



Zásady reformy regulace lobbingu

Zpracovali Lukáš Kraus, Martin Fadrný, EPS

Projekt Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. s názvem „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v ČR“, identifikačním kódem VG20102013029, který vznikl za finanční podpory Ministerstva vnitra v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010 - 2015 (BVII/2 - VS).

Úvod

Transparentní lobbying je přirozenou a žádoucí součástí fungování demokratických států. Zákonem regulovaná úprava lobbyingu se stala podstatným prvkem transparentnosti demokracií v 21. století, jelikož umožňuje občanům vykonávat jejich právo na veřejnou kontrolu zákonodárného procesu a tvorby důležitých rozhodnutí. Kvalitní zákonná úprava pravidel lobbyingu vychází z předpokladu, že veřejnost má právo vědět, na základě čeho držitelé veřejné moci svá rozhodnutí činí, a to včetně toho, kdo je v příslušných otázkách lobboval. Transparentnost v rozhodovacích procesech vede k větší důvěře veřejnosti v politiku. Zároveň zákonná regulace napomáhá kultivovat lobbistickou činnost a přispívá k formování kvalitnějšího rozhodování.

Nutnost zákona o lobbyingu souvisí se závažným problémem, kterým je korupce v České republice. Například podle žebříčku vnímání korupce CPI z roku 2010 se ČR umístila ze 178 zemí na 53. místě s hodnocením 4,6 (podle stupnice 0-10, kde 10 označuje zemi téměř bez korupce a 0 znamená vysokou míru korupce),¹ což na české poměry vrhá nelichotivé světlo.

Lze konstatovat, že v České republice působí na celostátní, regionální i obecní úrovni většinou jedna nebo několik klientelistických sítí, jejichž součástí jsou politici, šéfové státních či obecních firem, úředníci, policisté, státní zástupci, soukromí advokáti a podnikatelé. Nežádá se v této souvislosti mluví o moci kartelu.² Společným úsilím takovýchto sítí je: 1) získat nebo udržet si vliv na klíčových rozhodovacích postech, 2) vytipovávat možné zdroje financování, 3) vymyslet vždy nejméně nápadný a právně nenapadnutelný způsob vyvedení peněz do soukromých subjektů, 4) část prostředků si rozdělit a část použít na financování kampaní politických stran, aby byl zajištěn bod 1., 5) ve zbylém čase vykonávat pokud možno obstojně i ostatní politickou, úřednickou nebo státně-firemní agendu, aby to všechno nebylo až příliš nápadné. Podle znalců terénu z řad investigativních novinářů a vysokých úředníků se největší zákulisní hráči vzájemně respektují, na největších „projektech“ pravděpodobně i spolupracují a čas od času (před volbami nebo stranickými primárkami) spolu soupeří, aby na příští období posílili svůj vliv na úkor ostatních.

Za takovéto situace bude zákon o lobbyingu důležitým prostředkem k zvýšení transparentnosti v rozhodování politiků a vysokých státních úředníků, kdy zprůhlední

¹ INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE 2010: ČESKO JE LETOS NA 53. MÍSTĚ NA SVĚTĚ A PATŘÍ K ZEMÍM, KDE SE SITUACE ZHORŠILA, Transparency International ČR, 26.10.2010, dostupné z: http://old.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=99.

² de Candole, James, *V moci kartelu*. Respekt, 15.11.2009, dostupné z: <http://respekt.ihned.cz/c1-39056560-v-moci-kartelu>.

určité sítě vztahů a případně ztíží nekalé způsoby ovlivňování politiků. Nicméně samotný zákon o lobbingu zdaleka nestačí k účinnému boji s korupcí. K tomu je potřeba upravit i další oblasti právního řádu.

Tato analýza využívá poznatky získané z dokumentů OECD, která se dlouhodobě lobbingem zabývá. Stejně tak analýza vychází ze zkušeností jiných států, které již v různé podobě regulaci lobbingu mají (zejména USA, Kanada, Polsko, Litva) a ostatně i institucí EU.

I. Nejdůležitější doporučená legislativní a nelegislativní opatření v oblasti regulace a zprůhlednění lobbingu v ČR a podrobné zdůvodnění těchto opatření (zejména z hlediska dobré praxe v zahraničí a z příkladů problematiky v ČR)

Definice lobbingu a lobbisty

Přirozeně jedním z nejdůležitějších bodů této analýzy a samozřejmě i budoucí regulace je definice toho, co je to lobbing, kdo je lobbista. Zvláště když současná česká právní úprava tyto pojmy nezná.

Autoritativní dokument OECD z 18. února 2010, *Principy transparentnosti a integrity v lobbingu*, uvádí následující definici lobbingu: „Lobbing je ústní či písemná komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímání zákonů, politiky či úředních rozhodnutí, často se zaměřující na zákonodárnou větev na celostátních a regionálních stupních. Avšak odehrává se i ve výkonné větvi, např. k ovlivnění přijetí pravidel či návrhů projektů a smluv. Z toho plyne, že termín veřejní činitelé zahrnuje státní úředníky, zaměstnance a nositele (ať už volené či jmenované) veřejné funkce v oblastech výkonné a zákonodárné moci.“³ Tato definice nám poslouží k analýze toho, čeho se lobbing nejčastěji týká.

V prvé řadě je nutné chápat lobbing jako komunikaci vedenou za účelem ovlivnit rozhodování toho, kdo rozhoduje v rámci své pravomoci. Jde nejen o ústní, ale i o písemnou komunikaci. Jako komunikace se v tomto smyslu nejčastěji chápe osobní schůzka, seminář, organizovaná debata, dopis, e-mail, fax či telefonát. Naopak existují druhy komunikace, které se za lobbing obecně nepovažují, jako např. komunikace mezi veřejnými funkcionáři či komunikace na jednání orgánů veřejné moci.

Druhým důležitým aspektem definice je účel lobbistické komunikace. Lobbisté se nejčastěji snaží ovlivnit v zájmu svých klientů představitele zákonodárné či výkonné

³ OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 18 February 2010, OECD, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>

moci, aby přijali či nepřijali právní předpis či dokument. Aby lobbisté dostatečně přesvědčili veřejné činitele o tom, jak mají hlasovat, v rámci lobbistické komunikace jim předkládají pečlivě připravené argumenty, které se často opírají o odborné analýzy. Zde je dobré poznamenat, že podklady od lobbistů mohou znamenat přínos pro veřejné činitele v lepší orientaci v záležitostech, o kterých mají rozhodnout.

Podíváme-li se do USA, kde probíhá nejdelší vývoj regulace lobbyingu, pak můžeme na federální úrovni pozorovat tendenci zpřesňování definice lobbyingu a lobbistů, které více odrážejí lobbistickou praxi. Klíčový je v tomto ohledu Zákon o zveřejňování informací týkajících se lobbyingu z roku 1995 (Lobbying Disclosure Act, LDA) a jeho novela z roku 2007 – Zákon o poctivém vůdcovství a otevřené vládě (Honest Leadership and Open Government Act, HLOGA).⁴ LDA nabízí definici tzv. lobbistických aktivit a lobbistického kontaktu.

Podle tohoto zákona lobbistické aktivity jsou „lobbistické kontakty nebo pokusy o takové kontakty, zahrnující přípravné a plánovací aktivity, výzkum a jiné přípravné práce s úmyslem je v době jejich uskutečnění využít pro kontakty a koordinaci s lobbistickými aktivitami ostatních.“⁵ Lobbistický kontakt je pak „jakákoliv ústní či psaná komunikace (včetně elektronické komunikace) vůči vymezenému okruhu úředníků výkonné moci nebo vymezenému okruhu úředníků zákonodárné moci, která je činěna ve prospěch klienta s ohledem na – i) vytváření, změny nebo přijetí federální legislativy (včetně návrhů zákonů), ii) vytváření, změny nebo přijetí federálních pravidel, regulací, vládních vyhlášek nebo jiných programů, politik nebo postojů vlády USA, iii) správy nebo provádění federálních programů nebo politik (včetně vyhledávání, oceňování nebo administrování federálních kontaktů, grantů, půjček, povolení nebo licencí) nebo iv) návrhu nebo odsouhlasení jedince do funkce, která je v kompetenci Senátu.“⁶ Vedle toho zákon uvádí negativní vymezení lobbyingu, tedy devatenáct výjimek toho, co se za lobbistický kontakt nepovažuje.

Definice lobbisty je v americkém LDA založena na splnění v zásadě tří empirických kritérií. Lobbistou je tedy jedinec, který je 1) zaměstnaný nebo vydržovaný klientem za finanční nebo materiální náhradu, 2) za služby, které zahrnují více než jeden lobbistický kontakt, a 3) zároveň jeho lobbistické aktivity přesahují více jak 20 % času práce pro klienta během tříměsíční doby.⁷ LDA odráží zkušenosti z lobbistické praxe,

⁴ Lobbying Disclosure Act Guidance, Effective January 1, 2008 (*Reviewed/Last Revised June 15, 2011*), dostupné z: http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

⁵ LDA, dostupné z: <http://www.law.cornell.edu/uscode/2/1602.html>

⁶ LDA, dostupné z: <http://www.law.cornell.edu/uscode/2/1602.html>

⁷ Holman, C., [Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents \(PDF\)](#), August 25, 2008, dostupné z: <http://www.citizen.org/documents/Lobbying-Reform-in-the-US-EU.pdf>

kdy regulaci unikalo mnoho lobbistů, kteří se nevešli do legální definice. Americký vývoj lobbyingové legislativy tak směřuje k rozšiřování definice, která zahrnuje co nejširší okruh lobbistů za použití empirických, jasně měřitelných kritérií. Z toho plyne i důležité poučení pro budoucí českou regulaci, jelikož se díky těmto kritériím podařilo registrovat mnohem více lobbistů.

O potřebě jasné definice lobbyingu a lobbisty svědčí i zkušenost ze sousedního Polska. Polský Zákon o lobbování v legislativním procesu (Ustawa o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa),⁸ účinný od března 2006, se týká pouze profesionálních lobbistů. Polské nevládní organizace upozorňují, že v důsledku jejich vyčlenění z jakékoliv regulace dochází k tomu, že se jim ztěžuje přístup k veřejným činitelům. Lze si dokonce představit situaci, kdy si budou muset nevládní organizace najmout profesionálního lobbistu, aby mohly vůbec s veřejnými činiteli jednat. V Polsku existuje důvodná obava, že Zákon slouží jako záminka k omezení, již tak zanedbatelné, role nevládních organizací na tvorbě zákonů.⁹ Vedle toho je třeba poznamenat, že i kvůli příliš vágní, omezené definici se doposud registrovalo jen zanedbatelné množství lobbistů.¹⁰

Lze důvodně předpokládat, že v zahraničí časté rozlišování lobbistů na profesionální lobbisty/konzultanty, podnikové lobbisty a nevládní organizace by v českých podmínkách vedlo k podobným problémům jako v Polsku. I v České republice existují tendence omezovat vliv nevládních organizací na přijímání zákonů a vůbec na otázky veřejného zájmu. Navíc je dosti dobře představitelné, že při dostatečně vágní definici lobbisty či lobbyingu by docházelo i v ČR k masivnímu obcházení zákona. Tento názor, upřednostňující obecnější definici lobbisty, ostatně zastávají experti v Závěrech expertních stolů o lobbyingu.¹¹

Vedle toho je třeba zdůraznit, že nelze v budoucí české úpravě omezit lobbisty jen na profesionální lobbisty. V dubnu 2011 bylo pod vedením Sociologického ústavu AV ČR provedeno „Šetření českého podnikatelského prostředí 2011“, na základě jehož zjištění vyšlo najevo, že pouze 1 % z firem, na kterých byl výzkum proveden, odpovědělo, že při komunikaci s politiky či úředníky pravidelně využívají služeb

⁸ *Lobbying: Models for Regulation*, OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency, 7 - 8 June 2007, Château de la Muette, Paris, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>

⁹ *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 1, Increasing Transparency through Legislation, s. 154, 155, dostupné z: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en

¹⁰ Makowski, G. Regulation of Lobbying in Poland, Europeum, 2011, dostupné z: http://www.europeum.org/doc/pdf/makowski_PL.pdf

¹¹ Závěry expertních stolů o lobbyingu, Respekt institut, 2011, dostupné z: http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf

externích konzultantů či agentur. „12 % jich využívá příležitostně a 21 % manažerů (většinou menších firem) odpovědělo, že s politiky a veřejnými činiteli nekomunikují vůbec. Důležité je, že 64 % manažerů využívají při lobbingu svých vlastních kapacit. Data tak demonstrují, že velká většina lobbingových aktivit je realizována firmami samotnými, aniž by využívaly externí agentury. Z toho vyplývá, že regulace lobbingu, má-li být efektivní, nemůže zahrnovat pouze profesionální lobbisty – **je nutné, aby zahrnula všechny formy lobbingových aktivit, které jsou firmami realizovány.**“¹²

Co se týče možné definice lobbingu a lobbisty pro budoucí český zákon, lze se inspirovat návrhem zákona o lobbingu z roku 2009.¹³ Definice lobbingu by měla být založena 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 veřejným funkcionářem (lobbovaným), jejímž cílem je ovlivnit rozhodování orgánů veřejné moci nebo proces, který rozhodování předchází, a dosáhnout vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění návrhu předpisu nebo dokumentu.**¹⁴

Podle negativního vymezení by pak lobbistickým kontaktem neměla být:

- a) komunikace mezi veřejnými funkcionáři, orgány veřejné moci a jejich zaměstnanci,
- b) komunikace na jednání orgánů veřejné moci, včetně jednání v orgánech komor Parlamentu,
- 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) podání stížnosti nebo petice nebo telefonický, písemný či elektronický kontakt uskutečněný na základě zveřejněné výzvy,
- h) žádost o poskytnutí informace podle zvláštního zákona a
- ch) komunikace uskutečněná na jednání poradního orgánu vlády.

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

¹² Šetření českého podnikatelského prostředí 2011, dostupné z:

http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf

¹³ Viz historie projednávání naávnů ha stránkách PSP ČR, dostupné na:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=994>.

¹⁴ Navíc některé případy z nedávné doby, kdy se politici a lobbisté setkali „při neformální příležitosti“, nabízejí možnost ke zpřesnění definice, a to podle nás tak, že **komunikace registrovaného lobbisty s veřejným funkcionářem je vždy lobbistickým kontaktem**, a lobbista by ji musel v seznamu lobbistických kontaktů hlásit. Registrovaný lobbista se pak nebude moci vymlouvat na neformálnost setkání. Bez ohledu na účel setkání bude podléhat nahlašovací povinnosti.

kontaktů, platí, že soustavně vykonává lobbying.

Zkušenost ze zahraničí ukazuje, že jeden z největších problémů regulace lobbyingu představuje příliš úzká definice lobbisty, která má v praxi za následek nízkou efektivitu zákona. Výše navrhované empirické, měřitelné pojetí lobbisty jako osoby, která vykoná **určitý počet lobbistických kontaktů**, splňuje podmínku jasnosti a určitosti. Zároveň umožňuje zahrnutí širokého pole subjektů mezi lobbisty (především tři skupiny – profesionální lobbisty/konzultanty, podnikové lobbisty a nevládní organizace) za rovných podmínek, odpovídajícím stejným právům a povinnostem. Lze předpokládat, že takovéto pojetí se v českých podmínkách bude hůře obcházet.

V této souvislosti je potřeba upozornit na častý argument odpůrců regulace lobbyingu, kteří se obávají, že se „obyčejný člověk“, jenž bude chtít navštívit či jinak kontaktovat svého poslance, bude muset registrovat jako lobbista. Je samozřejmé, že by tato situace neměla spadat pod zákonnou regulaci lobbyingu. Z definice je zřejmé, že žádosti o informace či stížnosti občanů u poslanců nejsou lobbistickým kontaktem. Pokud by jednání běžného občana definici lobbistického kontaktu naplnilo, stále je tu kritérium pro registraci spočívající v počtu nejméně čtyř lobbistických kontaktů za kalendářní čtvrtletí. To znamená, že i kdyby v dané době učinil občan tři lobbistické kontakty, nemusel by se registrovat.

Definice lobbovaného

Jak ukazuje zkušenost ze zahraničí, regulace lobbyingu se nejčastěji týká legislativní moci, „kdy lobbying je chápán jako aktivita, která (historicky byla a stále je) primárně směřována vůči poslancům, případně celému legislativnímu sboru a soustřeďuje se na schvalování, pozměňování a rušení legislativy.¹⁵ Nicméně vyspělejší úpravy lobbyingu nezahrnují mezi lobbované jen představitele zákonodárné moci, ale i zástupce moci výkonné a jiné subjekty. Například Kanada nebo Québec mezi adresáty lobbyingu zahrnují ministry i jejich asistenty, Québec sám pak představitele neziskových organizací, které jsou financované státem, starosty, radní, představitele městských komisí, Velká Británie považuje za cíle lobbistů i asistenty poslanců a spolu se Spojenými státy i rodinné příslušníky. V Kanadě či Polsku je pak lobbying chápán jako ovlivňování všech volených nebo jmenovaných veřejných činitelů a státních úředníků, kteří formulují a realizují veřejnou politiku.¹⁶ Je tedy zřejmé, že regulace lobbyingu už není doménou pouze legislativního sboru.

V každém případě by se lobbying neměl týkat nezávislé soudní moci. Jak ostatně

¹⁵ Müller, K.B., Laboutková, Š., Vymětal, P. Lobbying v moderních demokraciích, Grada 2010, s. 57

¹⁶ Müller, K.B., Laboutková, Š., Vymětal, P. Lobbying v moderních demokraciích, Grada 2010, s. 58.

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

Legislativní proces v České republice má v zásadě v rukách vláda a Parlament. Co se týče vlády, právní předpisy jsou vytvářeny **ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy**. Na jednání **vlády** jsou předkládány věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a nařízení vlády. Legislativní proces probíhá samozřejmě i na úrovni **Parlamentu**, kde se rozhoduje nejen o vládních návrzích zákona, ale i o návrzích zákona jednotlivých **poslanců**, skupiny poslanců, **Senátu**, případně zastupitelstva vyššího územně správního celku. Všechny zmíněné subjekty mají možnost do legislativního procesu zasáhnout, a proto by se regulace lobbyingu měla týkat především právě jich.

Co se týče **samosprávy**, je to otázka složitější. Z dlouhodobého hlediska je žádoucí zavést transparentní pravidla lobbyingu vedle celostátní úrovně i na úrovních krajské a obecní veřejné správy. Účastníci Expertních stolů o lobbyingu se proto také shodli na zahrnutí následujících kategorií osob mezi lobbované: hejtman, člen rady kraje nebo člen rady hlavního města Prahy, ředitel krajského úřadu, starosta města.¹⁷

Zahrnutí představitelů samosprávy do zákona by tedy bylo žádoucí, nicméně je otázkou, zda v prvotní fázi regulace lobbyingu v ČR bude tento model prosaditelný. Možností je buď vyčlenit z budoucího návrhu zákona problematiku lobbyingu na krajské a obecní úrovni a řešit ji samostatně, nebo předložit do vlády návrh ve variantách s řešením zahrnujícím samosprávu a s řešením bez tohoto modulu.

Mezi lobbovanými by tedy měli být: poslanec a senátor Parlamentu ČR, člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády, náměstek člena vlády, náměstek vedoucího Úřadu vlády, případně i ředitelé odborů ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Je také třeba věnovat pozornost tzv. gatekeepers, kteří mohou usměrňovat informace směrem k těm, kdo rozhodují (v českých podmínkách zejména asistenti a poradci členů Parlamentu či vlády), proto by mezi lobbovanými měli být podle našeho názoru i asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády, podobně jako je tomu např. ve zmíněné Kanadě. Případně, pokud by návrh měl cílit i na samosprávu, bylo by vhodné zařadit mezi lobbované výše zmíněné - hejtmána, člena rady kraje nebo člena rady hlavního města Prahy, ředitele krajského úřadu a starostu města.

¹⁷ Závěry expertních stolů o lobbyingu, Respekt institut, 2011, dostupné z: http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf

Ačkoliv lze pro inspiraci výčtu lobbovaných použít § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, kde je seznam povinných veřejných funkcionářů, nelze jej plně převzít. Tento paragraf totiž např. obsahuje soudce či funkcionáře NKÚ, jež z výše zmíněných důvodů nelze mezi lobbované začlenit. Bude proto vhodnější vytvořit nový seznam lobbovaných v samotném zákonu o lobbingu.

Je vhodné zmínit situaci, kdy politik bude mít funkci, která bude spadat pod veřejné funkcionáře/lobbované podle nového zákona, a zároveň funkci či funkce, která v zákonném výčtu nebude. Je totiž obvyklou praxí v České republice, že někteří politici vykonávají několik funkcí najednou. Není neobvyklé, že je například poslanec zároveň hejtmanem, starostou či členem dozorčí rady státem ovládané společnosti, atd. Nelze však připustit, aby lobbista, který takového politika lobboval, argumentoval tím, že za dotyčným šel na radnici kvůli jeho funkci starosty, která není uvedena v zákoně o lobbingu (v případě, že tato funkce nebude zahrnuta do výčtu), a ne kvůli tomu, že je poslancem, tedy má funkci, jež v zákonném výčtu uvedena je. Je třeba přísně prosazovat definici lobbistického kontaktu ve vztahu ke všem veřejným funkcionářům/lobbovaným, uvedených v zákoně.

Povinnosti lobbistů

Základní povinností lobbisty by měla být osobní identifikace. Čili, lobbista by měl být povinen **před vykonáním lobbistického kontaktu** oznámit lobbované osobě, že jde o lobbistický kontakt a kdo je klientem.

Jak je tomu i ve většině ostatních zemí s regulací lobbingu, povinnosti lobbistů by měly být spojeny především s existencí **seznamu (registru) lobbistů**. Lobbista by byl povinen se například do deseti kalendářních dnů ode dne, kdy poprvé vykoná lobbing, zaregistrovat do seznamu lobbistů. Obsahem návrhu na registraci by bylo jméno, příjmení a místo trvalého pobytu lobbisty, jde-li o podnikající osobu, pak dále obchodní firma nebo název, právní forma, sídlo a identifikační číslo lobbisty, a pokud jde o právnickou osobu, dále jméno, příjmení a místo trvalého pobytu statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu. Obsahem návrhu by také bylo jméno a příjmení fyzické osoby, která je s lobbistou v pracovním poměru, obdobném 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. Nepovinnou součástí návrhu by byly informace o tom, ve kterých věcech a na úrovni kterých orgánů lobbista vykonává nebo plánuje vykonávat lobbing, jakož i internetovou adresu, kterou používá k uveřejňování informací o své činnosti.

Lobbista zapsaný v seznamu lobbistů by měl být povinen **parlamentnímu zmocněnci** (viz diskuze o tomto institutu níže) oznamovat pravidelně elektronickou formou seznam lobbistických kontaktů s uvedením a) **doby a způsobu** jejich uskutečnění, b) **orgánu**, v němž působí veřejný funkcionář (lobbovaný) nebo jehož zaměstnancem je osoba, u nichž uskutečnil lobbistický kontakt, c) **jména** a příjmení veřejného funkcionáře, d) **návrhu předpisu nebo dokumentu**, kterého se lobbistický kontakt týkal, e) **seznamu klientů**, v jejichž prospěch nebo na jejichž žádost byl lobbistický kontakt uskutečněn; pokud je klient obchodní společností, tak také, jsou-li známa, jména mateřských a dceřiných společností klienta, v jejichž prospěch nebo na jejichž žádost byl lobbistický kontakt vykonán (podobně jako tomu je v kanadské regulaci¹⁸). Lobbisté by tato oznámení vyplňovali na jednoduchém, stránkovém elektronickém formuláři.¹⁹ Jak ukazuje zahraniční zkušenost, při využití internetu může být práce s evidencemi informací poměrně snadná a nezatěžuje nad míru žádnou ze zúčastněných stran. Například Craig Holman uvádí ve své studii, že američtí lobbisté stráví nad formuláři v souvislosti s lobbingem méně než 30 hodin za rok. Asi čtvrtina lobbistů uvedla, že méně než 10 hodin za rok.²⁰ Navrhujeme, aby lobbista reportoval lobbistický kontakt nejvýše do deseti dnů od jeho uskutečnění. Tato krátká, avšak vzhledem k současným technologiím naprosto přiměřená, lhůta má význam pro porovnání s informacemi ve veřejném diáři (viz níže).

Každý lobbista by také měl do konce kalendářního roku parlamentnímu zmocněnci předkládat **finanční zprávu** (v případě neziskových organizací **výroční zprávu**), z které musí být patrný příjmy a výdaje na lobbing. V případě, že má lobbista více zaměstnanců-lobbistů, měly by být ve zprávě rozepsány jednotlivé příjmy a výdaje těchto zaměstnanců. Stejně jako seznam 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.

Uvedené povinnosti neslouží jen veřejnému zájmu (transparentnosti v rozhodování), ale mají nesporné výhody i pro samotné lobbisty. Registrace ve veřejnosti přístupném seznamu lobbistů přispěje k lepšímu vnímání lobbistů v ČR, kde zatím převládá vnímání lobbingu jako něčeho nekalého. Vedle toho budou moci lobbisté lépe oslovovat své potenciální klienty, kteří dle informací ze seznamu lobbistů jednoduše poznají, v jakých věcech ten který lobbista lobboval. Lze proto očekávat stimul pro rozvinutí

¹⁸ Müller, K.B., Laboutková, Š., Vymětal, P. *Lobbing v moderních demokraciích*. Grada 2010, s. 97.

¹⁹ Holman, C., *Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents (PDF)*. August 25, 2008, dostupné z: <http://www.citizen.org/documents/Lobbying-Reform-in-the-US-EU.pdf>, s. 18

²⁰ [Holman](#), C. (2008) s. 18

lobbistického trhu.

Vedle těchto výhod některé právní úpravy přiznávají lobbistům i některá **práva**, která jim z registrace plynou.²¹

Veřejný diář a povinnosti lobbovaných

Veřejný diář

Seznam lobbistů by měl být též doplněn existencí **veřejného diáře** veřejného funkcionáře (lobbovaného). Důvodem je skutečnost, že možnost porovnat informace v seznamu lobbistů s těmi ve veřejném diáři poskytne veřejnosti příležitost kontrolovat soulad zveřejňovaných informací o lobbingu. To také zlevní a výrazně zefektivní práci dozorového orgánu, veřejnost bude do značné míry vykonávat kontrolu sama. (Předpokladem je funkční mechanismus oznamování podnětů a efektivita reakce úřadu včetně uložených sankcí.) Veřejným diářem se pro účely zákona o lobbingu rozumí časový rozvrh schůzek veřejného funkcionáře 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 denně aktualizován **na internetových stránkách** příslušného veřejného funkcionáře či úřadu. Povinnost zveřejnit informace o schůzce by se nevztahovala na informace, které se podle zvláštního zákona nepřístupňují. Od července 2010 obdobu takového diáře zavedl pro prezidenta a viceprezidenta Bílý dům (USA)²². Ve slovenském návrhu zákona, který byl předložen v roce 2005 v Národní radě Slovenské republiky (nakonec nebyl přijat), bylo možné nalézt obdobný institut - pracovní program.²³ Důvodem denní aktualizace diáře je veřejná kontrola, včetně kontroly ze strany médií. Pokud veřejný diář nebude aktuální, nebude možné s ním konfrontovat schůzky, o kterých by například reportovala média. Jinými slovy neaktuální deník by byl pouhou byrokratickou zbytečností.

Nicméně, podobně jako ve věci dopadu regulace lobbingu na samosprávy, je věcí strategické úvahy, nakolik lze prosazovat ustanovení o tomto diáři za cenu rizika nepřijetí zákona o lobbingu.

²¹ Lze např. uvažovat o tom, zda by po vzoru Evropského parlamentu měl mít lobbista zapsaný v seznamu lobbistů právo na propustku ke vstupu do objektů komor Parlamentu bez doprovodu. Je však otázkou, zda je toto vhodné, neboť již v současnosti jsou parlamentní objekty velmi zalidněny. Za úvahu by stálo umožnění přístupu registrovaným lobbistům na jednáních parlamentních podvýborů, kde se projednávají důležité otázky. Nicméně je obecně potřeba s právy lobbistů šetřit. Budoucí zákon není v první řadě právním předpisem „pro lobbisty“, ale jeho hlavním účelem je poskytnutí větší transparentnosti rozhodovacím procesům.

²² The Obama Administration's Commitment to Open Government: A Status Report, 16.9.2011, dostupné z: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf

²³ Chlad, L., Kolář, P., Pecháček, Š. *Úprava činnosti lobbistů ve vybraných státech*. Parlamentní institut, září 2004, aktualizace březen 2007, s. 5.

Otázka „otáčivých dveří“

V sedmém principu OECD se lze dočíst: „Země by měly zvážit zavedení omezení pro veřejné činitele opouštějící funkci v následujících případech: k zabránění střetu zájmů při hledání nové pozice, k potlačování zneužití „důvěrných informací“ a k zabránění „výměny stran“ v období po skončení veřejné funkce v určitých procesech, v nichž byli bývalí funkcionáři zaangažováni. Může být nezbytné uložit období „vychladnutí“, které znamená, že po určitý čas omezuje dřívější veřejné činitele v lobbování u jejich dřívějších organizací.“²⁴

Ostatně Česká republika ve své krátké historii pamatuje nemálo případů, kdy se vrcholný politik stal po skončení funkce lobbistou. Proto je nutné i pro český zákon o lobbingu zvážit ustanovení o dočasném zákazu výkonu lobbingu, související s problematickým jevem tzv. „otáčivých dveří“, kdy se politici a státní úředníci ihned po skončení funkce stávají lobbisty (a tak mohou využívat kontakty nabyté při výkonu veřejné funkce pro soukromé zájmy). Je potřeba předejít rizikům spjatých s tímto jevem a zajistit opatření, která by pomohla zachovat důvěryhodnost veřejné správy. Je tak nutné určit časovou lhůtu, po kterou veřejný funkcionář nesmí vykonávat lobbing. Možnost přechodu veřejných funkcionářů do soukromého sektoru by zůstala, avšak by nemohli vykonávat po určitou dobu lobbing, a využívat tak své kontakty získané ve veřejné správě. Jednou z možných forem právního řešení by mohla být povinná doba konkurenční doložky z § 672a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve veřejném právu.

V zahraničí se tato lhůta nejčastěji pohybuje v rozmezí 0,5 až 2 roky (Kanada, USA, Austrálie). Litevský zákon například zakazuje politikům a státním úředníkům, aby se stali lobbisty dříve než rok po skončení jejich funkce.²⁵ Vzhledem k tomu, že nějaký čas trvá, než se nabyté kontakty stanou méně relevantními, a jelikož na severoamerickém kontinentě je spíše tendence prodlužovat tuto lhůtu, je pro ČR vhodné zvážit použití horní hranice dvou let.

Další povinnosti lobbovaných

V této souvislosti je dobré zmínit i některé další povinnosti veřejných funkcionářů, jež jsou inspirovány americkou úpravou, snažící se omezit prostor pro nekalé poskytování výhod lobbovaným ze strany lobbistů (především na základě

²⁴ *OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 18 February 2010, OECD, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>

²⁵ Republic of Lithuania Law on Lobbying Activities, dostupné z: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217

zkušenosti s kauzou lobbisty Jacka Abramoffa²⁶) a které by měly být součástí budoucího zákona o lobbingu. **Veřejný funkcionář nesmí vykonávat lobbing**, nesmí být s lobbistou v pracovním poměru, obdobném 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. Veřejný funkcionář **nesmí 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 zastřít poskytnutí výhody. Veřejný funkcionář by měl být povinen parlamentnímu zmocněnci nahlásit, pokud by mu lobbista takovouto výhodu nabídl.

Trestní odpovědnost právnických osob a lobbing

V této souvislosti je nutné zmínit potřebu zakotvit v českém právním řádu **trestní odpovědnost právnických osob**, především v souvislosti s úplatkářskými trestnými činy (Hlava X., [Díl 3.](#): Úplatkářství, z. č. 40/2009 Sb.). Přípravovaný zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim²⁷ by se mohl inspirovat přísným britským zákonem Bribery Act 2010 („Zákon o úplatcích“, dále jen BA),²⁸ který postihuje jak poskytování, tak přijímání úplatků, ať už jde o poskytování či přijímání úplatku přímo nebo nepřímo prostřednictvím třetí osoby. Zásadní částí BA je zavedení striktní odpovědnosti obchodní společnosti za selhání v prevenci proti úplatkářství. Obchodní společnost se dopouští trestného činu podle BA v případě, že „osoba, spojená s obchodní společností“, typicky člen managementu, uplatí jinou osobu s cílem získat nebo udržet obchodní činnost nebo výhodu pro obchodní společnost. Obchodní společnost se může vyvinit, pokud prokáže, že přijala adekvátní opatření k zamezení osobám, spojeným s obchodní společností, v úplatkářství. Trestní postih spadá i na členy orgánů obchodních společností, s jejichž souhlasem nebo tichým souhlasem došlo k úplatkářství. Takováto úprava, jež by umožňovala vést právnické osoby k trestní odpovědnosti za podplacení veřejných funkcionářů, je v českém prostředí více než potřebná.

Orgán pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbingem

Zásadní součástí budoucího zákona musí být jasný a efektivní mechanismus

²⁶ Schmidt, S., Grimaldi, J.V., The Fast Rise and Steep Fall of Jack Abramoff, December 29, 2005, dostupné z:

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/28/AR2005122801588.html>.

²⁷ Podrobněji viz: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=285&O=6>, resp. viz:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&v=US&ct=507>.

²⁸ „2010 UK Bribery Act A Briefing for NGOs“, Transparency International UK, 2010.

vynucení povinností vyplývajících z regulace lobbingu včetně určení konkrétního kontrolního orgánu a včetně pravomoci tohoto orgánu udělovat sankce. Pro naplnění účelu regulace lobbingu je nutné, aby kontrolní mechanismy v této oblasti byly koncentrovány pod jeden subjekt, který by mohl díky rozsahu pravomocí a z toho vyplývající relevantní odbornosti zajistit dodržování zákonné normy. Tento orgán by projednával přestupky.

Pro zajištění efektivní a „levné“ kontroly ze strany veřejnosti by také mělo platit, že **každý by měl právo iniciovat šetření orgánu** - písemně sdělit orgánu skutečnosti, které nasvědčují o nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v seznamu lobbistů a ve zveřejněných oznámeních lobbistů a veřejných funkcionářů. Sdělení by mělo být možné podat též v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Orgán by měl do 30 dnů ode dne obdržení sdělení písemně oznámit tomu, kdo sdělení podal, jak bylo s jeho sdělením naloženo.

V řízení by se mělo postupovat standardně, podle zákona o přestupcích. S tím souvisí i ukládání příslušných sankcí. Vedle standardních sankcí, jako je vysoká peněžitá pokuta nebo zákaz činnosti, je třeba zdůraznit význam sociálních norem, tak jak o nich píše např. Cass Sunstein²⁹, které mohou být ve výsledku daleko efektivnější. Ve smyslu zákona o lobbingu se tím myslí ostuda z toho, že lobbista/veřejný funkcionář je uveden na černé listině osob, které porušily povinnosti podle zákona. Takovou listinu by nezávislý orgán pro kontrolu lobbingu uveřejňoval na svých stránkách a byla by tak pod veřejným dohledem. Lobbista by měl za povinnost hlásit lobbovaným, že je na černé listině. Jakmile by povinný splnil svou povinnost, byl by vyškrtnut z listiny. Pokud by však dotyčný do určité doby, např. do 14 dnů, nesplnil povinnost dle zákona, mohl by např. lobbistu čekat trest ve formě pozastavení či zákaz výkonu lobbingu na určitou dobu. Stejně tak i veřejní funkcionáři, kteří neuveřejní požadované informace ve veřejném diáři, by se měli ocitnout na černé listině. Zde by mohla hrát důležitou roli především média, která by měla upozorňovat na to, kdo z politiků či lobbistů se na listině objeví.

Co se týče nezávislého orgánu, bylo by podle našeho názoru vhodné vytvořit monokratický státní orgán - **Parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbingu**. Forma monokratického státního orgánu nejlépe vyhovuje požadavku na kompetentní dozorový orgán s dostatkem pravomocí potřebných pro efektivní vymáhání povinností plynoucích

²⁹ Sunstein, Cass R. 1996. "Social Norms and Social Roles." *Columbia Law Review* 96 (4); Cass R. Sunstein. 1997. "Behavior Analysis of Law." *University of Chicago Law Review* 64 (4); a Cass R. Sunstein, 1995. "Law, Economics, and Norms: On the Expressive Function of Law." *144 University of Pennsylvania Law Review* 2021.

z právní úpravy lobbingu. Existence nezávislého orgánu s dostatkem pravomocí je přitom klíčovým aspektem pro úspěšné uvedení lobbingových pravidel v život. To vyplývá i ze studie OECD³⁰ shrnující doporučení k vytváření legislativního rámce pro úpravu lobbingu. Monokratický nezávislý orgán je použit také v kanadské právní úpravě lobbingu (Zákon o registraci lobbistů), která je hodnocena jako vůbec nej kvalitnější právní úprava lobbingu v celosvětových srovnáních. V kanadské úpravě jde o Úřad komisaře pro lobbing (Office of the Commissioner of Lobbying), jehož šéf je volen na návrh Guvernéra na sedm let oběma komorami parlamentu.³¹

Inspiraci lze nalézt v českém právním řádu zavedeným a léty prověřeným monokratickým orgánem veřejného ochránce práv. Návrh záměrně vychází přímo ze zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, a to co do modelu monokratičnosti a nezávislosti, tak co do způsobu jmenování do funkce. Nezávislost institutu Parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu by byla dostatečně zajištěna způsobem jeho volby a jmenování. Zmocněnec by mohl být, podobně jako ombudsman, volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou by navrhoval prezident republiky a Senát; shodné návrhy by byly přípustné. Zmocněnec by mohl být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ustanovení o neslučitelnosti funkcí a dalších náležitostí zaručující nezávislost by byla samozřejmostí.

Návrh **vychází vstříc požadavku na „štíhlou správu“, neboť cílem je, aby vznikl efektivní malý tým řešící problematiku lobbingu** a nikoliv rozsáhlý neefektivní úřad.

Na rozdíl od institutu veřejného ochránce práv by mohla technické zabezpečení činnosti zmocněnce zabezpečovat nikoliv samostatná kancelář, nýbrž kancelář Poslanecké sněmovny. Vzhledem k tomu, že na plnění úkolů zmocněnce by pracoval velmi malý tým lidí, **náklady na činnost zmocněnce by měly zůstat velmi nízké**. Jak ukazují zkušenosti s aplikací kanadského Zákona o registru lobbistů, „úřad“ zmocněnce by měl zůstat velice malý a bylo by neefektivní pro něj vytvářet vlastní zázemí v podobě vlastní kanceláře jako je tomu v případě veřejného ochránce práv. Z těchto důvodů lze dovodit, že dopady k tíži státního rozpočtu budou zanedbatelné.

Co se týče technického zabezpečení vedení evidence, lze si představit alternativu k jedinému orgánu, který má na starosti celou lobbistickou agendu, a to tak, že Ministerstvo vnitra, které má zkušenosti s tvorbou internetových databází (např.

³⁰ OECD: Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying, OECD, August 2008, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf>

³¹ Müller, K.B., Laboutková, Š., Vymětal, P. *Lobbing v moderních demokraciích*. Grada 2010, s. 98.

v souvislosti s veřejnými zakázkami), by mohlo vést evidenci informací o lobbingu a parlamentní zmocněnec se tak bude zabývat čistě kontrolou a vymáháním pravidel.

Vedle varianty zmocněnce lze též uvažovat o zřízení nového komplexního nezávislého orgánu, který by spojoval více úkolů. Existuje totiž úsilí o zřízení nezávislého informačního komisaře a také orgánu, který by měl na starosti otázky spojené s whistleblowingem. Stojí tedy za úvahu, jestli by nebylo vhodné vytvořit nezávislý orgán, který bude mít na starosti vedle těchto oblastí právě i lobbying.

II. Podrobné informace a realistické strategie o tom, jak legislativně implementovat tato opatření (novelizace zákona, úprava současných zákonů, atd.)

Současná situace v otázce regulace lobbingu

Dne 9. 12. 2009 byl poslanci ČSSD a Strany zelených načen návrh zákona o lobbingu.³² Tento návrh byl schválen Poslaneckou sněmovnou, avšak zamítnut dne 23. 6. 2010 Senátem. Poslanecká sněmovna vzhledem k volbám o návrhu již dále nehlasovala.

Dne 5. ledna 2011 přijala vláda ČR Strategii vlády v boji proti korupci³³ na období let 2011 a 2012, kterou připravilo Ministerstvo vnitra (MV). Podle této Strategie má MV připravit do 31. prosince 2012 Analýzu komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu. Indikátor plnění je ve Strategii stanoven takto: „předložit vládě analýzu, z níž vyplyne, jaký způsob regulace lobbingu bude pro ČR nejvhodnější. Jejím cílem bude vyjasnit otázky týkající se zprůhlednění vztahu mezi politiky a úředníky na jedné straně a subjekty zabývajícími se lobbingem na straně druhé, definice lobbingu, lobbistického kontaktu a lobbisty a povinné registrace lobbyistů (registr lobbyistů bude přístupný na internetu, budou stanoveny sankce za neplnění podmínek stanovených zákonem i mechanismus jejich uplatňování).“³⁴ Termín ani podoba úkolu se nezměnila ani v průběhu aktualizace strategie (květen 2011).

V návaznosti na Závěry Expertních stolů o lobbingu, které organizoval na jaře 2011 Respekt institut ve spolupráci s poslankyní Parlamentu České republiky Lenkou Andrášovou, došlo 14. července 2011 na MV k setkání nevládních neziskových organizací³⁵, zabývajících se protikorupčními opatřeními. Organizacím byly odborem

³² Viz historie projednávání návrhu na stránkách PSP ČR, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=994>.

³³ Strategie vlády v boji proti korupci, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>

³⁴ Strategie vlády v boji proti korupci, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>

³⁵ Ekologický právní servis, Otevřená společnost, o.p.s., Otevřete.cz, Oživení, Růžový panter,

bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra na tomto setkání předloženy k vyjádření „teze analýzy komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu“. Ke konci srpna podpořily výše zmíněné NNO (kromě Růžového pantera, který odeslal připomínky zvlášť) a další organizace, které se přidaly (Inventura demokracie, Zelený kruh, Respekt institut, Nadace Open Society Fund Praha), „Návrhy EPS k principům komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu“, které se vyjadřovaly k jednotlivým tezím, a doprovodily je dopisem, jenž apeluje na urychlenou práci vlády na zákonu o lobbingu.

V současnosti se problematikou lobbingu zabývá tým pod vedením místopředsedkyně vlády ČR, předsedkyně Legislativní rady vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí Mgr. Karolíny Peake. Podle našich informací přechází do tohoto týmu mimo jiné i pracovníci Ministerstva vnitra, kteří pracovali na analýze regulace lobbingu.

Implementace opatření

Přirozenou součástí jakéhokoliv návrhu je otázka jeho implementace. Výše navrhovaná opatření nemají oporu v právním řádu ČR, a proto je zřejmé, že bude nutné přijmout **nový zákon o lobbingu**, čili vytvoření komplexní úpravy lobbingu v ČR.

V souvislosti se zavedením funkce parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu pak bude potřeba **novelizovat zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny**. V části devatenácté v § 117 by se odstavec 1 měl změnit takto: „(1) Kancelář sněmovny plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Sněmovny, jejích orgánů a funkcionářů, poslanců a poslaneckých klubů a poslanců Evropského parlamentu, zvolených na území České republiky, a **parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu**.“

Jak uvádí devátý z Principů OECD, „všichni klíčoví aktéři – zvláště veřejní činitelé, zástupci lobbisticko-konzultantského průmyslu, občanské společnosti a nezávislých „hlídacích psů“ – by měli být zapojeni jak v ustanovování pravidel a standardů, tak v jejich uskutečňování“.³⁶ Je tedy důležité, aby tyto subjekty při tvorbě nového zákona o lobbingu spolupracovaly.

Desátý Princip OECD uvádí, že „země by měly přezkoumávat – s účastí zástupců lobbistů a občanské společnosti – implementaci a dopad pravidel a pokynů ohledně lobbingu, aby lépe rozuměly, jaké faktory ovlivňují jejich dodržování.“³⁷

Transparency International ČR.

³⁶ *OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 18 February 2010, OECD, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>

³⁷ *OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 18 February 2010, OECD, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>

Je tedy nutná reflexe, případně revize účinnosti pravidel, vytvořených zákonem. Poučení z chyb by mělo vést k úpravě zákona, jež by lépe reflektovala reálnou lobbistickou praxi. Tento mechanismus by měl být vládou, ať už bude nebo nebude předkládatelem zákona, zakotven do dlouhodobých strategií týkajících se boje s korupcí.

Role nevládních organizací v procesu přípravy zákona

Nevládní organizace dlouhodobě prosazují přijetí zákona regulujícího lobbying jakožto jeden z předpokladů zkvalitnění fungování demokracie v ČR a jakožto důležitý nástroj boje proti korupci. V současné situaci mají před sebou podle našeho názoru tři cíle. Zaprvé, urychlit přípravu zákona tak, aby zde byla šance, že bude zákon projednán a schválen současnou Sněmovnou. Zadruhé, pokusit se ovlivnit obsah zákona tak, aby zákon představoval skutečně efektivní nástroj pro zprůhlednění lobbyingu. Zatřetí, pokusit se ovlivnit veřejnost, média a představitele politických stran tak, aby zde byla silná poptávka po kvalitní regulaci lobbyingu.

Relevantní nevládní organizace (NNO) jsou v současnosti ze strany relevantních orgánů (Ministerstvo vnitra, Vládní výbor pro koordinaci boje proti korupci) chápány jako partneři v procesu přípravy zákona. Díky tomu mají NNO možnost využít svou expertízu a nabídnout zpracovatelům zákona návrhy založené na informacích o dobré praxi v zahraničí (viz výše zmíněné Návrhy EPS k principům komplexní právní úpravy v oblasti lobbyingu). NNO v současnosti plánují vypracovat a společně vládě předložit svůj návrh paragrafovaného znění zákona. Společně také chtějí předat vládě požadavek, aby se práce na přípravě zákona urychlila.

Dalším krokem, který je nutným předpokladem úspěšné kampaně za přijetí kvalitního zákona, je práce s médii. Vhodnou mediální strategií by bylo možné zvýšit „poptávku“ po kvalitním legislativním řešení. PR strategií by bylo možné založit například na komentování opakujících se kauz typu výletů čelných představitelů státu a státních a soukromých firem „na golf do Dubaje“. Zde by se novinářům nabídla analýza, jak by situace vypadala, pokud by se přijal kvalitní zákon o lobbyingu. Veřejnost by zejména měla vnímat jednoduché možnosti svého zapojení do kontroly politiků (např. zdůraznit jednoduchý přístup k seznamu lobbistů na webu).

Vedle práce s médii a veřejností by bylo vhodné také oslovit představitele parlamentních stran a zjistit jejich pozici, pokud jde o připravovaný zákon. Ideálním výsledkem by zde byla podpora politických leaderů (například formou dopisu nebo video rozhovoru). Kromě standardních schůzek s poslanci a senátory lze uvažovat i o „vysvětlujících seminářích“, kde by se členům Parlamentu představovaly základní

instituty budoucí regulace s praktickými ukázkami jejich využití. Později by se tito politici „vzali za slovo“ a veřejnosti a médiím by se nabídly deklarované pozice politiků ke zveřejnění a ke kontrole reálně provedeného hlasování.

Výše popsané kroky NNO jsou ideálním scénářem, jeho realizace závisí na kapacitách a na schopnosti NNO dohodnout se na společném postupu.

III. Stručná analýza místa regulace lobbingu v celkovém souboru protikorupčních opatření, která by ČR měla přijmout vzhledem ke svým problémům s korupcí

Legislativní proces

V rámci legislativního procesu jsou návrhy zákonů předkládané v Poslanecké sněmovně často vypracovávány osobami stojícími mimo vládu a Parlament a mohou být v určitých případech též výsledkem lobbistických zájmů. Platná právní úprava spojuje s podáním návrhu zákona povinnost přiložit též důvodovou zprávu, avšak zájmy stojící za návrhem zákona mohou zůstat netransparentní. Pozměňovací návrhy podávané v Poslanecké sněmovně i v Senátu vůbec nemusí být odůvodňovány. Proto je třeba zakotvit povinnost uvést v důvodové zprávě, kdo se na přípravě legislativní předlohy podílel a u koho jsou tyto osoby zaměstnány, případně v jakých právnických osobách působí.

Dne 11. května 2011 schválil Evropský parlament návrh společného rejstříku lobbistů a dalších skupin, které usilují o přístup do Evropského parlamentu a Komise. Součástí návrhu bylo právě opatření, tzv. legislativní stopa, jež umožňuje sledovat, kteří lobbisté se na daném návrhu zákona podíleli.

To je i v souladu s šestým z Principů OECD, který uvádí: „Vláda by také měla zvážit usnadnění veřejného dohledu tím, že označí toho, kdo usiluje ovlivnit legislativní proces či proces tvorby politiky, např. zveřejněním „legislativní stopy“, jež ukazuje lobbisty, kteří byli konzultováni ve vývoji legislativních návrhů. Zajištění včasného přístupu k takovým informacím umožňuje zahrnutí odlišných pohledů společnosti a byznysu k poskytnutí vyvážených informací ve vývoji a provádění rozhodnutí.“³⁸

Legislativní stopa má podobu jednoduchého dokumentu (často pouhý jeden list papíru), jenž obsahuje seznam lobbistů a jejich jednotlivá stanoviska k návrhu. Dokument je pak součástí důvodové zprávy návrhu zákona.

V českém právním řádu by pak bylo nutné novelizovat zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Konkrétně v § 86 by se podle nás na konci

³⁸ *OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 18 February 2010, OECD, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>

odst. 3 doplnila věta např. následovně: „*Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely nebo se k návrhu zákona písemně vyjadřovaly i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva jejich stanovisko a též seznam těchto osob, který obsahuje jméno 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.*“

Dále by bylo potřeba s ohledem na praxi legislativních přílepků zakotvit povinnost odůvodňovat pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně i v Senátu a i u nich uvádět seznam osob, které se na přípravě návrhu podílely. Konkrétně v § 94, kde by se podle nás na konci odst. 1 mohla doplnit věta: „*Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3 věty čtvrté.*“

Stejně tak lze zvážit změnu ve smyslu, že pozměňovací návrh nesmí ve druhém čtení předkládat jednotlivý poslanec. Pozměňovací návrhy jednotlivých poslanců jsou totiž největším rizikem v oblasti lobbingu legislativního procesu. Znění příslušného ustanovení by mohlo vypadat následovně: „*Pozměňovací návrh ve druhém čtení může předložit pouze poslanecký klub, nebo skupina nejméně deseti poslanců, pokud jsou z různých poslaneckých klubů.*“

Služební zákon

Služební zákon, nebo tzv. zákon o úřednících, byl sice přijat českým Parlamentem (zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech), ale dodnes nenabyl účinnost (ČR je v tomto ohledu jedinou zemí EU, která nemá účinný služební zákon). Přitom právě předpis, který by odpolitizoval státní správu, omezil korupci a stanovil jasná pravidla pro úředníky, Česká republika pro smysluplný boj s korupcí potřebuje.

Pevné funkční období, neodvolatelnost či přísný výběr vysokých státních úředníků na základě výběrového řízení jsou základními prvky potřebné regulace, která by umožnila vytvoření na politicích nezávislého úřednictva. Pokud by navíc úředníkům reálně hrozilo vymáhání škody, kterou způsobili nezákonným rozhodnutím, lze předpokládat, že by měli méně prostoru k prosazování politického zadání ve své agendě. K tomu by služební zákon měl umožňovat **ochranu tzv. whistleblowerů**.³⁹ To znamená, že by mohl úředník za nahlášení korupčního jednání obdržet vysokou peněžitou odměnu.

³⁹ K tomu ovšem viz pozici EPS z 31. 8. 2011 vůči principům, na kterých je založen vládní návrh. Viz <http://eps.cz/cz2296397tz/tiskove-zpravy/>.

Zákon o financování politických stran

Jak bylo výše zmíněno, existují pokusy o převádění veřejných prostředků do pokladen politických stran či hnutí. Proto je důležité přijmout účinný **zákon o financování politických stran**, který by mimo jiné omezoval výdaje na kampaň, omezoval výši maximálního příspěvku jednotlivce straně, zapovídal by dárcovství právnickým osobám a zahraničním dárcům, nařizoval pravidelný audit vylosovaným auditorem a zřízení transparentních účtů, ale především by musel účinně regulovat používání billboardů – neboť značná část darů nikdy neprojde stranickým účetnictvím, ale putuje rovnou spřáteleným reklamním agenturám na billboardy, které nikdo nedohledá a nespočítá.

Přísná pravidla pro správu státních firem

Třebaže státními a polostátními firmami protéká značný objem veřejných prostředků⁴⁰ (tedy zřejmě i těch, které slouží k financování kampaní), stát i veřejnost má nad těmito prostředky ještě mnohem menší dohled než nad veřejnými zakázkami. Neexistuje žádná obdoba „Informačního systému o veřejných zakázkách“, státní firmy se navíc umí vyhnout povinnosti vypisovat transparentní tendry tím, že zakázky zadávají přes různé dceřiné firmy. Není zde, s výjimkou tzv. Kulhánkova auditu, zaměřeného na odměňování členů dozorčích rad, snaha o to situaci zprůhlednit. V zahraničí, v zemích OECD je například běžné, že stát jakožto vlastník má „ownership policy“ pro jednotlivé firmy, vyhodnocuje jejich naplňování a na základě toho vyhodnocuje i výkony představenstva a dozorčí rady. Standardem je jasná a právně regulovaná nominační procedura do pozic v představenstvech a dozorčích radách. Standardem je také vysoká míra přístupu k informacím o výše uvedených skutečnostech. Česká republika by měla implementovat doporučení obsažená v dokumentech OECD⁴¹ a zařadit se tak po bok zemí, které mezinárodně uznávané standardy správy a řízení podniků v nějaké podobě dodržují.

Rozšíření pravomocí NKÚ a posílení dopadu jeho kontrol

Nejvyšší kontrolní úřad – nejvyšší, na exekutivě nezávislá kontrolní instituce – má kontrolovat nakládání se všemi veřejnými prostředky. Doporučují to mezinárodní

⁴⁰ 13 největších státních podniků měly dohromady v roce 2010 příjem kolem 300 miliard korun (asi 12 % českého HDP, číslo odpovídá cca 1/3 státního rozpočtu), jejich souhrnný čistý zisk je asi 40 mld. Kč (z toho 34 mld. ČEZ).

⁴¹ Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership, dostupné z: http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_34847_44385858_1_1_1_1,00.html

dokumenty⁴² a je tomu tak ve všech sousedních státech.⁴³ Avšak český NKÚ kontroluje jen dosti malou část veřejných prostředků. Nemůže kontrolovat mimo jiné samosprávu, Českou televizi a především státní a polostátní akciové společnosti (například ČEZ, ČD, pražský dopravní podnik a mnoho nemocnic).

Další oblasti

Vedle zmíněných oblastí by bylo též potřeba zavést funkční systém sankcí v zákoně č. 159/2006 Sb., **o střetu zájmů**, zavést zákon **o trestní odpovědnosti právnických osob** či **zrušení anonymních akcí**. Důležitý je i fungující zákon **o veřejných zakázkách**.

Všechny vyjmenované oblasti by se měly doplňovat a v celém souhrnu by měly když už ne zabránit korupci, pak alespoň co možná nejvíce ztížit korupční jednání. Přestože lze předpokládat, že ti, kterým současný status quo vyhovuje a těží z něj, budou proti uvedeným změnám protestovat a jakýkoliv posun omezující jejich nabyté výhody budou blokovat, je potřeba, aby všichni, kdo opravdu chtějí omezit korupci v ČR, zmíněná opatření prosazovali.

Použitá literatura

Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership, dostupné z:

http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_34847_44385858_1_1_1_1,00.html

⁴² Lidská deklarace směrnic o principech auditu, dostupné z:

<http://www.nku.cz/assets/urad/lidska-deklarace.pdf>

⁴³ K tomu viz analýza EPS „Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv. Analýza a doporučení pro rozšíření kompetencí NKÚ“. Analýza je dostupná na: <http://eps.cz/cz2287233pr/pripady/>.

de Candole, J. *V moci kartelu*. Respekt, 15.11.2009, dostupné z: <http://respekt.ihned.cz/c1-39056560-v-moci-kartelu>

Holman, C. *Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents (PDF)*. August 25, 2008, dostupné z: <http://www.citizen.org/documents/Lobbying-Reform-in-the-US-EU.pdf>

Chlad, L., Kolář, P., Pecháček, Š. *Úprava činnosti lobbistů ve vybraných státech*. Parlamentní institut, září 2004, aktualizace březen 2007

INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE 2010: ČESKO JE LETOS NA 53. MÍSTĚ NA SVĚTĚ A PATŘÍ K ZEMÍM, KDE SE SITUACE ZHORŠILA, Transparency International ČR, 26.10.2010, dostupné z: http://old.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=99

Limská deklarace směrnic o principech auditu, dostupné z: <http://www.nku.cz/assets/urad/limska-deklarace.pdf>

LDA, dostupné z: <http://www.law.cornell.edu/uscode/2/1602.html>

Lobbying Disclosure Act Guidance, Effective January 1, 2008 (*Reviewed/Last Revised June 15, 2011*), dostupné z: http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

Lobbying: Models for Regulation, OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency, 7 - 8 June 2007, Château de la Muette, Paris, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>

Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, *Increasing Transparency through Legislation*, dostupné z: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en

Makowski, G. *Regulation of Lobbying in Poland*. Europeum, 2011, dostupné z: http://www.europeum.org/doc/pdf/makowski_PL.pdf

Müller, K.B., Labouťková, Š., Vymětal, P. *Lobbing v moderních demokraciích*, Grada 2010

OECD: Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying, OECD, August 2008, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf>

OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 18 February 2010, OECD, dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>

Republic of Lithuania Law on Lobbying Activities, dostupné z: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217

Schmidt, S., Grimaldi, J.V. *The Fast Rise and Steep Fall of Jack Abramoff*. December 29, 2005, dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/28/AR2005122801588.html>

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>

Šetření českého podnikatelského prostředí 2011, dostupné z: http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf

The Obama Administration's Commitment to Open Government: A Status Report, 16.9.2011, dostupné z: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf

Závěry expertních stolů o lobbingu, Respekt institut, 2011, dostupné z: http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf