

Informace o dalším postupu ve věci regulace lobbingu v České republice a teze k návrhu zákona o lobbingu

Obsah

Obsah.....	1
Úvod.....	2
Doporučení k regulaci lobbingu v ČR na základě Analýzy	3
Definice lobbingu a lobbisty	3
Definice lobbovaného	4
Povinnosti lobbistů.....	5
Otázka „otáčivých dveří“	6
Další povinnosti lobbovaných.....	6
Orgán pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbingem	7
Tzv. legislativní stopa	8
Závěrečná doporučení	8
Struktura nové zákonné úpravy	8

Úvod

Regulace lobbingu představuje v České republice v podstatě nové téma. Lobbing je obecně považován za součást demokratického procesu a odborníky je v posledních desetiletích považován za charakteristický projev vyspělých demokracií, tento projev pak musí být transparentní a zároveň legitimní. V českém prostředí má pojem lobbing spíše negativní konotace a velice často bývá zaměňován s pojmem korupce.

Informaci o dalším postupu ve věci regulace lobbingu v České republice a teze k návrhu zákona o lobbingu (dále jen „Informace“) předkládá místopředsdkyně vlády ČR, předsdkyně Legislativní rady vlády a předsdkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí na základě úkolu č. 5.5 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (dle aktuálního znění schváleného usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837).

Cílem Informace je stanovit, jaký způsob regulace lobbingu bude pro ČR nejvhodnější, vyjasnit otázky týkající se zprůhlednění vztahu mezi politiky a úředníky na jedné straně a subjekty zabývajícími se lobbingem na straně druhé, definovat lobbing, lobbistický kontakt a lobbistu.

Téma regulace lobbingu v České republice se v roce 2011 (po schválení Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012) stalo velmi diskutovaným tématem i pro odbornou veřejnost a v průběhu roku 2011 došlo k několika navazujícím aktivitám, které se problematikou regulace lobbingu intenzivně zabývaly:

- **Kulaté stoly k lobbingu:** Na jaře roku 2011 se konala čtyři odpolední setkání expertů v rámci projektu, jehož cílem bylo **vytvořit konkrétní doporučení**, s nimiž mělo při přípravě zákona o lobbingu pracovat Ministerstvo vnitra jako tehdejší gestor úkolu. Čtyři kulaté stoly byly zaměřeny především na zodpovězení čtyř důležitých otázek: Potřebujeme nový zákon o lobbingu nebo stačí úprava stávající legislativy? Koho regulovat? Kdy se lobbing stává korupcí? Jak regulovat lobbing?

Experti se hned na prvním setkání shodli na tom, že je potřeba lobbing regulovat zákonnou úpravou, z této myšlenky pak vychází další výstupy kulatých stolů.

- **Návrh zákona nestátní neziskové organizace Ekologický právní servis, o. s. (dále jen „EPS“):** Na základě výsledků kulatých stolů EPS zpracovala a zveřejnila na svých webových stránkách v červnu roku 2011 návrh na vydání zákona o lobbingu.
- Výsledným materiálem, který se komplexně věnuje problematice lobbingu, je **analýza Sociologického ústavu Akademie věd ČR „Zásady a reformy regulace lobbingu“ (dále jen „Analýza“)**, kterou zpracovali Lukáš Kraus a Martin Fadrný z EPS. Analýza byla podpořena projektem Sociologického ústavu Akademie věd ČR, s názvem „Snižování Bezpečnostních rizik organizovaného zločinu v ČR“ v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010–2015. Analýza vychází z doporučení OECD a je opřena o úpravy v několika zemích včetně USA, Kanady, Slovenska, Polska a dalších.

Analýza obsahuje legislativní i nelegislativní opatření v oblasti regulace a zprůhlednění lobbingu v ČR a podrobné zdůvodnění těchto opatření.

- Navrhovaný způsob regulace lobbingu byl projednán na 5. jednání **Poradního sboru předsdkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí** (dále jen „Poradní sbor“), které se konalo dne 9. ledna 2012.

Z Analýzy a jednání Poradního sboru vychází doporučení předložená vládě v Informaci s návrhy dalšího postupu. Analýza je přílohou č. III.A této Informace. Přílohou III.B

je informace o způsobech regulace lobbingu ve vybraných zemích. Přílohou označenou III.C je přehled dopadů pro materiály nelegislativní povahy.

Doporučení k regulaci lobbingu v ČR na základě Analýzy

Níže uvedená doporučení vycházejí z Analýzy a předpokládají zákonnou úpravu regulace lobbingu.

Definice lobbingu a lobbisty

Vládě se doporučuje na základě Analýzy nerozlišovat lobbisty na profesionální lobbisty/konzultanty, podnikové lobbisty a nevládní organizace a naopak definici lobbingu založit na pozitivním a negativním vymezení pojmu lobbistický kontakt.

Podle pozitivního vymezení by měla být lobbistickým kontaktem jakákoliv ústní či psaná komunikace, včetně jednostranné komunikace, s lobbovaným, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování orgánů veřejné moci, nebo proces, který rozhodování předchází.

V této souvislosti se vládě na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení nabízejí dvě varianty k rozhodnutí, na jaké procesy se v rámci regulace lobbingu zaměřit:

Varianta I – zaměření pouze na legislativní proces:

V tomto případě by za lobbing byla považována komunikace s lobbovaným, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování orgánů veřejné moci nebo proces, který rozhodování předchází, a dosáhnout vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění **návrhu právního předpisu**.

Varianta II – zaměření na legislativní a rozhodovací proces

V tomto případě by za lobbing byla považována komunikace s lobbovaným, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování orgánů veřejné moci nebo proces, který rozhodování předchází, a dosáhnout vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění **návrhu právního předpisu nebo dokumentu plánovací, koncepční nebo strategické povahy**.

V zákoně pak budou jasně vymezeny oblasti, v nichž je lobbing z povahy věci nepřípustný. Těmito oblastmi jsou zejména veřejné zadávání, dotační řízení, správní řízení, trestní řízení a soudní řízení.

Podle negativního vymezení by pak lobbistickým kontaktem neměla být:

- a) komunikace mezi lobbovanými a orgány veřejné moci či jejich zaměstnanci,
- b) komunikace na jednání orgánů veřejné moci, včetně jednání v orgánech komor Parlamentu ČR,
- c) komunikace na jednání orgánů politických stran a politických hnutí,
- d) komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků,
- e) komunikace při výkonu shromažďovacího práva nebo komunikace při stávce,

- f) uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo dokumentu během připomínkového řízení a komunikace týkající se takové připomínky v souladu s předpisy upravujícími připomínkové řízení,
- g) elektronická, písemná či telefonická komunikace organizační povahy,
- h) podání stížnosti nebo petice,
- i) žádost o poskytnutí informace podle zvláštního zákona,
- j) komunikace uskutečněná na jednání poradního orgánu vlády, ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu,
- k) konzultace v rámci RIA,
- l) komunikace při činnostech vyplývajících z uzavřených dohod s institucemi veřejné správy.

Související definice lobbisty by pak měla být založena na vymezení pojmu lobbistický kontakt: lobbistou je osoba, která pravidelně vykonává lobbying. Osoba pravidelně vykonávající lobbying je ta, která uskutečnila v rámci jednoho kalendářního čtvrtletí nejméně čtyři lobbistické kontakty, případně uskutečnila v rámci jednoho kalendářního roku pět nebo více lobbistických kontaktů.

Definice lobbovaného

Analýza doporučuje zaměřit se při regulaci lobbyingu jak na moc zákonodárnou, tak na moc výkonnou a zahrnout mezi adresáty lobbyingu i představitele územních samosprávných celků. Z Analýzy i výsledků meziresortního připomínkového řízení vzešly jisté pochybnosti o tom, jak široce vymezení lobbovaných pojmut. Z tohoto důvodu se vládě nabízí k rozhodnutí dvě varianty řešení:

Varianta I.

- a) poslanci a senátoři Parlamentu ČR,
- b) členové vlády ČR a vedoucí ostatních ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády ČR, a vedoucí úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu,
- c) náměstkové členů vlády ČR a náměstkové vedoucích ostatních ústředních správních úřadů a vedoucích úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu,
- d) vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu¹ ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu,
- e) asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády ČR.

Varianta II.

Toto je nejširší varianta, kdy jsou mezi lobbované zahrnuti i představitelé územních samosprávných celků. Tedy:

¹ § 124 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

a) – e) a dále

- f) členové zastupitelstva územního samosprávného celku, kteří je pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění, a členové zastupitelstva územního samosprávného celku, kteří před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako členové zastupitelstva územního samosprávného celku, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění,
- g) starostové, místostarostové (v případě městských částí hlavního města Prahy zástupci starosty), primátoři statutárních měst a jejich náměstci, hejtmani krajů a jejich náměstci, primátor hlavního města Prahy a jeho náměstci a členové rady územního samosprávného celku, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění,
- h) ředitelé krajských úřadů a tajemníci magistrátů, obecních (městských) úřadů či úřadů městysů.

V každém případě se nesmí lobbying týkat nezávislé soudní moci, jak vyplývá z čl. 85 odst.1 Ústavy ČR, který uvádí: „*Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.*“ Podobně i Nejvyšší kontrolní úřad má ústavně zaručenou nezávislost v čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR a z podstaty jeho (kontrolní) činnosti není možné, aby byl v jeho případě lobbying povolen.

Povinnosti lobbistů

Na základě Analýzy se vládě doporučuje **zavést registr lobbistů (který bude veden orgánem pro kontrolu), povinnost lobbistů oznamovat pravidelně orgánu pro kontrolu seznam lobbistických kontaktů a finanční zprávu.** Za zapsání do registru je navrhováno stanovit poplatek, který nebude přesahovat administrativní náklady registrace.

V rámci registru lobbistů by byl lobbista povinen se například do deseti kalendářních dnů ode dne, kdy počtvrté, resp. popáté, uskuteční lobbistický kontakt (tím začíná pravidelně vykonávat lobbying), zaregistrovat do seznamu lobbistů. Obsahem návrhu na registraci by bylo jméno, popřípadě jména, příjmení a adresa místa trvalého pobytu lobbisty, jde-li o podnikající osobu dále pak obchodní firma nebo název, právní forma, sídlo a identifikační číslo lobbisty, a pokud jde o právnickou osobu též jméno, popřípadě jména, příjmení a adresa místa trvalého pobytu statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu. Obsahem návrhu by také bylo jméno, popřípadě jména a příjmení fyzické osoby, která je s lobbistou v základním pracovněprávním vztahu nebo jiném právním vztahu, na základě kterého bude jménem lobbisty vykonávat lobbistický kontakt. Návrh by též obsahoval údaj o členství v organizacích lobbistů, pokud takové členství existuje a informace o tom, ve kterých věcech a na úrovni kterých orgánů lobbista vykonává nebo plánuje vykonávat lobbying, jakož i internetovou adresu, kterou používá k uveřejňování informací o své činnosti. Zároveň bude existovat možnost žádosti lobbisty o vyškrtnutí z registru v případě, že již přestane vykonávat pravidelně lobbying.

Lobbista zapsaný v registru lobbistů by měl být povinen **orgánu pro kontrolu** oznamovat pravidelně například do deseti kalendářních dnů od jeho uskutečnění elektronickou formou seznam lobbistických kontaktů s uvedením:

- a) **dobu a způsobu** jejich uskutečnění,
- b) **orgánu**, v němž působí lobbovaný nebo jehož zaměstnancem je osoba, u níž uskutečnil lobbistický kontakt,

- c) **jména** a příjmení lobbovaného,
- d) **návrhu předpisu nebo dokumentu**, kterého se lobbistický kontakt týkal,
- e) **seznamu klientů**, v jejichž prospěch nebo na jejichž žádost byl lobbistický kontakt uskutečněn;
- f) pokud je klient obchodní společností, tak také **jména mateřských a dceřiných společností** klienta, v jejichž prospěch nebo na jejichž žádost byl lobbistický kontakt vykonán;
- g) **skutečného majitele** společností, v jejichž prospěch lobbista jedná ve smyslu § 4 odst. 4 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

Lobbisté by tato oznámení vyplňovali na jednoduchém elektronickém formuláři.

Každý lobbista by také měl do konce kalendářního roku orgánu pro kontrolu předkládat **finanční zprávu** (v případě neziskových organizací **výroční zprávu**), z které musí být patrný příjmy a výdaje na lobbying. V případě, že subjekt nemá povinnost sestavit výroční zprávu, bude mu uložena povinnost sdělit kontrolnímu orgánu údaje o příjmech a výdajích na lobbying. V případě, že má lobbista více zaměstnanců-lobbistů, měly by být ve zprávě rozepsány jednotlivé příjmy a výdaje těchto zaměstnanců. Stejně jako registr lobbistů by měla být i finanční zpráva veřejně přístupná na internetu. Pokud by měl kdokoli pochybnosti o pravdivosti zveřejněných údajů ve zprávě, mohl by podat podnět finančnímu úřadu.

Lobbista je povinen ukončit svou činnost ke dni zvolení či jmenování do veřejné funkce.

Otázka „otáčivých dveří“

Vládě se doporučuje zakotvit v zákoně o lobbingu ustanovení o dočasném zákazu výkonu lobbingu, souvisejícím s problematickým jevem tzv. „otáčivých dveří“, což jsou případy, ve kterých se politici a státní úředníci ihned po skončení funkce stávají lobbisty, a stanovit tzv. „období vychladnutí“ na období **dvou let**. V období vychladnutí se nebude moci registrovat jako lobbista. Toto omezení se bude vztahovat na volené osoby, jimž vznikne mandát nejdříve v roce 2014.

Další povinnosti lobbovaných

Lobbovaný nesmí vykonávat lobbying, nesmí být s v základním pracovněprávním vztahu nebo jiném právním vztahu, na základě kterého by byl povinen postupovat podle pokynů lobbisty, jednat jeho jménem nebo vykonávat jinou činnost pro lobbistu za odměnu pro sebe nebo spřízněnou osobu. Lobbovaný **nesmí pro sebe ani pro spřízněné osoby přijmout nebo dát si zprostředkovat nebo slíbit od lobbisty jakoukoli výhodu**, a to ani po skončení své funkce, ani uzavřít s ním smlouvu o půjčce, o úvěru nebo obdobný právní vztah, způsobilý zastírat poskytnutí výhody. Lobbovaný by měl být povinen orgánu pro kontrolu nahlásit, pokud by mu lobbista takovouto výhodu nabídl.

Zároveň není povinností lobbovaných se s lobbisty stýkat, tzn. lobbisté si nemohou kontakt s lobbovanými vynucovat.

Analýza dále doporučuje doplnit registr lobbistů existencí **veřejného diáře** veřejného funkcionáře (lobbovaného). Veřejným diářem se pro účely zákona o lobbingu v rámci

Analýzy rozumí časový rozvrh schůzek lobbovaného za příslušný den, s uvedením jmen osob, místa a data schůzky a s uvedením předpisu, dokumentu nebo jiné věci, jíž se schůzka týkala. Veřejný diář by měl být dle analýzy denně aktualizován na internetových stránkách příslušného lobbovaného či úřadu. Toto doporučení bylo projednáno na jednání Poradního sboru předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí.

Z důvodu avizovaného nesouhlasu s veřejnými diáři ze strany lobbovaných v podobě předkládané v Analýze, což se mimo jiné projevilo i v rámci uplatněných připomínek ve vnějším připomínkovém řízení, se vládě dávají k rozhodnutí dvě varianty, jakým způsobem se s doporučením na vedení veřejných diářů vypořádat:

Varianta I. – vykazování lobbistických schůzek orgánu pro kontrolu:

V tomto případě by lobbovaní pravidelně odevzdávali orgánu pro kontrolu časový rozvrh uskutečněných osobních lobbistických kontaktů (schůzek s lobbisty), při kterých byli lobbovaní, s uvedením jména lobbisty, místa a času kontaktu a s uvedením právního předpisu, dokumentu nebo jiné věci, jíž se kontakt týkal. Tento seznam se bude odevzdávat ex post. Tyto seznamy by byly neveřejné.

Předpokládaný návrh zákona o lobbingu totiž stojí na třech pilířích: seznamu lobbistických kontaktů vykazovaných lobbisty, seznamu lobbistických schůzek vykazovaných lobbovanými (diář) a orgánu pro kontrolu.

Varianta II. – žádné vykazování schůzek:

V této variantě by od povinnosti používání veřejného diáře bylo zcela upuštěno a zákonná úprava o regulaci lobbingu by žádné ustanovení o veřejných diářích neobsahovala. Každý lobbovaný může již v současné chvíli zveřejňovat časový rozvrh svých schůzek, čímž proklamuje transparentnost svého jednání.

V případě, že bude od seznamu lobbistických schůzek zcela upuštěno, bude kontrola lobbingu ohrožena.

Orgán pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbingem

Zásadní součástí budoucího zákona musí být jasný a efektivní mechanismus vynucení povinností vyplývajících z regulace lobbingu včetně určení konkrétního kontrolního orgánu a včetně pravomoci tohoto orgánu udělovat sankce.

V Analýze se navrhuje zřízení administrativně a rozpočtově nenáročné funkce parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu. Zmocněnec je podle Analýzy volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Zmocněnec může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ustanovení o neslučitelnosti funkcí a dalších náležitostí zaručující nezávislost jsou samozřejmá.

Vedle správy registru lobbistů a kontroly dodržování povinností by orgán pro kontrolu **projednával správní delikty** (porušení povinností dle zákona o lobbingu). Zákon o lobbingu stanoví skutkové podstaty správních deliktů a proces jejich projednávání (event. by bylo možno uvažovat o přestupcích, přičemž v řízení by se postupovalo podle zákona o přestupcích). S tím souvisí i ukládání **sankcí** (peněžitá pokuta, zákaz činnosti lobbisty apod.).

S ohledem na problematiku právní postavení parlamentního zmocněnce a jeho nemožnost ukládat sankce v rámci správního řízení se proto doporučuje ustavení kontrolního orgánu (coby správního úřadu), a to v souvislosti se vznikem návrhu zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů, který zpracovává Ministerstvo vnitra a jehož součástí je návrh na zřízení Úřadu pro veřejný dohled nad financováním politických stran a politických hnutí, **se vládě doporučuje, aby tento úřad vykonával zároveň funkci orgánu pro kontrolu a vynucování povinnosti v souvislosti s lobbingem. Postupem času by se pravomoci takového úřadu mohly rozšiřovat na další oblasti transparentnosti veřejných institucí jako střet zájmů a svobodný přístup k informacím. **V tomto případě bude nutné sjednotit termíny předložení těchto dvou zákonů.****

Tzv. legislativní stopa

Vládě se doporučuje zajistit možnost sledovat tzv. „legislativní stopu“, a to následujícím způsobem.

S přijetím zákona o lobbingu bude potřeba novelizovat i některé zákony. Především zákon o střetu zájmů a zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V jednacím řádu jde o následující ustanovení. Zaprvé: V § 86 se na konci odstavce 3 se doplňuje věta: „*Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva též seznam těchto osob, který obsahuje jméno, popřípadě jména a příjmení osoby a obchodní firmu nebo název a právní formu právnických osob, u nichž je osoba zaměstnána, jejichž je společníkem nebo v jejichž orgánech působí.*“. Zadruhé: V § 94 se na konci odstavce 1 doplňuje věta: „*Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3 věty čtvrté.*“ Tyto změny umožňují sledovat tzv. **legislativní stopu**, z níž je možné zjistit, zda se na návrzích zákonů či jejich pozměňovacích návrzích podíleli lobbisté.

Závěrečná doporučení

S ohledem na výše uvedené se vládě navrhuje přistoupit k regulaci lobbingu v České republice formou zákonné úpravy, která bude obsahovat výše uvedená doporučení na základě rozhodnutí vlády z předložených variant, a uložit místopředsdkyni vlády ČR, předsdkyni Legislativní rady vlády a předsdkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí předložení návrhu právní úpravy, konkrétně pak návrh zákona o lobbingu, jehož účinnost bude navrhována k datu 1. července 2013.

Struktura nové zákonné úpravy

Zákon o o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu)

Část první

- Lobbing - základní ustanovení
 - lobbing
 - lobbistický kontakt
 - lobbovaný
 - lobbista

- spřízněná osoba
- klient
- seznam lobbistů a práva a povinnosti lobbistů
- povinnosti lobbovaných

Část druhá

- Správní delikty a řízení o nich

Část třetí

- Orgán pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbyingem

Část čtvrtá

- Změna zákona o střetu zájmů

Část pátá

- Změna zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Na základě výše uvedených důvodů bylo zhodnoceno několik variant:

1. Nulová varianta - využití současné právní úpravy. Je nedostatečně řešeno, v současné době není oblast regulace lobbyingu v rámci právního řádu ČR upravena.
2. Varianta zavedení dobrovolné registrace lobbistů (samoregulace) a zavedení etických kodexů lobbistů a lobbovaných. Etické kodexy a jejich dodržování však nejsou dostatečně vymahatelné. Dobrovolná registrace se dlouhodobě v praxi neosvědčuje např. v rámci regulace lobbyingu v institucích EU.
3. Varianta nové právní úpravy se jeví jako optimální varianta, ve které bude komplexně upravena oblast regulace lobbyingu v jednom právním předpise a dále budou novelizovány související právní předpisy. Zákonná forma bude mít větší efekt a bude lépe vymahatelná, včetně sankcí, bude zajištěna povinná registrace lobbistů, zřízení orgánu pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbyingem.