiraci americkým modelem regulace byla představena volnější podoba zákona. Postupem času se však upustilo i od ní. Naopak v Polsku potřebu regulace lobbíngu podnítilo rozmnožení korupčních afér. Teorie přitom jasně říká, že legislativní ošetření lobbíngu není přímým nástrojem řešení korupce.

Co se nadefinování lobbisty a lobbíngu týká, u obou zemí převládá společný znak, a sice vágní formulace a vynechání podstatných aktérů jako jsou in-house lobbisté, neziskové organizace a lobbující právnické subjekty. Jejich aktivity nejsou tím pádem nijak monitorovány a můžeme se domnívat, že řada lobbistických aktivit se i nadále děje mimo režim zákona.

Ještě v době platnosti ZLA se v Maďarsku zvedla silná vlna kritiky zejména ze strany neziskových organizací, kterým nebyl legální lobbíng umožněn. A problémy nastaly i v případě nedostatečné kontroly různých PR a PA agentur, které nevykonávají lobbíng jako svou hlavní ziskovou činnost. (Pogatsa, 2006)

V případě polského ZLČ je zavádějící už samotný název zákona, podle kterého se vztahuje na lobbíng všeobecně a ne jen na profesionální, a že reguluje pouze lobbíng v legislativním procesu a exekutivní formy lobbíngu vynechává. Osobu lobbisty zákon přímo nedefinuje.

V situaci, kdyby si například nezisková organizace najala externího odborníka, aby hájil její zájmy, a tento by úkol vykonával na základě dohody o vykonání práce, nikoliv na hlavní pracovní poměr, dostaneme se se zákonnou definicí profesionálního lobbisty do kolize. Podobný problém vzniká i u aktérů sociálního dialogu, kterým je účast na procesu tvorby politiky ústavou garantována. Podle ZLČ však není odborovou organizací možné definovat jako profesionálního lobbistu.

Z hlediska veřejných institucí, u kterých je možné lobbovat byl ZLA obširný, ale ne příliš přesný. V případě Polska je problém v tom, že se zákon zmiňuje pouze o Radě ministrů, Sejmu a Senátu. O prezidentovi nebo Kanceláři prezidenta není uvedena ani zmínka. Polský prezident přitom disponuje jak zákonodárnou iniciativou, tak právem veta v legislativním procesu.²⁵ (OECD, 2009)

Častým předmětem kritiky bývají i ustanovení o veřejných slyšení v Sejmu, protože při vzniku technických příčin (zejména počtu osob, které se chtějí slyšení účastnit), není možné veřejné slyšení uspořádat, osoba oprávněná k jeho organizaci může změnit čas a místo veřejného slyšení nebo jej úplně zrušit. (kapitola 2, článek 9, odstavec 4) Pokud tedy existuje zájem na zrušení veřejného slyšení, stačí zajistit „dostatečný“ počet osob, které se k němu oficiálně přihlásí.

V případě systému registrace je běžnou světovou praxí, že zaregistrovaní lobbisté předkládají správy o své činnosti, včetně finančních nákladů s tím spojených. ZLA vyžadoval po zaregistrovaných subjektech poměrně komplexní údaje, ale nepožadoval po lobbistech, aby uváděli koho zájmy zastupují. Jeho výhodou bylo, že zaváděl systém dvoustranné kontroly, kdy lobbisté i lobbovaní předkládali čtvrtročně paralelní zprávy o činnosti. Problém by mohl nastat ve chvíli, kdy by se obě strany dohodli, že setkání do zpráv neuvedou nebo změní informace o jeho průběhu.

Naopak polský registr vyžaduje pouze základní identifikační údaje. Finanční stránku lobbingu, jeho účel²⁶ nebo klienta, v zájmu kterého je lobbing vykonáván, úplně vynechává. Více údajů se vyžaduje od lobbovaných veřejných činitelů. Můžeme tak pozorovat jistou nerovnováhu mezi vzniknutými

²⁵ Sejm může prezidentské veto přehlasovat pouze 3/5 většinou za účasti alespoň poloviny všech svých členů.

²⁶ O předmětu své činnosti může lobbista v registračním na formuláři (v bodě C) informovat, ale dobrovolně. Pozn.: Registrační formulář dostupný na <<https://www.bcc.org.pl/odpowiedzialnylobbing/pliki/Rejestr.pdf>>

povinnostmi a získanými právy lobbisty (volný přístup k veřejným činitelům, včetně úřadu prezidenta).

V Maďarsku byl registr spravován Nejvyšším úřadem spravedlnosti, který spadá pod Ministerstvo spravedlnosti a veřejného pořádku. V Polsku je správou a vedením registru a tím pádem i kontrolu nad lobbíngem pověřeno Ministerstvo vnitra a administrativy. Dochází tak k situaci, kdy člen exekutivy sbírá informace o činnosti a schůzkách všech členů Národního shromáždění (legislativního orgánu, kterému je odpovědný za svou činnost), kteří ho o tom musejí pravidelně informovat.

Ke dni 18.10.2014, tj. 8 let od založení, je v registru zaevidováno 317 subjektů.²⁷ Jak už teda ze zákonné definice vyplývá, mnoha subjektům povinnost registrovat se vůbec nevzniká a jiné se naopak registrují „pro jistotu“, i když lobbíng fakticky nevykonávají.

Z registru však není možné vyvodit, kdo je skutečně profesionální lobbista a kdo je registrován kvůli vágnosti právních předpisů. (Makowski, 2011)

Ani jedna ze zkoumaných zákonných úprav nezavádí jako podmínku registrace etický kodex. ZLA však předepisovala poměrně obsáhlý katalog práv a povinností lobbisty.

Sankce jsou u obou regulací stanoveny homogenně a to jako výmaz z registru nebo finanční pokuty. Ani jeden zákon nezmiňuje možnost zahájit trestní stíhání a rovněž nestanovuje postihy pro veřejné činitele, kteří by uváděli nepřesné nebo nepravdivé údaje ve správách o činnosti v souvislosti s lobbíngem.

Velkým nedostatkem polského i maďarského zákona je to, že vůbec neberou do úvahy mechanismus otáčejících se dveří a nestanovují žádnou ochranou lhůtu přechodu z veřejné funkce do pozice lobbisty a naopak.

Hodnotící diskusi shrňme poznámkou, jak zarážející je, že v případě maďarského modelu regulace byl derogován už existující zákon, který vytvářel prostor pro novelizaci a zefektivňování, a nahradili ho parciální zákon a nařízením vlády, které ani zdaleka nepokrývají oblast původního zákona. Otevírá se tak možnost diskuse spíše o motivech politické vůle, jež k těmto opatřením vedly, než o snaze o smysluplnou a funkční regulaci do budoucna.

V Polsku, ačkoliv teda zákonná regulace lobbíngu stále existuje, považujeme ji za slabou a nasměrovanou více na veřejné činitele. Přesto však

²⁷ Údaj dostupný na: <http://mac.bip.gov.pl/dzialalnosc-lobbingowa/dzialalnosc-lobbingowa-akty-prawne-informacje-formularz-rejestr_62_62_62_62_62_62_62_62_62.html>

můžeme dospět k závěru, že se jednalo o krok pozitivním směrem, který alespoň z části přispěl k vyšší transparentnosti při procesu tvorby veřejné politiky. Stále zde však existuje velký prostor pro zefektivňování. Do úvahy přichází i například posilování samoregulačních snah v občanském sektoru.

Závěr

Lobbing ve své nejryzejší podobě evokuje představu demokratického systému plného aktivních angažovaných občanů, kteří prosazují vlastní zájmy, participují na veřejném rozhodování a v podstatě vykonávají kontrolu nad veřejnými činiteli. Patří tedy k realitě soudobého demokratického státu.

Jako nástroj veřejné politiky má lobbing potenciál napomáhat oživení občanské participace v časech slábnutí mobilizační funkce politických stran, jako i přiblížit veřejné instituce s klesající legitimitou občanské společnosti. Na druhou stranu zase může působit jako elitářská profese umožňující kumulovat a zvětšovat kapitál už silných ekonomických hráčů, kteří jsou vpuštěni do veřejného rozhodování, kde vznikají příležitosti pro přizpůsobování si právních norem a modifikací systému podle vlastní výhodnosti a bez sebemenšího podílu zodpovědnosti vůči veřejnosti.

Regulace lobbingu se tak jeví jako nevyhnutný prvek zprůhledňující kontakty a komunikační kanály mezi soukromým a veřejným sektorem mimo dosahu politických stran. Do současnosti ji však zavedlo pouze pět členských států EU.

Předmětem předkládané studie byla komparace zákonné regulace lobbingu v případě Maďarska a Polska. Obě země byly vybrány na základě svého členství jak v EU, tak i ve Visegrádské skupině. Tento aspekt je předurčuje k jisté geopolitické blízkosti a sdílené zkušenosti s demokratickým tranzitivním procesem, což zvyšuje logickou konzistentnost samotného porovnávání.

Ve výsledku se ukázalo, že obě přijaté regulace, i přes deklarované snahy a inspiraci americkým modelem, jsou spíše slabé a vykazují řadu nedostatků. Maďarsko dokonce přistoupilo k rozvolňování regulace a již jednou vydaný zákon byl nahrazen právními akty o nižší právní síle, což je situace značně ojedinělá, která se konceptu zvyšování transparentnosti v procesu tvorby veřejné politiky a posilování odpovědnosti a principu dobrého vládnutí spíše vzdaluje.

V případě ani jedné země nelze mluvit o komplexní zákonné úpravě. Komplexní v tom smyslu, že by přesahovala samotný zákon a dotýkala se i nepřímých forem regulace lobbingu jakými je zákon o střetu zájmů, systém

financování politických stran atd. Právě naopak lze poukázat na absentující regulační nástroje, jako je zavádění etických kodexů, systému otáčejících se dveří nebo legislativní stopu.

Vzhledem k tomu, že lobbying a jeho regulace jsou aktuálně živými tématy jak na akademické půdě, tak v institucích EU, můžeme v budoucnosti očekávat otevření odborné i veřejné diskuse a zesilování potřeby přijetí alespoň minimálních normativních standardů v této oblasti. V takovém případě může maďarská i polská forma regulace a zkušenost, která je provázela, posloužit jako inspirační zdroj, ať už v pozitivním či negativním smyslu.

Literatura:

- GALKOWSKI, J. 2008. *Changing Role of Parliament in the Budget Process*. [online]. International Symposium: 8-9 October 2008, Turkey. 16 s. Dostupné na internetu: <<http://www.oecd.org/dataoecd/63/9/41831780.pdf>>.
- MAKOWSKI, G. 2011. *Regulation of Lobbying in Poland*. Praha: EUROPEUM, Institut pro evropskou politiku, 2011. 15 s. [online]. Dostupné na internetu: <http://www.europeum.org/doc/pdf/makowski_PL.pdf>
- McGRATH, C. 2008. The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union. [online]. In: *Journal of Public Affairs*. 5/2008, s. 15 – 32. DOI: 10.1002/pa.284. Dostupné na internetu: <<http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/14esi.pdf>>.
- NAŘÍZENÍ 50/2013 (II. 25) o systému řízení integrity orgánů státní správy a lobbyingu. 2013. Maďarsko: 2013. [online]. Dostupné na internetu: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300050.KOR>.
- OECD, 2009. *Lobbyists, governments and public trust: Increasing transparency through legislation*. Paris: OECD, 2009. 190 s. ISBN: 9789264073364.
- POGATSA, Z., 2006. *The Law on Lobbying in Hungary, and its effects*. Praha: EUROPEUM, Institut pro evropskou politiku, 2006. [online]. Dostupné na internetu: <http://www.europeum.org/doc/pdf/pogatsa_HU.pdf>.
- SUTCH, H. – WOJCIECHOWICZ, J. – DYBULA, M. 1999. *Corruption in Poland: review of priority areas and proposals for action*. The World Bank, 1999. [online]. Dostupné na internetu: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/08/17/000090341_20050817144825/Rendered/PDF/333100P0671240Poland1Corruption01public1.pdf>.

- TOLČINSKÝ, A. 2004. Velká úplatková aféra v Polsku končí rozsudkem vězení. In: *Český rozhlas*, 2004. [online]. Dostupné na internetu: <http://www.rozhlas.cz/komentare/portal/_zprava/114202>.
- ZÁKON Č. XLIX o lobbingových aktivitách. 2006. Maďarsko: 2006. [online]. Dostupné na internetu: <http://www.complex.hu/kzldat/t0600049.htm/t0600049_0.htm>.
- ZÁKON Č. CXXXI o účasti veřejnosti na přípravě legislativy. 2010. Maďarsko: 2010. [online]. Dostupné na internetu: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000131.TV>.
- ZÁKON o lobbistické činnosti v legislativním procesu. 2005. Polsko: 2005. [online]. Dostupné na internetu: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/kon12.htm>>