# EVROPSKÝ PARLAMENT

*2004* *2009*

*Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci*

21. 9. 2007

# PRACOVNÍ DOKUMENT

o vytvoření rámce pro činnost zástupců zájmových skupin (lobbistů) v evropských orgánech

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Søren Bo Søndergaard

Dne 9. listopadu 2005 zahájila Komise „Evropskou iniciativu pro transparentnost“, jejímž cílem je zvyšování transparentnosti a odpovědnosti EU za účelem posílení její legitimity. Dne 3. května 2006 Komise předložila zelenou knihu[1] a poté, co byl ukončen proces konzultace, předložila dne 21. března 2007 sdělení, které na zelenou knihu navazuje[2].

Alexander Stubb připravuje pro Výbor pro ústavní záležitosti Evropského parlamentu zprávu z vlastního podnětu o sdělení nazvaném „Vytvoření rámce pro činnost zástupců zájmových skupin (lobbistů) v evropských orgánech“ (INI/2007/2115). Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci byl požádán, aby k této věci poskytl své stanovisko.

**Dosáhnout správné rovnováhy**

Základním úkolem veškerých právních předpisů a kodexů chování v této oblasti je informovat o lobbistických aktivitách veřejnost a zajistit, aby byli všichni lobbisté postaveni na stejnou úroveň. Sami lobbisté uznávají, že není v jejich zájmu, aby byli podezříváni z pokoutných praktik, a že dobré vztahy s orgány EU jsou pro ně zásadní.

Při stanovování pravidel, která se na lobbisty uplatní, je důležité nalézt rovnováhu mezi právem občanů, rozhodujících činitelů a sdělovacích prostředků být schopen rozpoznat a posoudit význam nejdůležitějších sil, které pohánějí lobbistickou aktivitu, a zároveň zachovat právní prostředí, ve kterém se mohou rozhodující činitelé a jejich spolupracovníci setkávat s lobbisty a vyslechnout je.

Cílem zpravodaje je tedy pokrýt aktivity lobbistů natolik komplexně, nakolik to současná situace umožňuje. Pro dosažení tohoto cíle je možné zvolit mezi několika strategiemi.

**Současná pravidla, která se vztahují na Parlament a Komisi**

Parlament již disponuje rejstříkem lobbistů. V něm obsažené údaje však nejsou příliš podrobné: jméno lobbisty a organizace, již zastupuje, jsou v současnosti jediné údaje přístupné veřejnosti. Kromě toho má Parlament svůj vlastní kodex chování o deseti bodech, jež upravuje působení zájmových skupin; tento kodex se nachází v příloze IX jednacího řádu Parlamentu[3]. Tento kodex od lobbistů požaduje zdržet se jakéhokoli jednání, jehož cílem je získat informace nepoctivým způsobem a zakazuje jim odvolávat se v jednání se třetími osobami na jakékoli formální vztahy s Parlamentem.
Evropská komise zavedla dobrovolnou registraci zástupců zájmových skupin do rejstříku, nicméně pro akreditaci těchto zástupců neexistuje v Evropské komisi žádný formální postup ani administrativní pravidla. Zástupci zájmových skupin musí najít a kontaktovat příslušného úředníka Komise a každodenně se zaregistrovat při vstupu do budov Evropské komise.

Zpravodaj uznává vliv lobbování na proces rozhodování EU, a tudíž i potřebu přijmout pro tuto oblast vhodná pravidla. V současnosti není nikdo schopen uvést přesné číslo, ale odhaduje se, že v Bruselu působí na 15 000 lobbistů. Komise odhadla každoroční výdaje na

[1] Zelená kniha o „Evropské iniciativě pro transparentnost“ (KOM(2006)194 ze dne 3. 5. 2006.
[2] Sdělení Komise „Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost““ ze dne 21. 3. 2007 (KOM(2007)127).
[3] Článek 3 přílohy IX jednacího řádu Evropského parlamentu.

lobbování v Bruselu na 60–90 milionů EUR[1]. Podle jiných zdrojů však může být toto číslo až v rozmezí 750 milionů – 1 miliardy EUR ročně. Vzhledem ke zvyšování počtu lobbistů v Bruselu, finančním výdajům, které jsou na lobbování vynakládány (přičemž nikdo neutratí značné finanční částky, aniž by očekával něco na oplátku), a vzrůstajícímu zájmu a potřebě zajistit veřejnou kontrolu se zpravodaj domnívá, že stávající pravidla již nejsou dostačující a musí být upravena.

**Položky vyžadující pozornost**
Vzhledem ke komplikovanosti dotčeného tématu se zpravodaj rozhodl, že připraví pracovní dokument, který upozorní na několik bodů, u nichž zpravodaj považuje za důležité, aby byly projednány před předložením stanoviska. Zpravodaj se pro vymezení těchto bodů snažil získat odezvu od různých stínových zpravodajů, kteří se v této věci zúčastnili prvního „stínového" setkání.

Vzhledem k oficiálnímu omezení délky stanoviska k nelegislativnímu textu na 1 500 znaků se zpravodaj rozhodl zaměřit se na vytvoření/změnu rejstříku a méně pak na kodex chování, byť zpravodaj uznává, že i toto téma má velký význam. Mnoho z níže zmíněných otázek se také týká kodexu chování (mělo by být povinné či závazné jej dodržovat; měl by existovat společný kodex chování pro všechny orgány atd.).

Zpravodaj by v této fázi rád upozornil na následující body:

1) Povinný či nepovinný rejstřík?

Ačkoli je z některých míst i nadále vyvíjen tlak na zavedení právně závazného rejstříku, jiní jsou toho názoru, že dokud je rejstřík důsledně uplatňován, není to nutné. Zpravodaj vnímá jak výhody, tak i nevýhody zavedení povinného resp. nepovinného rejstříku, například:

a) zvolením nepovinného rejstříku:

- bychom získali souhlas velkého počtu lobbistů;
- bychom pravděpodobně byli schopni dohodnout se na přísnějších pravidlech zpřístupňování finančních informací než v povinném systému;
- nicméně by mohly vzniknout pochybnosti o účinnosti a transparentnosti systému, ve kterém nejsou registrováni všichni lobbisté.

b) Zvolením povinného rejstříku:

- bychom zavedli transparentní systém pro všechny lobbisty, včetně těch, kteří by se nikdy nezaregistrovali dobrovolně;
- bychom získali souhlas veřejnosti a některých lobbistů;
- zavedení povinného rejstříku by nicméně mohlo znamenat nižší standardy s ohledem na zpřístupněné finanční informace, které by systém obsahoval.

2) Jeden společný rejstřík nebo několik rejstříků pro orgány EU?

[1] Viz proslov nazvaný „Potřeba evropské iniciativy pro transparentnost", který přednesl komisař Kallas v Nottinghamské obchodní škole dne 3. března 2005.

a) Mnoho z těch, kteří se zúčastnili konzultace, jež proběhla ohledně zelené knihy Komise, podpořili interinstitucionální přístup k lobbismu, tj. jeden společný rejstřík pro orgány EU. Komise také sdílí tento názor a domnívá se, že registrace na jednom místě by zvýšila odhodlání zúčastněných stran zaregistrovat se.

b) Jiní však podporují existenci několika rejstříků a tvrdí, že zaměstnanci Parlamentu a Komise jsou vystaveni rozdílným lobbistickým taktikám a že je přístup do příslušných budov omezený rozdílným způsobem, čímž spojují tuto otázku s bezpečností.

3) Kdo by měl být zaregistrován?

Tato otázka je úzce spojena s definicí lobbistů. Zpravodaj by rád upozornil na dvě otázky:

a) Má smysl rozlišovat mezi nevládními organizacemi a ostatními, neboli činit rozdíly mezi lobbisty zastupujícími obchodní resp. neobchodní zájmy? Zpravodaj by rád upozornil na skutečnost, že skupiny skrytě ovládané obchodními společnostmi a také expertní skupiny (tzv. „think-tanky"), které jsou vedeny profesionálními lobbisty, jsou v Bruselu čím dál obvyklejším jevem.

b) Zpravodaj uznává zvláštní důvěrné vztahy mezi advokáty a jejich klienty. Ačkoli je povinnost mlčenlivosti primárně vázána na nutnost zaručit právo na spravedlivé řízení, může dojít k situaci, kdy stejný subjekt (advokátní kancelář) nabídne zabývat se jak tradičními lobbistickými aktivitami (ovlivňování rozhodujících činitelů), tak i zastupováním tohoto klienta před soudem (proti stejným rozhodujícím činitelům). Jestliže však lobbují, neměli by mít advokáti možnost zneužívat svůj závazek mlčenlivosti vůči klientovi. Je tedy velmi důležité nalézt způsob, jak tyto situace rozlišovat, čímž se zajistí, aby bylo k advokátům v případě, že lobbují, přistupováno stejně jako ke všem ostatním lobbistům.

4) Co by mělo být předmětem registrace?

a) Zpravodaj se domnívá, že klíčovým prvkem transparentnosti lobbování je zpřístupňování finančních informací. Rejstřík obsahující příslušné finanční informace má několik cílů, přičemž ty nejpodstatnější jsou: i) občané, rozhodující činitelé a sdělovací prostředky mohou rozpoznat a posoudit význam nejdůležitějších sil, které pohánějí lobbistickou aktivitu; ii) problematické lobbistické praktiky mohou být rozpoznány a včas zastaveny (viz skandál Abramoff ve Spojených státech) a iii) je možné předejít klamání a manipulaci prostřednictvím nastrčených skupin či „think-tanků".

b) Komise stanoví minimální kritéria založená na příjmu, spojená především s obratem a s relativní váhou klientů v tomto celkovém obratu v případě *profesionálních lobbistů*, s odhadem nákladů spojených s přímým lobbováním u *lobbistů, kteří jsou zaměstnanci příslušného subjektu a obchodních sdružení* a konečně s celkovým rozpočtem a jeho rozdělením podle hlavních zdrojů financování u *nevládních organizací a „think-tanků"*.

c) Zpravodaj uznává, že je třeba nalézt rovnováhu mezi na jedné straně zájmem veřejnosti a rozhodujících činitelů disponovat informacemi na jedné straně, a právem společností zachovávat určitou úroveň utajení s ohledem na klientovy obchodně citlivé finanční údaje na straně druhé.

d) Zpravodaj by nicméně rád položil otázku, zda je strategie, kterou Komise zvolila ve svém sdělení, dostatečná či nikoli. Poskytne dostatek informací, aby bylo možné dosáhnout řádné transparentnosti? Bylo by také možné zaměřit se na náklady spojené s lobbováním jako je tomu ve Spojených státech, kde byla již v roce 1995 uzákoněna povinnost zanést do rejstříku nejen *příjmy* pocházející od klientů, ale také zpřístupnit *náklady* na lobbování společně s určením legislativních a regulačních témat, jichž se lobbování týkalo. Ve Spojených státech byla lobbistickým firmám navíc uložena povinnost předkládat pololetní zprávy.

5) Jak rejstřík monitorovat?

a) Komise zvolila samoregulační přístup, ve kterém jsou osoby, které žádají o registraci, povinny přesně a objektivně vyčíslit a zpřístupnit informace o tom, jak jsou financovány.

b) Zpravodaj se domnívá, že je třeba určitým způsobem prověřovat údaje za účelem zajištění jejich správnost. Možná by bylo vhodné ustavit výbor *ad hoc* složený z 20 zasloužilých poslanců, který by prověřoval činnost lobbistů, podobně jako je tomu ve Westminsteru (ve Spojeném království je ostatně přístup omezenější)? Nebo by měla být Komise odpovědná za vedení rejstříku, pokud se zvolí varianta jednoho společného rejstříku?

c) Zpravodaj by také rád položil otázku, zda se na lobbisty, kteří opakovaně poskytli nedostatečné nebo chybné údaje, uplatní postihy či nikoli. Bude-li tomu tak, jaké postihy by byly vhodné?

6) Další možné otázky, o nichž je třeba vést diskusi

a) Měla by být změněna pravidla upravující problémy korupce a „přítelíčkování“ a ochranné období pro Komisaře a úředníky?

b) Mělo by být pro lobbisty povinné souhlasit se (společným) kodexem chování či nikoli? Měl by být stávající kodex chování změněn? A pokud ano, kdo by jej měl připravit?