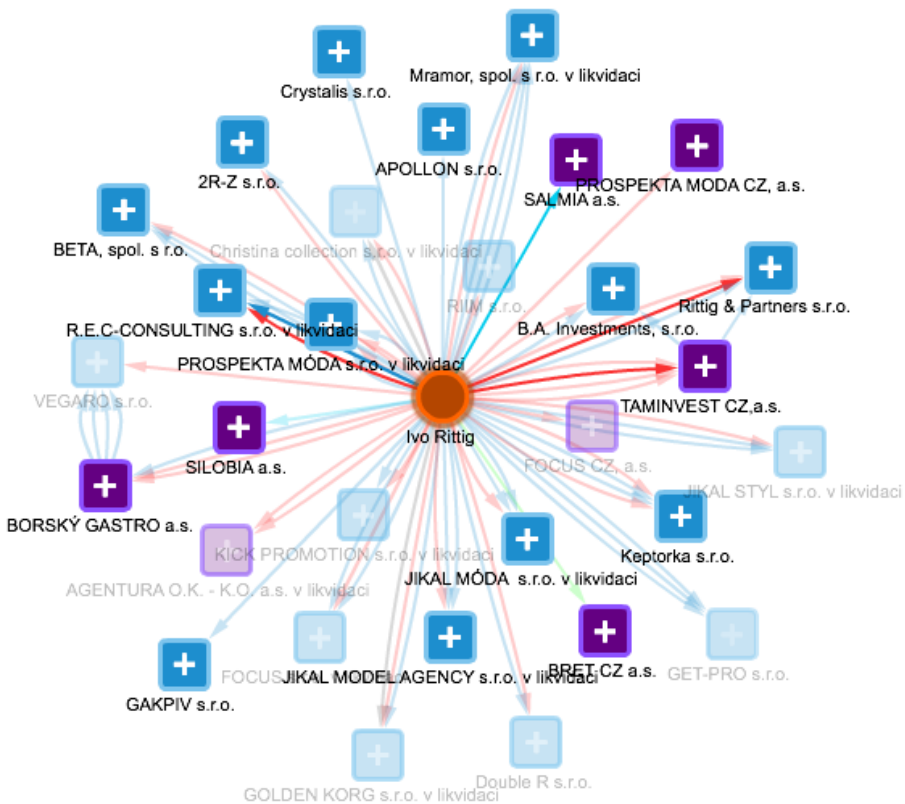




Regulace lobbingu v České republice. Od myšlenky ke konceptu a implementaci



Michael L. Smith, Vojtěch Prokeš (eds.)
a kolektiv autorů

**Regulace lobbingu
v České republice.
Od myšlenky ke konceptu
a implementaci**

Regulace lobbingu v České republice. Od myšlenky ke konceptu a implementaci

Michael L. Smith, Vojtěch Prokeš (eds.), Agnieszka K. Cianciara,
Craig Holman, Martin Fadrný a Lukáš Kraus

SOÚ

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

 **Frank Bold**

Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v.v.i.
Praha 2013

Autoři:

Michael L. Smith, Vojtěch Prokeš (eds.), Agnieszka K. Cianciara, Craig Holman, Martin Fadrný a Lukáš Kraus

Příprava této publikace byla podpořena projektem aplikovaného výzkumu Sociologického ústavu AV ČR, v. v. i., s názvem „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v ČR“, identifikačním kódem VG20102013029, který je podporován Ministerstvem vnitra v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010–2015 (BVI112-VS). Vydání bylo dále umožněno Výzkumným záměrem Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., „Sociologická analýza dlouhodobých sociálních procesů v české společnosti v kontextu evropských integračních politik, rozvoje znalostní společnosti, lidského, sociálního a kulturního kapitálu“, č. AV0Z70280505, a podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace RVO: 68378025.

Klíčová slova: lobbying, regulace, protikorupční politika, prosazování zájmů, Česká republika

Schéma použité na obálce bylo staženo z webové stránky: <http://obchodni-rejstrik.podnikani.cz/ivo-rittig/ivo-rittig-457242.htm>

Obsah

Abstrakt	7
Abstract	9
1. Jak a proč regulovat lobbying?	11
Nutnost transparentnosti v lobbyingu	12
Rámec regulace lobbyingu	14
Regulace lobbyingu: klíčové otázky	17
Od myšlenky ke konceptu a k implementaci regulace lobbyingu?	23
2. Regulace lobbyingu v Polsku: logika, nedostatky a cesta vpřed	27
Úvod	27
Základní informace pro porozumění širšímu kontextu	27
Cíle regulace lobbyingu	29
Hodnocení zákona o lobbyingové činnosti v zákonodárném procesu z roku 2005	29
Posouzení reformního návrhu zákona z roku 2010	31
Závěry a doporučení	33
3. Počátky, vývoj a struktura amerického zákona o zpřístupňování informací o lobbyingu	35
A. První americké snahy o regulaci lobbyingu na federální úrovni	37
1. Zákon o registraci zahraničních agentů z roku 1938	37
2. Zákon o regulaci lobbyingu na federální úrovni z roku 1946	39
3. Byrdův dodatek a různé další zákony o zpřístupňování informací	41
B. Zákon o zpřístupňování informací o lobbyingu z roku 1995	42
1. Zdokonalení ve zpřístupňování informací o lobbyingu	44
2. Slabiny a reformy zákona o zpřístupňování informací o lobbyingu z roku 1995	51
4. Názory expertů na regulaci lobbyingu	57
Úvod	57
Závěry z prvního expertního stolu na téma: Potřebujeme nový zákon o lobbyingu nebo stačí úprava stávající legislativy?	58
Závěry z druhého expertního stolu na téma: Koho regulovat?	59
Závěry z třetího expertního stolu na téma: Kdy se lobbying stává korupcí?	62
Definice lobbyingu	63
Závěry ze čtvrtého expertního stolu na téma: Jak regulovat lobbying?	64

Shrnutí závěrů expertní skupiny a následného expertního šetření k zákonu o lobbingu	66
Definice lobbisty	67
Varianta 1	67
Varianta 2	68
Definice lobbovaného	70
Definice lobbingu	71
Instituce k evidenci lobbingu	72
Sankce	72
5. Zásady reformy regulace lobbingu v České republice	73
Úvod	73
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)	74
Definice lobbingu a lobbisty	74
Definice lobbovaného	78
Povinnosti lobbistů	80
Veřejný díář a povinnosti lobbovaných	82
Trestní odpovědnost právnických osob a lobbing	84
Orgán pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbingem	85
II. Jak legislativně implementovat tato opatření	87
Implementace opatření	87
Role nevládních organizací v procesu přípravy zákona	88
III. Stručná analýza místa regulace lobbingu v celkovém souboru protikorupčních opatření, která by ČR měla přijmout vzhledem ke svým problémům s korupcí	89
Legislativní proces	89
Služební zákon	91
Zákon o financování politických stran	91
Přísná pravidla pro správu státních firem	92
Rozšíření pravomocí NKÚ a posílení dopadu jeho kontrol	92
Další oblasti	93
6. Návrh na paragrafované znění zákona o lobbingu	95
Odborná literatura	115
O autorech	117

Abstrakt

Téměř každý den mediální zprávy přinášejí české veřejnosti příklady, jak jsou zvolení politici propojeni s lobbisty a jejich rozhodnutí s podnikatelskými záměry. Přesto Česká republika stále postrádá legislativu, která by definovala lobbying, stanovila pravidla komunikace mezi lobbisty, zákonodárci a státními úředníky či zakotvila průhlednost těchto vztahů. Pokud činnosti jako lobbying chybí transparentnost v důsledku neúčinné regulace, může to narušovat důvěru veřejnosti a posilovat podezření z korupčního či neetického jednání v rozhodovacích procesech. Ačkoliv nová vláda ČSSD, ANO a KDU-ČSL slibuje, že připraví a schválí řadu protikorupčních zákonů, ve vládní koaliční smlouvě bohužel chybí regulace lobbyingu jako opatření proti korupci či organizovanému zločinu.

Cíl této publikace je vysvětlit veřejnosti a státním představitelům významnost regulace lobbyingu v boji s korupcí v České republice a poskytnout hlavní legislativní opatření v této oblasti, která podporují české nevládní protikorupční organizace. V posledních letech bylo v konceptualizaci a analýze regulace lobbyingu ze strany expertů, protikorupčních organizací a státních úředníků dosaženo velkého posunu. V současné době chybí hlavně politická vůle implementovat potřebnou reformu. Tato publikace přináší myšlenky, doporučení a specifické legislativní návrhy k realizaci budoucího zákona o lobbyingu.

Kapitola 1 poskytuje přehled principů regulace lobbyingu, analyzuje veřejnou podporu takové regulace a vysvětluje nedávný pokrok a současný stav v ČR. Kapitoly 2 a 3 analyzují legislativní reformy o lobbyingu v Polsku a ve Spojených státech amerických, které mohou poskytnout pozitivní i negativní příklady specifických legislativních opatření. Kapitola 4 popisuje doporučení českých expertů o regulaci lobbyingu z „Kulatých stolů o lobbyingu“ z jara 2011, který byl zřejmě nejdůležitějším fórem v poslední době na této téma mezi státními zastupiteli, lobbistickými firmami a občanskou společností. Kapitola 5 prezentuje podrobnou analýzu specifických legislativních doporučení, která vznikla z těchto kulatých stolů a získala podporu od hlavních českých protikorupčních organizací, např. Transparency International ČR, Oživení, Otevřete.cz, a Inventura demokracie. Poslední kapitola obsahuje paragrafové znění návrhu zákona o lobbyingu z dílny Frank Bold (bývalý Ekologický právní servis), který může zasloužit jako základ budoucího vládního návrhu zákona či poslanecké iniciativy na této klíčové protikorupční téma.

Abstract

Practically a day does not pass when media reports provide the Czech public with examples of how elected officials are connected to lobbyists and their business interest. Yet the Czech Republic does not have any law that defines lobbying, establishes rules of proper conduct between lobbyists and politicians, or provides transparency into those relationships. If lobbying activities lack transparency due to ineffective regulation, it can contribute to the public's low level of trust in their elected officials and increase suspicions of corrupt and unethical behavior in decision-making processes. While the new government of ČSSD, ANO, and KDU-ČSL promises to prepare and pass anti-corruption legislation, according to its Coalition Agreement, the regulation of lobbying has unfortunately not been included in that list of legislation.

The purpose of this publication is to bring public attention to the importance of the regulation of lobbying in the fight against corruption in the Czech Republic and to present major legislative recommendations in this area that have been supported by Czech non-governmental anti-corruption organizations. In the last four years, major progress has been made in the conceptualization and analysis of lobbying reform by experts, anti-corruption organizations, and the Czech government. What is needed now is implementation. This publication is intended to provide ideas, recommendations, and specific legislative proposals to make a law on the regulation of lobbying a reality.

Chapter 1 overviews key principles of the regulation of lobbying, discusses public support for lobbying reform, and explains the progress made to date in the Czech Republic. Chapters 2 and 3 overview legislative reforms on lobbying in Poland and the USA, which offer Czech policymakers positive and negative examples of specific legislative measures. Chapter 4 reviews the recommendations on lobbying reform by Czech experts in the Roundtables on Lobbying of spring 2011, which was arguably the most important forum that has taken place on lobbying regulation between state officials, lobbyists, and civil society. Chapter 5 presents a detailed analysis of specific legislative recommendations that grew out of those roundtable talks, and which have been endorsed by many of the most important Czech anti-corruption organizations, such as Transparency International CR, Oživení, Otevřete.cz, and Inventura demokracie. Lastly, a proposed legislative bill on the regulation of lobbying, developed by the public law organization Frank Bold, is included as chapter 6, and which can serve as the basis of either a new governmental bill or parliamentary initiative on this key anti-corruption topic.

1. Jak a proč regulovat lobbying?

Michael L. Smith

Při lobbyingu dochází k písemné či ústní komunikaci s veřejným činitelem s cílem ovlivnit zákonodárná, úřední a jiná rozhodnutí státní správy. Úspěšnost mnoha podniků závisí na příznivosti legislativního prostředí, v němž působí, proto mají nutně zájem lobbovat veřejné činitele ohledně dopadu politických opatření na svou činnost a ovlivňovat jejich rozhodování (Gregor 2011; McMenamin 2012). Vzhledem ke složitosti mnoha legislativních otázek mohou veřejní činitelé dokonce uvítat znalosti a odbornost lobbistů (Hall a Deardorff 2006). Lobbying jako legislativní praxe může vést k informovanějšímu rozhodování, není-li však nijak regulován (jako v České republice), může také podkopávat veřejnou důvěru ve spravedlivost veřejného rozhodování a potenciálně vést také k úplatkářství a jiným formám korupce (Coen a Richardson 2009; Ronit a Schneider 1998; Baumgartner et al. 2009).

Cílem této kapitoly je představit problém regulace lobbyingu českým veřejným činitelům a osvětlit význam zvyšování transparentnosti lobbyingu a dalších oblastí veřejného rozhodování. Vzhledem k tomu, že debata o strategii regulace lobbyingu v České republice již probíhá, shrneme také dosavadní vývoj a následující kroky.

Zbytek studie nabízí základní nástroje potřebné k sestavení lobbyingových předpisů v českém kontextu. Následující dvě kapitoly shrnují zkušenosti se zaváděním regulace lobbyingu z Polska a Spojených států a seznamují českou veřejnost s klíčovými poučeními z těchto procesů. Další dvě kapitoly se zabývají problematikou reformy lobbyingu v České republice. Shrnujeme doporučení lobbyingových expertů, profesionálních lobbistů a politických stran zúčastnivších se Expertních stolů o lobbyingu v Parlamentu na jaře 2011. Tato doporučení jsou základem poslední kapitoly, kde rozebíráme konkrétní legislativní doporučení, jež mohou sloužit jako účinné nástroje transparentního lobbyingu v České republice. Návrh protikorupčních organizací na paragrafované znění zákona o lobbyingu tvoří poslední kapitolu této studie.

Nutnost transparentnosti v lobbingu

Občané mají nezadatelné demokratické právo na přístup k informacím o veřejném rozhodování a na povědomí o tom, kdo veřejné činitele ovlivňuje a proč. Veřejná důvěra vyrůstá z účinných procesů zajišťujících transparentní a odpovědné rozhodování (Mishler a Rose 2001; Tolbert a Mossberger 2006). Pokud činnosti jako lobbing chybí transparentnost v důsledku neúčinné regulace, může narušovat veřejnou důvěru a posilovat podezření z neetického jednání v rozhodovacích procesech. A v části velkých českých korupčních skandálů posledního desetiletí se skutečně objevovaly pochybné netransparentní vztahy mezi politiky a lobbisty, z nichž někteří jsou považováni za „kmotry“ politických stran. Větší transparentnost u osob s úmyslem ovlivňovat veřejné rozhodování není jen součástí práva občanů na informace. Mohla by také vynést na světlo neetické a potenciálně nezákonné jednání dříve, než se vymkne kontrole. Regulace lobbingu by proto měla být považována nejen za významný nástroj občanského dohledu nad veřejnými záležitostmi, ale také za základní pilíř boje s korupcí a organizovaným zločinem.

Úzká provázanost lobbingu a korupce je také evidentní z dat sociologického šetření. V roce 2011 byl realizován výzkum veřejného mínění Čechů, kterým byla položena série otázek o vnímání lobbingu.¹ Z odpovědí respondentů je jasné, že si respondenti tento jev spojují s korupcí. Mnoho respondentů sice považuje lobbing za legitimní formu chování, ale až 73 % respondentů souhlasí s tím, že neregulovaný lobbing vede ke korupci. Většina je zároveň přesvědčena, že regulace lobbingu by pomohla zvýšit transparentnost politického systému.

Jednou ze skutečností komplikujících regulaci lobbingu je rozmanitost osob a organizací, které mohou o ovlivnění veřejného rozhodování usilovat. Ne všechny subjekty by totiž měly podléhat stejné kontrole. Regulace lobbingu by neměla zasahovat do práva občanů angažovat se ve věcech veřejných a občanské petice, dopisy a ostatní formy komunikace s veřejnými činiteli by neměly být považovány za lobbingovou činnost. Na druhé straně by ovšem občanská sdružení, církev, obchodní sdružení a firmy, usilující o opakované ovlivňování veřejného rozhodování, regulaci podléhat měly. Klíčovým rozlišujícím faktorem mezi občany na jedné straně a lobbisty na straně druhé je to, že lobbisté na rozdíl od občanů dostávají za komunikaci s veřejnými činiteli jménem své firmy nebo klientů finanč-

1 Výzkum byl realizován organizací Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM) v termínu 3.–14. 3. 2011 na základě kvótního výběru vzorku reprezentativního obyvatelstva ČR ve věku od 15 let. Byl proveden osobní rozhovor tazatelů s 1306 respondenty. Autor výzkumu byl autorem této kapitoly.

ní náhradu. Lobbyingové předpisy musejí jasně definovat, kdo je lobbista a kdo nikoliv, aby nevznikaly skuliny v zákoně.

Tabulka 1. Souhlas respondentů s následujícími tvrzeními ohledně lobbyingu (%)

Položená otázka: „Někdy se v médiích hovoří o ‚lobbyingu‘ či ‚lobbování‘, tedy o procesu, kdy se firmy a různé skupiny snaží u orgánů státu a jeho představitelů prosadit své zájmy. Nakolik souhlasíte či nesouhlasíte s následujícími tvrzeními ohledně lobbyingu?“

	rozhodně souhlasím	spíše souhlasím	ani souhlas, ani nesouhlas	spíše nesouhlasím	rozhodně nesouhlasím	neví
a) Lobbying je oprávněná forma komunikace mezi firmami a politiky či úředníky veřejné správy,	4,4	17,3	26,7	24,0	14,6	13,0
b) lobbying vede ke korupčnímu chování,	37,2	35,5	13,4	3,3	0,9	9,7
c) regulace lobbyingu povede k větší průhlednosti českého politického systému.	25,3	30,8	17,5	7,6	2,5	16,4

Zdroj: Šetření CVVM, březen 2011, vlastní výpočty.

Lobbyingové předpisy slouží transparentnosti a veřejnému dobru a jejich cílem by nemělo být uvalit na české podniky velkou administrativní zátěž. Strach, že se regulace vymkne kontrole a bude mít silný dopad na firemní náklady, může způsobovat odpor k *jakékoliv* formě regulace lobbyingu. Je třeba nastavit přísná, ale jednoduchá pravidla, aby firmy mohly předpisy plnit rychle a účinně. Za větší zátěž by nemělo být považováno to, že si velká společnost musí najmout sekretářku jen na udržování souladu s lobbyingovými předpisy nebo na vyškolení současných zaměstnanců, protože taková firma má desítky, možná stovky zaměstnanců na udržování souladu s finančními, zdravotními, pracovněprávními a jinými předpisy. Malá administrativní zátěž by měla být vždy vnímána ve světle velkého obecného přínosu transparentnosti veřejné správy a rozhodovacího procesu.

Dále je třeba poukázat na to, že regulace lobbyingu by ve skutečnosti mohla české ekonomice prospět, nikoliv jí uškodit, a to ze dvou hlavních důvodů. Za prvé, neregulovaný lobbying vede k nespravedlivým výhodám pro dobře napojené firmy, které pak požívají zvláštních privilegií či vyhrávají veřejná výběrová řízení, ačkoliv jiné firmy nabízejí lepší produkty a služby za nižší ceny (Tollison 1982; Murphy, Schleifer a Vishny 1993; Hasen 2012). Neregulovaný lobbying škodí ekonomické konkurenci, a přitom by jednoduchá a férová pravidla transparentního lobbyingu pomohla zajistit, aby veřejní činitelé zacházeli se všemi fir-

mami rovnocenně, což by vytvořilo účinnější tržní podmínky. Za druhé, ekonomické náklady korupce a netransparentního rozhodování jsou obrovské, sahají do miliard korun a mají silný dopad na státní rozpočet (Kohout et al. 2011). Korupce a její náklady jsou významnou brzdou české ekonomiky, protože veřejné zdroje nejsou alokovány účinně a spravedlivě. Veřejné zdroje jdou do kapes těch „dobře napojených“, namísto toho, aby byly vynaloženy na veřejnou infrastrukturu, ekonomickou stimulaci, výzkum a vývoj či snižování státního dluhu.

Neregulovaný lobbing má také podstatný bezpečnostní rozměr. Čeští občané mají nejen právo na informace o tom, kdo ovlivňuje veřejné rozhodování, ale také právo žít bezpečně s vědomím, že ti, kdo ovlivňují veřejné rozhodování, nepředstavují pro Českou republiku významné bezpečnostní riziko. Je šokující, že Česká republika jako člen NATO vynakládá miliardy korun na bezpečnostní zařízení, ale prakticky nic na regulaci toho, zda zahraniční firmy, včetně firem vlastněných či kontrolovaných zahraničními vládami, ovlivňují české činitele na nejvyšších mocenských úrovních. Podle Bezpečnostní informační služby „rizikovým se tak stává například vliv tzv. šedé zóny na struktury státní moci a samosprávy. Zpravidla se jedná se o vliv nevolených subjektů bez politické i úřední zodpovědnosti, které prosazují svůj vliv na všech úrovních státní správy i samosprávy, např. o lobbisty, lobbingové, poradenské či právní společnosti, zájmové a networkingové organizace atp. Prostor velmi slabě chráněný proti přímé i nepřímé nežádoucí činnosti cizí moci otevírá i regionalizace a decentralizace státní moci“ (BIS 2013). Z pohledu domácí bezpečnosti okolnosti pádu Nečasovy vlády jasně ukazují, že někteří domácí lobbisté či „kmoťi“ nejen že žijí z veřejných výběrových řízení, ale zdá se také, že mají pod kontrolou jednání vůdčích českých politiků. Regulace lobbingu tyto problémy nevyřeší přes noc, ale je jedním z prvků komplexního řešení.

Rámec regulace lobbingu

Praxe lobbingu se v jednotlivých zemích příliš neliší. V dnešní globalizované tržní ekonomice se podniky v různých zemích snaží získat vliv na politické rozhodování pozoruhodně podobnými způsoby. Ze zkušeností ostatních rozvinutých zemí s regulací lobbingu můžeme čerpat na základě souhrnu klíčových doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)² určených pro země, které chtějí zavést regulaci lobbingu s cílem transparentnosti a odpověd-

2 OECD. 2009. *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation*. Paříž: OECD.

nosti. Tato doporučení a pokyny vycházejí ze zkušeností členských zemí OECD, které již regulaci lobbyingu zavedly (například USA, Kanada, Polsko, Brazílie, Francie, Jižní Korea), a lze z nich pro Českou republiku načerpat pozitivní i negativní poučení.

Aby předpisy zajistily účinné zvyšování transparentnosti lobbyingu, měly by podle OECD (2009) obsahovat řadu prvků. Za prvé musejí být pravidla lobbyingu v souladu s širším regulatorním rámcem transparentní veřejné správy. Měla by však též zohlednit, co je obecně považováno za hlavní problémy a kde by aktuální regulatorní rámec mohl být nedostačující. Za druhé, má-li se prosadit kultura integrity, je třeba zavést jasné standardy jednání pro veřejné činitele oslovované lobbyisty. Lobbying není jednosměrný akt; „k lobbyingu jsou třeba dva“ (OECD 2009: 29). Veřejní činitele potřebují vědět, jaké jednání je veřejně přijatelné a jaké nikoliv. Měli by jednat nestranně, například poskytovat příležitost k vyjádření různým zájmovým skupinám, nikoliv preferovat jednoho lobbyistu či firmu. Měli by se též vyvarovat možných střetů zájmů například tím, že se stáhnou z rozhodovacího procesu, mají-li vztahy nebo obchodní zájmy propojené s lobbyisty, kteří je kontaktují.

Za třetí by lobbyingové předpisy měly být jasně definované a snadno implementovatelné, aby se předešlo jejich obcházení a zajistilo jejich dodržování (Chari, Hogan a Murphy 2011). Návrh zákona by měl jasně stanovit, kdo je a kdo není lobbyista, jaké aktivity jsou považovány za lobbying a jací veřejní činitelé budou podléhat regulaci. Budou-li lobbyisté povinni podávat zprávy o své lobbyingové činnosti a finanční náhradě, měly by tyto zprávy být krátké, snadno vyplnitelné a podávat se elektronicky. Informace z těchto zpráv by měly být přístupné, strukturované tak, aby se daly porovnávat a kontrolovat, a jejich archivace by neměla být nákladná. OECD (2009) doporučuje, aby se předpisy zacílily na příjemce náhrady za provádění lobbyingových aktivit a aby informace o jejich náhradě a vztahu s klienty a firmami byly veřejně přístupné.

V českých návrzích zákona z nedávné minulosti se navrhovalo, aby lobbyisté byli povinni se 1) zaregistrovat, 2) podávat výroční finanční zprávy o svých lobbyingových aktivitách a 3) zveřejňovat informace o tom, koho lobbyují, kdy, kde a proč. Každý z těchto aspektů vyžaduje jiný časový rámec. Lobbyista se může zaregistrovat pouze jednou, finanční zprávy podává jednou ročně, ale informace o konkrétních lobbyistických činnostech by měl zveřejňovat častěji, například průběžně (do měsíce od uskutečnění lobbyingového kontaktu). Z těchto dat lze získat obrovské množství informací; informace by se však neměly shromažďovat nahodile a nemělo by jít o osobní údaje lobbyistů nesouvisející s jejich lobbyingovou činností. V podstatě by tyto zprávy měly obsahovat záměr lobbyingové činnosti, informace o podrobnostech jejího konání a komu je ku prospěchu

(například podnik nebo klient, které lobbista zastupuje či lobbistu zaměstnávají) a úřady či instituce, na něž byla lobbingová činnost zacílena.

Z toto vyplývá, že v prakticky každém návrhu o regulaci lobbingu bude na jedné straně střet mezi ústavním právem občanů i lobbistů na soukromí, na straně druhé ústavní právo na přístup k informacím, zejména k informacím klíčovými pro naplnění ústavního práva občanů podílet se na správě veřejných věcí (Chari, Hogan a Murphy 2011). V českém kontextu je důležité připomenout, že podle Nálezu Ústavního soudu ČR³ je přístup k informacím umožňujícím veřejnosti kontrolu činnosti politických stran nezbytnou podmínkou ochrany svobodné soutěže politických stran v demokratické společnosti. Důležitý podklad tohoto politického práva je přístup k informacím o tom, kdo lobbuje české politiky a vysoce postavené státní úředníky, a kdy, kde a proč. Přístup k podrobným informacím o lobbingu se stává běžným ve vyspělých demokraciích, ale žádná česká vláda, pravicová ani levicová, zatím během celé existence České republiky takový přístup neumožnila.

Lobbingové předpisy jsou bezzubé, nemá-li jejich neplnění žádné důsledky. Pravidla musejí být natolik jednoduchá, aby bylo zřejmé, kdo je povinen podávat lobbingové zprávy a v jakém termínu. OECD dále doporučuje, aby byl zaveden systém komunikace, vzdělávání a školení ohledně lobbingových předpisů a informačních povinností. Finanční úřady a další instituce státní správy musejí být schopny snadno ukládat pokuty za neplnění předpisů; některé pokuty by mohly být nastaveny jako automatické, například v případě podání zpráv po určitém termínu. A nejdůležitější je, aby nastavení předpisů přispívalo ke „kultuře plnění“ – veřejní činitelé by tedy měli být pozitivně hodnoceni za dodržování kodexů jednání a jednotlivci by měli být motivováni k tomu, aby se registrovali jako lobbisté (bez registrace nesmějí lobbovat).

Záleží tedy nejen na tom, jaká konkrétní pravidla si země jako Česká republika zvolí, ale také na tom, jak jsou tato pravidla nastavena. Nemá smysl zavádět pravidla, která se příliš snadno obcházejí. V Polsku se zaregistroval pouze malý zlomek firem, které ve skutečnosti lobbing provádějí, protože neplnění předpisů mělo jen minimální důsledky. Dále, i když za neplnění předpisů budou pokutováni lobbisté, nikoliv veřejní činitelé, neznamená to, že veřejní činitelé nenesou žádnou odpovědnost. Měli by například být odpovědní za to, že se nebudou setkávat s představiteli businessu či jiných společenských vrstev, aniž by se předem přesvědčili, že jde o registrované lobbisty. Namísto utajovaných schůzek za zavřenými dveřmi by veřejní činitelé mohli pořádat fóra, kde by různí lobbis-

3 Nález Ústavního soudu ČR 1969/10 odst. 27 ze dne 27. 12. 2011, dostupné z http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-1969-10_1.

té měli příležitost vyjádřit své postoje a veřejní činitelé by zde mohli diskutovat o podstatě daného politického tématu. Veřejní činitelé hrají klíčovou úlohu v tom, zda lobbisté dodržují předpisy. Etické jednání podporující dobrou správu věcí veřejných by mělo být zakotveno v legislativních návrzích reformy veřejné správy, o níž se v České republice diskutuje již přes deset let, ale dosud nevstoupila v platnost.

Regulace lobbyingu: klíčové otázky

Regulace lobbyingu je obzvláště náročný úkol. Vyžaduje totiž zodpovězení řady náročných otázek, které nemají univerzální řešení napříč zeměmi. Zaměříme se zde na několik z nich. Za prvé, potenciální návrh zákona musí vyřešit otázku, kdo má být regulován, tedy kdo je lobbista a které kategorie veřejných činitelů může podle zákona lobbovat. Jak americký federální, tak kanadský zákon definují lobbistu jako osobu, která dostává finanční náhradu za to, že zastupuje zájmy třetí strany, například klienta, jednotlivce či organizace, pro níž pracuje. V zásadě je lobbista někdo, kdo dostává, dostával nebo bude dostávat určitou finanční náhradu za komunikaci s veřejnými činiteli buď v rámci placeného zaměstnání (komunikace s veřejnými činiteli je např. součástí zaměstnancových pracovních povinností), či v podobě poplatků za konzultační, právní či jiné placené služby.

Fungovala by definice lobbisty postavená na náhradě v České republice? Pozitivním aspektem této definice je, že by uspíšila profesionalizaci českého lobbyingového oboru: aby podnik minimalizoval počet lidí povinných nahlásit svou činnost, zadal by lobbying jen jednomu nebo několika zaměstnancům (či externí poradenské firmě zabývající se „government relations“ či „vztahy s veřejným sektorem“). Učinil by tak proto, že v současné době většinu lobbyingu v České republice provádějí přímo majitelé, velcí akcionáři, právníci a členové vedení podniků a tyto osoby by pravděpodobně nechtěly zveřejňovat citlivé finanční informace o svých příjmech a činnosti. Namísto toho by uvažovali o zadání lobbyingové práce oddělení pro vztahy s veřejností nebo se státem. Navíc, nebyli-li by lobbisté totožní s osobami, které vlastní nebo mají přístup k firemnímu kapitálu (například vlastníci nebo ředitelé), je představitelné, že by profesionalizace lobbyingu v porovnání se současným stavem mohla omezit také riziko úplatkářství v lobbyingových jednáních.

Na druhou stranu by definice lobbyingu postavená na náhradě také mohla vést k obcházení zákona: v českém kontextu si lze představit „lobbisty“ prohlašující, že jsou dobrovolníci, jednají tedy jako soukromí občané a nedostávají žádnou fi-

nanční náhradu bez ohledu na své povolání. Konec konců občané, kteří jsou aktivní ve věcech veřejných, se občas snaží ovlivňovat rozhodování podle svých přesvědčení, cílů a osobních zájmů. I ten nejbohatší podnikatel je také občanem s právem aktivně se zapojit do občanských a politických záležitostí. Aby se zabránilo zneužívání tohoto druhu praxe, je třeba zavést efektivní etické kodexy jednání pro lobbisty i veřejné činitele (ti by měli odmítat schůzky s lobbisty, kteří nejsou registrovaní nebo u nichž je podezření, že ve skutečnosti dostávají finanční náhradu) a finanční úřady či jiný dohledový orgán by musely mít pravomoc auditovat nebo prošetřit případy, kdy existuje podezření, že „lobbingové“ aktivity jednotlivce souvisejí s finanční náhradou, kterou dostávají.

Další možnost, kterou však – pokud vím – nevyužívá žádná rozvinutá demokracie, je definovat lobbistu na základě frekvence lobbingové činnosti. V nejnovějším českém návrhu zákona, který sestavila bývalá místopředsedkyně vlády Karolína Peake, nebyl lobbista definován podle finanční náhrady, ale podle lobbingových kontaktů: „Lobbistou je osoba, která pravidelně vykonává lobbing. Osoba pravidelně vykonávající lobbing 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.“

Návrh zákona také definoval, co je a co není lobbistický kontakt: „Lobbistickým kontaktem je jakákoliv ústní či psaná komunikace, včetně jednostranné 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 předpisu nebo dokumentu.“ Definice také vylučuje formy komunikace, například petice, žádosti o informace a účast na veřejných slyšeních, která jsou zakotvena jako občanská či jiná práva.

Přínosem definice založené na frekvenci kontaktů je jednoznačnost určení, kdo je lobbista, kdy se člověk lobbistou stane a kdy se bude muset zaregistrovat. Tato definice by také uspíšila profesionalizaci lobbingového oboru – ze stejných důvodů jako definice založená na náhradě.

Nevýhodou definice postavené na frekvenci je však to, že účinně lobbovat lze s minimem uskutečněných kontaktů: generální ředitel velkého podniku může veřejné činitele významně ovlivnit na jediné schůzce nebo uskutečnit několik setkání ročně bez nutnosti se registrovat. Podniky se také mohou snažit zadávat lobbingové aktivity mnoha různým zaměstnancům tak, aby každý uskutečnil méně než pět kontaktů ročně. Takové úhybné taktiky však nejsou pravděpodobné vzhledem k tomu, jaký význam má lobbingová činnost pro úspěch podniku. Zadal by podnik opravdu důležité lobbingové činnosti méně zkušeným zaměstnancům jen proto, aby obešel pravidla zveřejňování?

Definice lobbisty postavená na frekvenci naráží také na problém ověřitelnosti: co dělat, splňuje-li někdo definici lobbisty, ale nezaregistruje se? Co když tvrdí, že lobboval jen dvakrát za rok? K ověření by bylo třeba prošetřit soukromou komunikaci mezi lobbistou a veřejnými činiteli, což může provést jen policie nebo úřad nejvyššího zastupitelství na základě soudního příkazu. Oproti tomu u definice postavené na náhradě se musí registrovat kdokoliv, kdo za lobbying dostává jakoukoliv náhradu, i kdyby uskutečnil jen jeden lobbyingový kontakt. Obvinění ze zneužití by zde mohly vydávat státní instituce oprávněné provádět audit (finanční úřady nebo Nejvyšší kontrolní úřad) namísto orgánů činných v trestních řízení (policie a státní zástupci).

Sečteno a podtrženo tedy sice ani jedna definice není dokonalá, ale obě by pokryly většinu skutečných lobbistů a zároveň vyvázaly prosté občany z informační povinnosti. Obě definice by podnítily profesionalizaci lobbyingu. Jak uvidíme v následujících kapitolách, čeští odborníci došli ke shodě ve prospěch definice postavené na frekvenci. Pravděpodobně proběhne řada dalších veřejných slyšení, než se nový legislativní návrh o lobbyingu dostane do Parlamentu, kde se bude o výhodách a nevýhodách těchto definic dále otevřeně diskutovat.

Druhá významná otázka u jakékoliv lobbyingové legislativy zní: co by měli lobbisté zveřejňovat? Je-li lobbista povinen se registrovat, registr by pak samozřejmě byl veřejně přístupný a obsahoval by osobní identifikační informace (např. jméno, stálou adresu, datum narození, IČO, seznam klientů či podniků, pro něž lobbista pracuje). Lobbisté by tak sice přišli o malou část svého soukromí, registr by však posílil ústavní právo občanů na dohled nad veřejnými záležitostmi tím, že by znali jména lidí, kteří chtějí ovlivňovat veřejné rozhodování.

Vedle samotného aktu registrace OECD (2009) doporučuje, aby lobbisté byli povinni uvést 1) zájmy zastupované při lobbyingové činnosti, tedy jména klientů a/nebo jména osob a firem, které mají na výsledku lobbyingu přímý zájem; 2) předmět lobbyingu, tedy legislativní návrh nebo nelegislativní téma, o kterém s veřejnými činiteli komunikují a 3) lobbované veřejné instituce. Lobbisté by také měli zveřejňovat datum lobbyingového kontaktu a místo, kde k němu došlo. Formát nemusí být složitý, tyto informace lze sdělovat na malém kusu papíru velikosti pohlednice (či ekvivalentu v elektronické podobě) – podobné formuláře využívají lobbisté federální vlády v USA. Zveřejňování lobbyingových kontaktů by pak bylo navázáno na lobbistovu registraci. V internetovém registru by bylo možné vyhledat konkrétního lobbistu, podívat se na jeho/její registrační informace a seznam zveřejněných lobbyingových aktivit. Vysoce kvalitní internetová databáze by také umožnila vyhledávat podle legislativního návrhu (podobně jak systém eKLEP české vlády) a vidět jména lobbistů, kteří se snažili daný legislativní akt ovlivnit.

Hlavní otázkou zde není, zda by se takové informace měly zveřejňovat, ale jak systém nastavit, aby představoval co nejmenší zátěž. Budou-li požadavky vnímány jako příliš byrokratické, povede to k jejich neplnění. Bude-li příliš obtížné danou informaci poskytnout, zůstane neúplná a bude prakticky postrádat smysl. Informace o lobbingových kontaktech by se měly neustále aktualizovat, ale nahlášení jednoho kontaktu by mělo zabrat maximálně pár minut.

Možná nejdůležitější, ale zároveň nejkontroverznější informace, kterou je třeba zveřejnit, je lobbistova náhrada. Zveřejnění finančních informací posiluje celkovou transparentnost lobbingu – občané a novináři by mohli sledovat, kolik jednotlivá odvětví vydávají na získání vlivu nad různými oblastmi politiky. Zveřejnění finančních informací také pomáhá určit nejvýznamnější klienty lobbistů, protože seznamy klientů bez finančních údajů o výši plateb jednotlivých klientů by neměly valnou hodnotu. Finanční informace by mohly být prospěšné také při odhalování střetu zájmů nebo neetického jednání lobbistů, klientů či veřejných institucí.

Podle současného amerického federálního zákona musejí lobbisté zveřejňovat své celkové platy, délku zaměstnání i prostředky, které dostávají na pokrytí nákladů (např. cestovné, jídlo, pronájem kancelářských prostor atd.). Dále musejí zveřejňovat jména osob nebo organizací poskytujících finanční příspěvky nad 500 USD (kolem 10 000 CZK), celkový součet všech příspěvků za celý rok, podrobné výdaje (předmět, účel, příjemce) nad 10 USD (zhruba 200 CZK) a celkový součet všech výdajů u každého příjemce za rok. Náležitě nezveřejnění těchto informací může vést k pokutě 5000 USD a/nebo roku odnětí svobody. Klíčovou otázkou zde je, jak podrobné by měly být finanční výkazy a s jakou frekvencí by se měly podávat. Měly by se v českém návrhu zákona o lobbingu objevit čtvrtletní finanční výkazy jako v tom americkém, nebo zprávy výroční?

Poslední významná otázka u regulace lobbingu zní: má taková regulace podporu u českých občanů a firem? Ve snaze najít odpověď na tyto otázky byla ve stejném výše zmíněném sociálním šetření položena řada otázek o tom, do jaké míry respondenti souhlasí s určitým druhem regulace. Slovo „lobbing“ nebylo v těchto otázkách použito vzhledem k jeho negativním konotacím. Hlavní otázka zněla: „Představme si, že se vláda rozhodne omezovat způsob komunikace zástupců firem s politiky a úředníky veřejné správy. Nakolik byste byl pro nebo proti následujícím metodám regulace?“

Údaje v tabulce 2 odhalují dva významné aspekty českého veřejného mínění o lobbingu. Za prvé, vysoký počet lidí, kteří nejsou „ani pro, ani proti“ nebo „nevědí“, svědčí o velké míře nejistoty a nedostatku znalostí o dané problematice. To podtrhuje potřebu širší veřejné diskuse a větší informovanosti o lobbingové praxi. Přesto však je počet respondentů, kteří podporují uvedené formy regula-

ce, víc než třikrát vyšší než počet těch, kteří je odmítají; největší podporu veřejnosti získala myšlenka, že by politici měli zveřejňovat jména osob (lobbistů), se kterými komunikují. Podle stejného šetření více než tři čtvrtiny respondentů byly přesvědčeny, že povinnost lobbistů zaregistrovat se ve veřejné databázi by byla v boji proti korupci účinná. Zastánci regulace byli oproti kritikům v poměru 6:1.

Tabulka 2. Souhlas respondentů s uvedenými formami regulace lobbyingu (%)

	Zcela pro	Spíše pro	Ani pro, ani proti	Spíše proti	Zcela proti	Neví
a) Měl by být zřízen veřejný rejstřík všech osob, které pravidelně komunikují s politiky a úředníky veřejné správy,	16,7	31,1	23,7	9,3	4,4	14,8
b) úředníci veřejné správy a politici by měli mít povinnost zveřejňovat jména jednotlivců a firem, se kterými komunikují,	22,4	34,1	21,4	8,2	3,0	10,9
c) politici a úředníci veřejné správy by nesměli komunikovat s jakýmkoliv zástupci firem o otázkách týkajících se veřejných zakázek.	23,9	24,8	21,4	10,6	4,4	15,0

Zdroj: Šetření CVVM, březen 2011, vlastní výpočty

Regulace lobbyingu nelze úspěšně dosáhnout bez aktivní podpory podnikatelů, kteří budou regulováni. Proto v dubnu 2011 autor této kapitoly provedl šetření českého podnikatelského prostředí, které získalo údaje o zkušenostech firem a názorech řídicích pracovníků spojených s lobbyingem v České republice.⁴ Šlo zejména o problematiku, jakým způsobem české firmy lobbyjí, dále o jejich výdaje na činnosti spojené s lobbyingem a jejich názory na regulaci lobbyingu.

Jedním z nejdůležitějších zjištění výzkumu podnikatelského prostředí jsou odpovědi na otázku: „Využíváte při komunikaci s politiky či úředníky externích konzultantů či agentur?“ Pouze 1 % z firem, na kterých byl výzkum proveden, odpovědělo, že pravidelně využívají služeb těchto konzultantů a agentur. Dalších 12 % jich využívá příležitostně a 21 % manažerů (většinou menších firem) odpovědělo, že s politiky a veřejnými činiteli nekomunikují vůbec. Důležité je, že 64 % manažerů využívá při lobbyingu svých vlastních kapacit. Data tak demonstrují, že velká většina lobbyingových aktivit je realizována firmami samotnými,

4 Dokumentace o Šetření českého podnikatelského prostředí je k dispozici od autora.

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.

Podobně jako ve výzkumu veřejného mínění byli i čeští manažeři dotázáni na jejich postoj k různým formám regulace lobbingu v České republice. Z následující tabulky je evidentní, že čtvrtina z těchto manažerů vyjádřila jistou míru nejistoty v názorech na formy regulace. I podnikatelské prostředí tedy potřebuje širší veřejnou diskusi a větší informovanost o lobbingové praxi. Přesto 45,3 % manažerů souhlasí s registrem lobbistů. Jen 28,7 % je proti. Většina manažerů také souhlasí, aby veřejní činitelé zveřejňovali jména osob a firem, které s nimi komunikovaly. Zajímavé je, že čeští manažeři jsou naopak skeptičtí k návrhu, aby lobbisté získali nějaká privilegia za registraci (45,7 % je proti) – regulaci lobbingu tedy není nutné zakládat na pozitivní motivaci.

Tabulka 3. Názory manažerů na různé formy regulace v procentech

	Zcela pro	Spíše pro	ani pro, ani proti	Spíše proti	Zcela proti
a) Měl by být zřízen veřejný rejstřík všech osob, které pravidelně komunikují s politiky a úředníky veřejné správy,	20,1	25,2	25,9	15,9	12,8
b) osoby, které pravidelně komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by měly získat zvláštní výsady, aby se zapsaly do veřejného rejstříku,	8,0	16,7	29,6	22,0	23,7
c) úředníci veřejné správy a politici by měli mít povinnost zveřejňovat jména jednotlivců a firem, se kterými komunikují,	28,4	31,5	20,6	10,2	9,6
d) politici a úředníci veřejné správy by nesměli komunikovat s jakýmkoliv zástupci firem o otázkách týkajících se veřejných zakázek.	22,8	22,8	28,8	15,4	10,1

Zdroj: Šetření českého podnikatelského prostředí, duben 2011, vlastní výpočty

Jak ukazuje poslední tabulka, v podnikatelské sféře existuje široká podpora regulace lobbingu. Manažeři jsou navíc přesvědčeni, že česká ekonomika silně trpí korupcí a nefér businessem. 53,5 % z nich pak souhlasí, že regulace lobbingu by podpořila etické obchodní postupy.

Tabulka 4. Odpovědi na otázku: „Nakolik souhlasíte či nesouhlasíte s následujícími tvrzeními ohledně pokusů o regulaci způsobu, kterým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy?“

	rozhodně souhlasím	spíše souhlasím	ani souhlas, ani nesouhlas	spíše nesouhlasím	rozhodně nesouhlasím
Regulace způsobu, jakým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by byla pro firmy v mém oboru činnosti škodlivá,	8,8	16,9	37,7	22,5	14,2
regulace způsobu, jakým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by byla pro českou ekonomiku přínosem,	16,8	27,9	32,5	13,1	9,8
regulace způsobu, jakým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by podpořila etické obchodní postupy.	22,5	31,0	28,0	9,8	8,8

Zdroj: Šetření českého podnikatelského prostředí, duben 2011, vlastní výpočty

Ze závěrů dostupných dat je tedy zřejmé: česká společnost jako celek i představitelé podnikatelského prostředí si jednoznačně uvědomují potřebu řešit problematiku komunikace zástupců českých firem a korporací s politickou reprezentací a přivítali by regulaci způsobu, jakým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy.

Od myšlenky ke konceptu a k implementaci regulace lobbyingu?

Na závěr je potřeba shrnout dosavadní vývoj regulace lobbyingu v České republice. První zmínka ve vládních dokumentech o regulaci lobbyingu byla ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 předložené ministrem MV ČR Ivanem Langerem.⁵ Tato Strategie dala ministerstvu spravedlnosti za úkol nastavení pravidel „legitimního lobbyingu“ včetně návrhu věcného záměru legislativní úpravy. Tento úkol však nepřežil ani rok. Topolánkova vláda ho

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 25. října 2006 č. 1199 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011.

zrušila v červnu 2007⁶ s odůvodněním, že podle pozdějších vládních dokumentů „stav v oblasti lobbingu v České republice nebyl dostatečným způsobem zmapován a nebylo zřejmé, na jakých principech by měl být návrh zákona postaven“.⁷

Během stejného volebního období v květnu 2009 na základě poslanecké iniciativě Bohuslav Sobotka a Jeroným Tejc předložili Poslanecké sněmovně návrh zákona o lobbingu,⁸ který předpokládal řízení registru lobbistů na Ministerstvu vnitra a povinnost lobbovaných veřejných funkcionářů zveřejnit svůj pracovní program (tedy seznam lobbistických schůzek) každé čtvrtletí. Tehdejší vláda vyslovila s tímto návrhem nesouhlas z několika důvodů, např. že návrh zákona vylučoval „při své aplikaci správní řád, aniž by stanovil jiná procesní pravidla,“ že povinnost veřejných funkcionářů hlásit Ministerstvu vnitra svůj „pracovní program ve vztahu k lobbingu narušuje ústavní princip dělby moci,“ a že registr lobbistů „klade na podnikatele v oblasti lobbingu neúměrnou administrativní zátěž“.⁹ V prvním čtení Poslanecká sněmovna vrátila návrh zákona Organizačnímu výboru, kde skončil.

V lednu 2011 přijala vláda Petra Nečase „Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“, kterou připravilo Ministerstvo vnitra. Podle této Strategie mělo MV připravit do konce roku 2012 Analýzu komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu. Indikátor plnění byl ve Strategii „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 lobbistů (registr lobbistů bude přístupný na internetu, budou stanoveny sankce za neplnění podmínek stanovených zákonem i mechanismus jejich uplatňování).“ Na podzim roku 2011 problematiku lobbingu převzal Odbor pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády pod vedením místopředsedkyně vlády Mgr. Karolíny Peake.

Z toho důvodu se téma regulace lobbingu v České republice v roce 2011 stalo velmi diskutovaným tématem i pro odbornou veřejnost. Nejvýznamnější činností v této oblasti byla série čtyř „Kulatých stolů k lobbingu“, jejímž cílem bylo vytvořit konkrétní doporučení, s nimiž mělo při přípravě zákona o regulaci lobbin-

6 Usnesení vlády České republiky ze dne 27. června 2007 č. 715 ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. května do 31. května 2007.

7 „Informace o dalším postupu ve věci regulace lobbingu v České republice a teze k návrhu zákona o lobbingu“ schvalené usnesením vlády České republiky ze dne 4. dubna 2012 č. 223.

8 Sněmovní tisk 832/0, návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů.

9 Sněmovní tisk 832/1 z roku 2009, Stanovisko vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů.

gu pracovat Ministerstvo vnitra jako tehdejší gestor úkolu. Závěry těchto kulatých stolů o lobbyingu jsou shrnuté v kapitole 4 této knihy.

V návaznosti na Závěry kulatých stolů o lobbyingu občanské sdružení Ekologický právní servis, které se později přejmenovalo na Frank Bold, intenzivně pracovalo ve spolupráci se Sociologickým ústavem ČR na analýze „Zásady reformy regulace lobbyingu v ČR“. Výsledek tvoří kapitolu 5 této knihy a vychází z doporučení OECD a je opřený o úpravy v USA, Kanadě, Slovensku, Polsku a dalších zemích. Podle dokumentu Úřad vlády *Informace o dalším postupu ve věci regulace lobbyingu*, „analýza obsahuje legislativní i nelegislativní opatření v oblasti regulace zprůhlednění lobbyingu v ČR a podrobné zdůvodnění těchto opatření. Z Analýzy a jednání Poradního sboru vychází doporučení předložená vládě v Informaci s návrhy dalšího postupu.“

Na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 bylo uloženo místopředsedkyni vlády Karolíně Peake zpracovat a vládě předložit návrh zákona o lobbyingu s tím, že návrh zákona bude připraven jako alternativní, jak ve věci definice lobbyingu, tak ve věci definice lobbovaného. Ve stejné době Ekologický právní servis zpracoval návrh na paragrafované znění zákona o lobbyingu, který tvoří poslední kapitolu této publikace.¹⁰ Znění vládního návrhu zohlednilo pozměňovací návrhy EPS, jež byly při projednávání posledního znění předloženy, Závěry Expertních stolů o lobbyingu a další úvahy EPS podložené výzkumem odborných studií (zejména OECD) a diskusemi s dalšími nevládními organizacemi.

4. dubna 2012 pak vláda Petra Nečase schválila návrh Karolíny Peake na další postup ve věci regulace lobbyingu. Vláda uložila místopředsedkyni vlády zpracovat návrh zákona o lobbyingu v několika variantách, ze kterých si pak vláda měla vybrat. Variantně mělo být především řešeno: a) na jaké procesy by se měl budoucí zákon vztahovat, b) kdo bude patřit mezi lobbované a c) jaký orgán bude kontrolovat plnění povinností dle zákona. Vláda však rovnou odmítla, aby se v budoucím zákonu objevil institut veřejných diářů. Následně Odboru pro koordinaci boje s korupcí připravoval návrh zákona, který obsahoval zejména následující instituty: definici lobbyingu, definici lobbisty, lobbovaného, povinnosti lobbistů a lobbovaných včetně registrace, období tzv. vychladnutí, kontrolní orgán a legislativní stopu.

Třebaže byla podoba tohoto návrhu, i přes některé nedostatky (nejistota ohledně nezávislého orgánu, vypuštění veřejných diářů), poměrně komplexní, v říjnu 2012 přišel Odbor pro koordinaci boje s korupcí s mnohem méně ambiciózním návrhem, který vznikl v důsledku koaličního vyjednávání. Ačkoliv říjnový návrh

10 Návrh zákona podle nevládních organizací z února 2012.

zákona zachoval několik podstatných povinností lobbistů (registrace, finanční zpráva, období vychladnutí, mechanismus odpovědnosti díky dohledovému orgánu), zůstal v mnoha ohledech za očekáváním. Vedle definice lobbingu, která se po úpravách stala velmi nejasnou, bylo hrubým nedostatkem návrhu vypuštění povinnosti lobbisty hlásit lobbistické kontakty. Transparentnost v lobbingových vztazích by tak byla možná v zásadě jen díky legislativní stopě a finanční (výroční) zprávě. Možnosti nového zákona, který by významně posílil transparentnost a odpovědnost lobbistů a lobbovaných, zůstaly jen částečně naplněny. Jedním z důsledků vyškrtání původního návrhu bylo i to, že reálně by jedinou osobou, která by si mohla stěžovat na porušení zákona ze strany lobbisty, byl samotný lobbovaný – nikdo jiný by totiž neměl přístup k relevantním informacím. Z výše uvedeného je zjevné, že návrh nenaplňoval ani ambici původně deklarovanou koaliční vládou. Poté, co návrh zákona dostal 199 zásadních připomínek ze stran ministerstev a dalších úřadů, se v lednu 2013 vláda rozhodla práce na zákonu o lobbingu zastavit.

V lednu 2014 prezident Miloš Zeman jmenoval do funkce premiéra předsedu sociální demokracie Bohuslava Sobotku a pověřil ho sestavením nové vlády ČR. Přestože některé politické strany tvrdily, že boj proti korupci je jejich nejvyšší prioritou, koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013–2017 regulaci lobbingu jako jeden z cílů vůbec se nezmínila.¹¹ Při vzniku nevládní protikorupční koalice Rekonstrukce státu,¹² která prosazuje devět „restů“ či opatření k snížení míry korupce v ČR, regulace lobbingu nebyla vybrána jako jedna z nich. I když Česká republika již ušla daleko k přípravě a schválení návrhu zákona o lobbingu, zřejmě má před sebou ještě dlouhou cestu.

11 Vláda ČR, „Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013–2017“, podepsaná 13. ledna 2014.

12 Viz webové stránky www.rekonstrukcestatu.cz.

2. Regulace lobbingu v Polsku: logika, nedostatky a cesta vpřed

Agnieszka Cianciara

Úvod

Cílem této kapitoly je popsat současný stav regulace lobbingu v Polsku. Polští rozhodující činitelé se rozhodli oblast lobbingu ošetřit zákonem o lobbingové činnosti v zákonodárném procesu, který byl přijat 7. července 2005 a vstoupil v platnost 7. března 2006. Ustanovení zákona byla podrobena tvrdé kritice lobbistů, NGO, think-tanků i mnoha politiků. Po letech diskusí vznikl konsenzus o nutnosti reformy. V důsledku toho vláda v roce 2010 vydala návrh zákona o reformě, který byl později podán do meziministerského připomínkového řízení.

Z polských zkušeností s regulací lobbingové činnosti lze vyvodit důležitá poučení. V současném právním rámci zjevně nebylo dosaženo základních cílů regulace lobbingu. Je proto klíčové identifikovat nejen vlastní nedostatky zákoných ustanovení, ale také příčiny konkrétní podoby tohoto předpisu i nedostatků v jeho provádění. A konečně bude reformní úsilí posouzeno z hlediska naplnění cílů regulace lobbingu a řešení nedostatků stávající legislativy. Pro české rozhodující činitele a širší veřejnost představuje polský případ příležitost posoudit účinnost široké škály regulatorních řešení, až budou uvažovat o jejich využití v českém kontextu.

Základní informace pro porozumění širšímu kontextu

Než rozebereme podrobnou podobu polských předpisů, stojí za to podívat se na základní informace, které pomohou proces přijetí a obsah předpisů uvést do kontextu.

Za prvé, lobbing není v Polsku považován za legitimní součást demokratického rozhodovacího procesu. Podle nedávné studie poradenské společnosti pro veřejné záležitosti Burson Marsteller (2009) považovala lobbing za legitimní část rozhodovacího procesu pouhá 3 % dotázaných polských rozhodujících činitelů (členové národního i Evropského parlamentu, vysocí státní představitelé) v po-

rovnání s průměrně 48 % ve všech 15 zkoumaných zemích (14 členských států EU a Norsku).¹

Za druhé, úroveň politické kultury v Polsku měřená důvěrou k rozhodujícím činitelům a politickou účastí občanů je velmi nízká, a to i ve srovnání s jinými středoevropskými členskými státy EU. V roce 2004 vyjádřilo nedůvěru ke členům svých národních parlamentů 82 % polských respondentů, 71 % Čechů, 66 % Maďarů.² Tato zjištění potvrdila zpráva z roku 2009, podle níž oproti 60 % respondentů ve Švédsku a 54 % ve Španělsku důvěřovalo členům svého parlamentu pouhých 16 % Poláků a Čechů.³

Polská společnost má velmi špatné výsledky také co do politické účasti měřené účastí ve volbách i alternativními formami účasti (kolektivním vyjádřením individuálních zájmů podpisem petice veřejným úřadům). Průměrná volební účast v parlamentních volbách po roce 1989 byla v Polsku nejnižší ze všech středoevropských členských zemí EU (47 %). V tomtéž období dosahovala účast v České republice 76 %.⁴ A konečně podle celosvětového šetření o hodnotách (World Values Survey – data shromážděná mezi lety 2005 a 2007) 47 % respondentů v Polsku prohlásilo, že nikdy nepodepsali petici, ani to nemají do budoucna v úmyslu. Pro srovnání, něco podobného tvrdilo pouhých 9 % respondentů ve Velké Británii a 30 % ve Španělsku.⁵

Za třetí, velmi výmluvná je statistika lobbingové činnosti uskutečněné v letech 2008–2010 a podléhající zákonu z roku 2005. V roce 2009 ministerstvo hospodářství zaregistrovalo pouze jednu organizaci provádějící lobbingovou činnost. V letech 2008 a 2010 nebyla na ministerstvu hospodářství registrována ani jediná organizace. V polském Sejmu (dolní komora parlamentu) provádělo v roce 2008 lobbingovou činnost 17 organizací, v roce 2010 potom 19 organizací.⁶

1 Burson Marsteller, 'A Guide to Effective Lobbying in Europe', říjen 2009, <http://our-socialmedia.com/brussels/bursonmarsteller-brussels/effective-lobbying-europe-2009>.

2 CBOS, *Zaufanie do instytucji publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warsaw, 10.2004, p. 2.

3 E. Karpowicz, A. Pol, *Parlament w oczach Europejczyków*, Biuro Analiz Sejmowych, 01.2009, s. 1–6.

4 M. Cześniak, ISP PAN, prezentace na semináři „Partycypacja wyborcza Polaków”, Fórum Aktivní občan, Program občan a právo Institutu veřejných věcí, Varšava, 24. června 2008, www.isp.org.pl.

5 Data světového šetření o hodnotách (World Value Survey): <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAanalyze.jsp>

6 Rejstříky a zprávy viz: <http://bip.mg.gov.pl/node/10404>; <http://sejm.gov.pl/lobbing/lobbing1.html> (poslední přístup dne 25. března 2011).

Cíle regulace lobbingu

Jaký význam mají výše uvedené informace pro hodnocení platných lobbingových předpisů? Za prvé ukazují, že chápání lobbingu jako nedílné součásti demokratického rozhodovacího procesu není v Polsku rozšířené. Za druhé je jasné, že veřejnost se dozví pouze o nepatrném zlomku lobbingové činnosti, a to navzdory stávající legislativě, která teoreticky měla skrývané praktiky lobbistů vynést na světlo.

Tím se dostáváme k základnímu smyslu regulace lobbingu zaměřené na formalizaci lobbingové činnosti jak na úrovni seberegulace, tak regulace činnosti rozhodujících činitelů (objektů lobbingu) i lobbistů. Cíle regulace lobbingu by tedy měly být následující: 1) zvýšit transparentnost rozhodovacího procesu; 2) zvýšit rovnost přístupu různých zájmových skupin k rozhodujícím činitelům; 3) omezit korupci a problém „otáčivých dveří“⁷ vytvořením prostoru pro veřejný přezkum; 4) následně zvýšit demokratickou legitimitu a důvěru k veřejným institucím.

Hodnocení zákona o lobbingové činnosti v zákonodárném procesu z roku 2005

Nyní je jasné, že za pět let platnosti zákona z roku 2005 těchto cílů nebylo dosaženo. Hlavní nedostatky regulace plynou jak z původu základní logiky zákona, tak struktury předpisu a jeho provádění.

O regulaci lobbingové činnosti se v Polsku začalo uvažovat teprve po korupčních skandálech, zvláště kolem nezávislého lobbisty-poradce Marka Dochnala. To vedlo k přijetí přístupu, který veškerou váhu regulace vkládal na bedra poradenských společností pro veřejné záležitosti („nájemných lobbistů“) a nebral v potaz vztahy mezi rozhodujícími činiteli a ostatními zainteresovanými stranami, jako jsou jednotlivé společnosti, odvětvové a zaměstnavatelské asociace, odbory nebo NGO. Širší otázky transparentnosti ve veřejném životě tedy legislativa neřešila.

7 Pojem „otáčivých dveří“ popisuje jev, kdy se vysoce postavení politici a úředníci zapojí do práce v soukromém sektoru (obvykle jako poradci pro veřejné záležitosti) bez prostředně poté, co opustí úřad nebo vyprší jejich demokratický mandát, a využívají know-how a kontakty nabyté v době jejich mandátu. Jev může fungovat i opačně: bývalý představitel společnosti vstoupí do vlády či parlamentu, kde sleduje úzký zájem bývalého zaměstnavatele.

Některá ustanovení byla přímo převzata z regulačních rámců platných v jiných zemích (zejména v USA), ovšem povrchně, bez uvážení zásadních rozdílů v politických systémech, kultuře, tradici a filosofii. Obecný rámec byl převzat, ale jeho vlastní obsah, nepřizpůsobený konkrétnímu národnímu prostředí, se projevil jako kontraproduktivní a vzdaloval se od původních cílů a předpokladů. Proces přípravy zákona z roku 2005 se vyznačoval roztržitým a nekoordinovaným přístupem k regulaci lobbingu, který upřednostňoval údajně protikorupční stigmatizaci „profesionálních lobbistů“ před komplexním přístupem k transparentnosti veřejného života.

A konečně, vzhledem k velmi negativním konotacím slova „lobbista“ valná většina zainteresovaných stran tvrdě lobbovala za to, aby byla z této kategorie vyloučena. Proto vlastní lobbistická činnost různých zainteresovaných skupin i nadále spadá pod pojmy „sociální partneři“ či „nezávislí odborníci“ a regulaci nepodléhá. Tento přístup umožňuje především ministerstvu hospodářství nevykazovat žádnou lobbingovou činnost, a zároveň udržovat pravidelný (neregistrovaný) kontakt s představiteli společností a asociací, které tvrdí, že poskytují veřejným institucím „nezávislé odborné poradenství“.

Jako hlavní nedostatek se jeví vymezení pojmů „lobbista“ (velmi široké) a „profesionální lobbista“ (velmi úzké) s tím, že jakékoliv formě informační povinnosti či kontrole veřejných úřadů podléhá pouze profesionální lobbista. Velmi úzká definice profesionálního lobbisty⁸ vytváří právní fikci, že lobbing je téměř neexistující formou komunikace s rozhodujícími činiteli. Realitě se mnohem více blíží předpoklad, že valná většina lobbingové činnosti prostě uniká veřejnému přezkumu, protože nespadá do rámce legislativy.

Dalším tématem je obsah rejstříku profesionálních lobbistů. Rejstřík informací o zájmu, klientovi a finančních údajích je zřejmě nejrozšířenějším nástrojem k zajištění transparentnosti rozhodovacího procesu. Poskytuje informace o tom, kdo lobbuje, pro koho, v rámci jaké legislativní oblasti (či o jaké konkrétní legislativní akty jde) a jaké částky se investují do lobbingových kampaní. V polském případě však rejstřík (v současné době spravovaný ministerstvem vnitra) obsahuje pouze jméno lobbisty, název a adresu jeho či její společnosti. Neobsahuje žádné relevantní informace, které by umožnily posouzení rozsahu vlivu zájmových

8 Podle čl. 2 zákona z roku 2005 je lobbing definován jako jakákoliv činnost prováděná pomocí právně povolených metod, jejímž cílem je ovlivnit veřejné úřady v zákonodárném procesu. Profesionální lobbing je naproti tomu definován jako výdělečná lobbingová činnost prováděná v zájmu třetí strany za účelem zohlednění zájmů třetí strany v zákonodárném procesu. Profesionální lobbingová činnost je prováděna právníkem nebo fyzickou osobou na smluvním základě. [vlastní překlad], Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, www.sejm.gov.pl.

skupin v rozhodovacím procesu. Proto nepřispívá k větší průhlednosti a rovnosti přístupu ve veřejném životě.

Napříč jurisdikcemi provází registraci lobbistů oznamovací povinnost. Podle polského zákona lobbisté nemusí svou činnost vůbec hlásit. Celé toto břemeno bylo vloženo na bedra úředníků veřejné správy, kteří musejí hlásit každý kontakt s profesionálním lobbistou. Kontakty s neprofesionálními lobbisty či odborníky se však hlásit nemusejí. Vzhledem k negativnímu vnímání lobbingu mají úředníci zjevně tendenci vyhýbat se kontaktům hrozícím nutností hlášení a profesionální lobbisté sami raději instruuji klienty, jak jednat s úředníky, než by se s nimi přímo setkali.

Zákon z roku 2005 navíc nezavádí jednotnou úpravu vztahů mezi rozhodujícími činiteli a profesionálními lobbisty. Každá instituce či veřejný orgán je oprávněn si sestavit a provádět svůj vlastní soubor postupů a standardů. Nebyl tedy zaveden žádný ucelený postup: lobbisté vstupují do nesmírně odlišných prostředí, což je opět v rozporu s cílem transparentnosti.

Neochota veřejných úřadů provádět stávající předpisy je více než patrná. Například při interní kontrole státní správy se prokázalo, že mezi 7. březnem 2006 a 30. červnem 2008 uspokojivě splnilo povinnost každoročního hlášení lobbingové činnosti pouhých 6 ministerstev. Naproti tomu 3 ministerstva za celé toto období nezveřejnila jedinou informaci o lobbingové činnosti. Pouze 7 ministerstev a ústředních orgánů zavedlo interní předpisy k jednání s lobbisty.⁹

Z těchto pochybení jasně vyplývá nejen špatný obsah předpisů, ale také nesmírně špatné, povrchní a roztržité provádění zákona. Proto zákon o lobbingu v zákonodárném procesu z roku 2005 nedosahuje cílů regulace lobbingu a nepřibližuje rozhodovací proces v Polsku přijímaným demokratickým standardům otevřenosti, transparentnosti a rovnosti přístupu.

Posouzení reformního návrhu zákona z roku 2010

Po více než 4 letech vášnivých diskusí o nedostacích stávající regulace státní tajemník Úřadu předsedy rady ministrů roce 2010 připravil návrh reformy. Návrh byl podroben tvrdé kritice jak orgány veřejné správy, tak komunitou občanské společnosti a lobbingu. Do dubna 2011 se návrh nedostal za počáteční připomínkovací fázi projednávání.

9 Návrh lobbingového zákona ke 12. květnu 2010, vysvětlivka s. 11; http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/61_3632.html

Proces reformy lobbingového zákona provázela vysoká očekávání z hlediska možného přizpůsobení polské legislativy standardům a pokynům EU a OECD. Bohužel se zdá, že většina nedostatků stávající legislativy není vyřešena a vznikají nové problémy.

Návrh explicitně rozlišuje mezi „profesionálním“ a „neprofesionálním“ lobbingem, což by se dalo považovat za zlepšení. Ovšem definice těchto kategorií je arbitrární.¹⁰ Vůbec není jasné, proč je zaměstnanec oddělení vztahů s veřejností společnosti považován za „profesionála“, zatímco zaměstnanec obchodní komory zastupující zájmy členů komory nikoliv, když zjevně vykonává lobbingovou činnost častěji než „příležitostně“ a činí tak v zájmu třetích stran.

Nejspornější část návrhu se však týká rozdílů se práv a povinností profesionálních a neprofesionálních lobbistů. Profesionální lobbisté by měli více povinností včetně předkládání podrobných zpráv, ale požívali by také více práv. To by mělo motivovat zástupce různých zájmových skupin k využívání služeb profesionálů, což by přispělo k rozvoji profesionálního lobbingu v Polsku. Tento cíl je sice hodnotný, podle navrhovaných ustanovení je však právo odborů, zaměstnavatelských asociací či organizací občanské společnosti na přístup k rozhodujícím činitelům a konzultacím nepřiměřeně a neodůvodněně omezeno.

Podle návrhu by právo přímo se setkávat s rozhodujícími činiteli, účastnit se jednání parlamentních výborů a nárok na zpětnou vazbu k předloženým návrhům a stanoviskům měli pouze profesionální lobbisté. Neprofesionální lobbisté by na druhé straně neměli povinnost pravidelně informovat o své lobbingové činnosti, ale nemohli by se osobně setkávat s rozhodujícími činiteli. Směli by tedy svá stanoviska předkládat pouze písemně a nepředpokládá se povinnost zpětné vazby ze strany veřejných úřadů.¹¹

Je třeba zdůraznit, že návrh zákona z roku 2010 nejen zjevně porušuje princip rovného přístupu k rozhodujícím činitelům, ale také podemílá stávající poradenské standardy a postupy.

Další kontroverzní návrh se týká změny instituce odpovědné za správu rejstříku profesionálních lobbistů: z ministerstva vnitra na Ústřední protikorupční úřad (CBA). Rozsah informací poskytovaných v rejstříku zůstává nezměněn, sběr informací a možnosti jejich využití k veřejnému přezkumu budou tedy i nadále roztržštěné. Neřeší se ani otázka otáčivých dveří¹² a nepočítá se s žádným komplexním nástrojem zveřejňování informací o zájmech lobbistů a lobbovaných.

10 Srv.: Návrh zákona o lobbingu, op. cit., s. 20–21.

11 Srv.: *ibid.*, s. 31, 36, 40.

12 Toto téma přitahuje stále více pozornosti ve Washingtonu (srv.: zákon o poctivém vedení a otevřené správě The Honest Leadership and Open Government Act z roku 2007)

Závěry a doporučení

Polské zkušenosti s regulací lobbingu byly dosud nesmírně rozporuplné a ukázaly se jako velmi neefektivní. Platná legislativa má závažné vady a první vládní reformní návrh je velmi problematický. Zdá se, že v blízké budoucnosti se nedají očekávat žádná významná zlepšení. Navíc lze tvrdit, že nemá smysl vydávat legislativu jen proto, abychom si ji odškrtnuli na seznamu úkolů, které je třeba splnit. Regulace, která vytváří právní fikci o Polsku jako zemi, kde se nelobbuje, není ve skutečnosti o nic lepší než vůbec žádná legislativa.

Z polských zkušeností se však dá vyvodit řada významných lekcí a využít je při regulatorním úsilí v jiných jurisdikcích. Zvláště to platí pro střední a východní Evropu vzhledem ke společné historii systemické transformace i porovnatelnému politickému, ekonomickému a sociálnímu kontextu.

Co je třeba k vytvoření efektivního regulatorního rámce lobbingové činnosti? Hlavní poučení zní, že k regulaci lobbingu je třeba přistupovat komplexně. Měla by být vnímána spíše z hlediska transparentnosti a rovnosti přístupu k rozhodujícím činitelům než z hlediska logiky zveřejňování informací a boje proti korupci. Proto by se registrace a zveřejňování informací měly týkat široké škály lobbingových subjektů a činností, aby se vytvořilo obecné povědomí o tomto jevu a podstatě demokratického rozhodovacího procesu.

Hlavní regulatorní nástroje, tedy registrace a oznamovací povinnost, by měly tvořit nedílnou součást rámce, ale musejí být pečlivě nastaveny a prováděny tak, aby účinně posilovaly transparentnost a umožňovaly veřejný přezkum. Účelný rejstřík lobbingových činností by měl mít podobu jedné komplexní a snadno aktualizovatelné internetové platformy s informacemi o lobbistech i lobbovaných (členové parlamentů, vysocí činitelé – kategorie je třeba jasně vymezit). Obsah rejstříku by měl být založen na informacích od lobbistů a lobbovaných. Měl by obsahovat informace o klientech, o financování lobbingových kampaní, o veřejných funkcích zastávaných v minulosti lobbisty, ale také o zájmech a kariéře politiků (veřejných úředníků) i informace o lobbingových kontaktech.

Bez ohledu na to, jak pečlivě jsou regulatorní předpisy nastaveny, samozřejmě nebudou fungovat bez odhodlání veřejných úřadů realizovat principy dobré správy. To zahrnuje náležitě zveřejňování všech relevantních dokumentů, výzev a výsledků konzultací i hlášení o kontaktech s lobbisty. Další klíč k úspěchu představuje náležité školení veřejných úředníků i provádění postihů zneužití úřední moci.

a v Bruselu. Na úrovni EU byly vyjádřeny závažné obavy ohledně problému „otáčivých dveří“ u příležitosti slyšení kandidátů na komisaře v Evropském parlamentu (únor 2010).

A konečně, jako nesmírně důležitá se jeví úloha médií, think-tanků a watchdogů, protože právě oni provádějí přezkum ve jménu občanů na základě informací získaných z registrace a předkládaných zpráv o činnosti. Jejich podíl na dohledu nad chováním lobbistů a lobbovaných je těžištěm úspěšného provádění regulačního rámce lobbingu.

3. Počátky, vývoj a struktura amerického zákona o zpřístupňování informací o lobbingu

Craig Holman

Zákon Spojených států amerických o zpřístupňování informací o lobbingu (Lobbying Disclosure Act, LDA) z roku 1995 byl přijat po několika desetiletích úsilí o zefektivnění regulace a zpřístupňování informací o lobbingu zaměřeném na federální vládu. Předchozí zákony upravující lobbing, zejména zákon o regulaci lobbingu na federální úrovni (Federal Regulation of Lobbying Act) z roku 1946, se záhy po jeho přijetí v podstatě staly zcela zastaralými.

„Lobbing“ je proces směřování žádostí na vládu, jehož cílem je ovlivnit veřejnou politiku. Právo na předkládání žádostí vládě je v zemích s demokratickou formou vlády jedním z nejcennějších práv. Konkrétně bylo petiční právo uznáno roku 1215 ve Velké listině svobod (Magna charta libertatum), opakovaně bylo potvrzeno v dokumentech z dob koloniální Ameriky, v americkém Prohlášení nezávislosti a porevolučních federálních i státních ústavách včetně Listiny základních práv a svobod.¹ V koloniální éře byly písemné žádosti adresované místním samosprávám obvykle jednoduché a krátké a téměř vždy byly zodpovězeny.² Po vyhlášení nezávislosti byly některé návrhy – např. na založení národní banky, zrušení otroctví, právo novousedlíků na přidělení půdy nebo zákaz soubojů – předloženy Kongresu právě formou občanské petice.³

Doby, kdy občané úspěšně podávali vládě žádosti o nápravu křivd, jsou už dávno minulostí. Federální a státní vlády řeší obrovské množství složitých eko-

1 Prvním americkým koloniálním dokumentem, který uzákonil petiční právo, byl Soupis svobod (Body of Liberties) zastupitelského orgánu kolonie Massachusettské zátoky z roku 1641. Bylo potvrzeno i v několika dalších předrevolučních prohlášeních. V Prohlášení nezávislosti Thomas Jefferson napsal: „V každé fázi těchto útlaků jsme co nejpokorněji žádali o nápravu; odpovědí na naše opakované žádosti byly jen opakované křivdy.“ Prohlášení nezávislosti, odst. 30 (1776). Po vyhlášení nezávislosti osm z dvanácti států ve svých ústavách výslovně zakotvilo petiční právo. „Právo na podávání žádostí o nápravu křivd vládě“ uzavírá první dodatek Listiny základních práv a svobod (Stacie Fatka a Jason Miles Levien. 1998. „Protecting the Right to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution“. *Harvard Journal on Legislation* 35: 563.

2 Raymond Bailey. 1979. *Popular Influence Upon Public Policy: Petitioning In 18th Century Virginia*, s. 29–31.

3 Fatka a Levien, op. cit. s. 565.

nomických a politických otázek, což omezuje čas, který mohou věnovat přímému kontaktu s občany ve volebních obvodech, a to vede ke vzniku celých zástupů specializovaných lobbistických firem a sdružení. Aby si tyto firmy a sdružení získaly pozornost veřejných činitelů, posilují petiční právo vahou ekonomických prostředků či politických kontaktů. Již po mnoho generací je tak tradiční petiční právo na federální a státní úrovni převážně doménou profesionálních lobbistů.⁴

Profesionální lobbisté jsou z různých důvodů při předkládání žádostí vládě obecně úspěšnější než nelobbisté. Profesionální lobbisté obvykle reprezentují zájmy bohatých společností nebo vlivných sdružení, která mají k dispozici prostředky nezbytné pro zvolení politiků a pro jejich udržení v úřadu. Mnozí lobbisté mají vynikající odborné znalosti a vyznají se v legislativním procesu spojeném s otázkami, jež zákonodárce zajímají. Členové Kongresu často spoléhají na lobbisty i při přípravě legislativních návrhů. Lobbisté se na plný úvazek věnují sledování předpisů v určité oblasti a pronásledují zákonodárce dnem i nocí, což je možnost, kterou většina občanů nemá. Někteří profesionální lobbisté stále více využívají fenoménu známého jako „otáčivé dveře“, kdy někdejší vládní úředníci těží ze svých známostí, důvěrných informací a kontaktů navázaných v minulosti a s jejich pomocí nepřiměřeně ovlivňují vládní agendu.

Vzestup profesionálních lobbistů znamená neuvěřitelnou a potenciálně nebezpečnou koncentraci moci nad vládou v malém elitním kádru osob. Tato koncentrace moci pak znamená, že je pro zákonodárce a veřejnost velmi důležité vědět, kdo platí lobbistům a kolik, za lobbing u koho a na jaké téma. Zákonodárci potřebují tyto informace, aby mohli správně vyhodnotit politické tlaky, kterým jsou vystaveni. Veřejnost pak tyto informace potřebuje, aby mohla posoudit bezúhonnost svých zákonodárců.

4 Slovo „lobbista“ vděčí za svůj vznik prezidentu Ulyssesovi S. Grantovi. V době prezidentova prvního funkčního období Grantova choť neschvalovala jeho pití, a tak vždy zmizel z Bílého domu a pravidelně navštěvoval společenskou místnost nedalekého hotelu Willard v centru Washingtonu. Jeho návštěvy tohoto hotelu se brzy staly veřejným tajemstvím. Ti, kteří chtěli s prezidentem krátce pohovořit a přednést osobní žádost, se shromažďovali ve vstupní hale (lobby) hotelu, a když Grant přicházel nebo odcházel, snažili se ho „odchytit“. Prezident Grant byl stále rostoucím počtem žadatelů znechucen a často si stěžoval na „lobbisty“, kteří mu tak často zastoupili cestu. Ron Smith. 1997. „Compelled Cost Disclosure of Grassroots Lobbying Expenses“. *Kansas Journal of Law and Public Policy*, s. 115.

A. První americké snahy o regulaci lobbingu na federální úrovni

První pokusy o regulaci lobbingu na federální úrovni v USA proběhly v roce 1876, kdy Sněmovna reprezentantů schválila rezoluci, která výhradně pro tehdejší zasedání Kongresu vyžadovala, aby se lobbisté zaregistrovali u úředníka Sněmovny.⁵ Několik států koncem 19. století dokonce lobbing postavilo mimo zákon.⁶ Avšak žádné z těchto opatření nebylo systematicky prosazováno.

V 30. letech 20. století senátor za Alabamu Hugo Black vedl tažení proti korupčním praktikám při lobbingu ve Washingtonu. Black se snažil prosadit, aby lobbisté museli zaregistrovat své jméno, plat, měsíční výdaje a cíl svých lobbistických činností. Jeho obavy byly vyslyšeny až na jaře roku 1935, kdy se lobbisté jistého sdružení holdingových společností veřejných služeb pokusili zablokovat přijetí zákona, který by holdingové společnosti rozbil na menší subjekty s menšími tržními podíly. Lobbisté zkoordinovali své úsilí a začali bombardovat Capitol Hill stovkami telegramů, které žádaly senátory, aby hlasovali proti návrhu zákona. Black uspořádal v Kongresu slyšení k otázce, kdo za těmito telegramy stojí, a zjistil, že se lobbisté vydávali za voliče a nadiktovali na pobočkách Western Union, která tehdy zajišťovala telegrafní služby, stovky telegramů různého znění.

Šetření vedlo k úpravě zákona o holdingových společnostech veřejných služeb (Public Utilities Holding Company Act), který nově požadoval registraci všech zástupců dotčených firem. Black také navrhl předpis, který vyžadoval registraci všech lobbistů obecně, avšak tento návrh nebyl přijat. Kongres nicméně projevil znepokojení, když v některých právních předpisech upravujících konkrétní odvětví, např. v zákoně o námořním obchodu z roku 1936, zakotvil zvláštní ustanovení o registraci lobbistů.

Avšak komplexní a systematickou regulaci lobbingu Kongres zavedl až v období kolem druhé světové války, a sice v podobě dvou velmi odlišných federálních předpisů: zákona o registraci zahraničních agentů z roku 1938 a zákona o regulaci lobbingu na federální úrovni z roku 1946.

1. Zákon o registraci zahraničních agentů z roku 1938

První pokus o komplexní reformu lobbingu na federální úrovni představoval zákon o registraci zahraničních agentů (Foreign Agents Registration Act, FARA) z roku 1938. Hlavním cílem FARA bylo omezit vliv zahraničních agentů a pro-

5 Fatka a Levien, op.cit. s. 569.

6 Tamtéž.

pagandy na americkou veřejnou politiku. Zákon o zahraničních agentech vznikl v přímé reakci na vnímané propagandistické tažení Adolfa Hitlera usilující o rozmáchání nacistického hnutí ve Spojených státech. Ačkoli o tom nebyly žádné přímé důkazy, prezident Franklin Roosevelt se spolu s mnoha členy Kongresu domníval, že Hitler ve Spojených státech pomáhá financovat nacistické hnutí.

Přijetí zákona o registraci zahraničních agentů v kritickém období před vypuknutím druhé světové války bylo výsledkem doporučení zvláštního výboru Kongresu (tzv. McCormackova výboru) vyšetřujícího „neamerickou činnost“ ve Spojených státech. Zákon se původně zaměřoval na nacistické hnutí. Místo spojení „zahraniční propaganda“, která byla předmětem regulace, původně v textu zákona bylo spojení „nacistická propaganda“.⁷ Původní znění však bylo později rozšířeno tak, aby upravovalo i prokomunistickou propagandu.

Zákon o registraci zahraničních agentů se snažil omezit vliv zahraničních propagandistů tím způsobem, že požadoval, aby se „agent zahraničního subjektu“ registroval u ministra zahraničí a aby veškerá literatura či informace šířené zahraničními agenty byly příslušným způsobem označeny. Pojem „zahraniční agent“, s nímž operoval zákon, byl rozšířen i na veškeré osoby jednající jako lobbisté, zástupci pro public relations nebo právní zástupci zahraničních subjektů a na veškeré domácí organizace dotované zahraničními subjekty. „Zahraniční subjekt“ („foreign principal“) byl pak definován jako zahraniční vláda, politická strana, obchodní společnost, právnická či fyzická osoba, která funguje podle práva cizího státu nebo která má sídlo v cizím státě.

Zákon byl koncipován tak, aby působil proti vlivu zahraniční propagandy, nikoliv tím, že by omezoval šíření těchto informací, nýbrž tím způsobem, že je označil jako informace placené a rozšiřované zahraničními agenty. Sdělení zahraničních agentů určená k ovlivňování veřejných politik musela obsahovat prohlášení včetně jména a adresy zahraničního agenta a označení zahraničního zájmu, který stál za příslušnými politickými sděleními.

Zákon byl v 50. a 60. letech 20. století několikrát novelizován. Nejvýznamnější novelizace proběhla v roce 1966, kdy Kongres změnil základní zaměření zákona a z antipropagandistického nástroje učinil nástroj pro regulaci lobbingu ze strany společenských aktérů, jakož i lobbingu v Kongresu ze strany zahraničních agentů. Největší hrozba, jak ji tehdy vnímal Kongres, nepřicházela ze strany zahraničních podvatných živlů usilujících o utváření americké zahraniční politiky,

7 Spak, M. 1990. „America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Foreign Bidder. A Statutory Analysis and Proposals for Reform of the Foreign Agents Registration Act and the Ethics in Government Act.“ *Kentucky Law Journal* 78 (2): 237–292.

ale ze strany zahraničních hospodářských konkurentů snažících se ovlivnit americkou obchodní a daňovou politiku.⁸

Zákon o registraci zahraničních agentů včetně antipropagandistických prvků opakovaně potvrdily soudy.⁹

2. Zákon o regulaci lobbingu na federální úrovni z roku 1946

Ihned po druhé světové válce Kongres pokračoval v dosavadních opatřeních a schválil první komplexní zákon Spojených států o zpřístupňování informací o lobbingu vztahující se na domácí lobby: zákon o regulaci lobbingu na federální úrovni (Federal Regulation of Lobbying Act) z roku 1946. Hlavním cílem zákona z roku 1946 bylo zavést systém registrace lobbyistů a zpřístupňování informací o nich. Podobně jako zákon o registraci zahraničních agentů se ani tento zákon nesnažil upravovat způsob provozování lobbingu či finanční činnost lobbyistů.

Zákon o regulaci lobbingu na federální úrovni zavedl systém registrace a zpřístupňování finančních informací ze strany osob, které se snažily ovlivňovat legislativu v Kongresu.¹⁰ Zákon si kladl za cíl zajistit veřejné informace o politických tlacích ovlivňujících legislativu a konstatoval, že „plná realizace amerického ideálu vlády volených zástupců závisí v nemalé míře na schopnosti [členů Kongresu] správně zhodnotit“ politické tlaky, jimž jsou pravidelně vystavováni.¹¹ Bez těchto veřejných informací „může být hlas lidu až příliš snadno přehlušen hlasem zájmových skupin, které usilují o zvýhodněné zacházení a zároveň se tváří jako zastánci veřejného blaha.“¹²

Zákon z roku 1946 požadoval, aby se každý, jehož „hlavním cílem“ je ovlivnit přijetí nebo zamítnutí legislativy v Kongresu, zaregistroval u úředníka Sněmovny a tajemníka Senátu a podával čtvrtletní finanční zprávy. Zákon vyžadoval, aby finanční zprávy obsahovaly jméno a adresu lobby a všech jeho platících klientů; kolik dostal zapláceno; veškeré osoby přispívající na lobbytickou činnost a výši jejich příspěvků; podrobné vyúčtování výdajů lobby; označení všech publikací, v nichž díky lobbytovi vyšly články či komentáře; a zejména právní předpisy, za jejichž ovlivnění lobbytista dostal zapláceno. Porušení těchto poža-

8 Mark Baker. 1990. „Updating the Foreign Agents Registration Act to Meet the Current Economic Threat to National Security“. *Texas International Law Journal* 25: 23–42.

9 Viz např. *Meese versus Keane*, 481 U.S. 465 (1987).

10 Viz článek 308 zákona.

11 Spojené státy versus Harriss, 347 U.S. 612 (1954), s. 625.

12 Tamtéž.

dvků na podávání zpráv mohlo být potrestáno pokutou až do výše 5000 dolarů nebo odnětím svobody na jeden rok a tříletým zákazem lobbování.

Zákon o regulaci lobbingu byl všeobecně vnímán jako špatně koncipovaný a neúčinný. Pouhé dva roky poté, co jej prezident Harry Truman podepsal, vyzval k několika revizím zákonné úpravy lobbingu, aby byla účinnější. Slabiny zákona o regulaci lobbingu na federální úrovni částečně spočívají v tom, že se nevztahoval na zaměstnance Kongresu, na exekutivu, a z velké části ani na lobbing na nejnížší občanské úrovni. Důležitá je skutečnost, že zákon sice vyžadoval podrobné vykazování výdajů, avšak nevyžadoval zpřístupňování těch informací spojených s lobbingem, které veřejnost zajímají nejvíc: *jaké byly celkové výdaje a na jaký cíl v rámci politik směřovaly*. Kromě toho zákon jen velmi vágně uváděl, kdo se musí registrovat. Nebylo vůbec zřejmé, kdy se lobbing považuje za „hlavní cíl“, což zakládalo povinnost podávat informace.

Stejně problematické bylo i vymáhání zákona z roku 1946. Úředník Sněmovny a tajemník Senátu tehdy byli toho názoru, že jejich úkolem je sloužit jako správci informací, nikoliv provádět kontrolu chyb a vymáhat dodržování předpisů. I ministerstvo spravedlnosti se rozhodlo, že se bude zaměřovat na motivování k dobrovolnému dodržování zákona tím, že spíše bude případné provinilce upozorňovat, než aby je stíhalo za nedodržování pravidel.¹³

Zákon z roku 1946 byl dále oslaben, když Nejvyšší soud Spojených států zúžil jeho již tak omezený rozsah působnosti. Ve sporu Spojené státy versus Harriss¹⁴ soud zúžil uplatňování zákona, aby tak zabránil zjištění, že je vzhledem k nekvalitní úpravě protiústavní. Soud nerozhodl ve věci regulace lobbingu samotné a určil, že se zákon vztahuje pouze na „placené lobbisty“, kteří „přímo komunikují“ s členy Kongresu o „legislativě v jednání“. Soud tak provedl výklad zákona v tom smyslu, že se vztahuje pouze na snahu o ovlivňování přijetí, respektive zamítnutí konkrétního návrhu zákona, nikoliv však na jiné aktivity Kongresu, a pouze na ty placené činnosti, při nichž lobbisté přímo kontaktují členy Kongresu, nikoliv však jejich pracovníky. Osoby, které strávily méně než polovinu svého času kontaktováním členů Kongresu v souvislosti s legislativou, byly od povinnosti podávat zprávy osvobozeny.

13 S. Rep. No. 99-161 (1986), s. 51–52.

14 Spojené státy versus Harriss, 347 U.S. 612 (1954). V následných rozhodnutích Nejvyšší soud Spojených států upřesnil, že lobbing je důležitým prostředkem pro podávání žádostí vládě, a proto požívá jisté ústavní ochrany. Viz např. Eastern Railroad Presidents Conference versus Noerr Motor Freight, 365 U.S. 127 (1961) [kde se jednalo o obhajobu práva skupiny železničních společností na to, aby vedly lobbistickou kampaň na nejnížší občanské úrovni].

Studie z roku 1991 Všeobecného účetního úřadu Spojených států (General Accounting Office, GAO) zjistila, jak nedokonalý je zákon z roku 1946.¹⁵ Tato studie dospěla k závěru, že asi 10 tisíc z 13,5 tisíc osob a organizací uvedených v knize nazvané *Directory of Washington Representatives* (Seznam washingtonských zástupců) jako klíčové vlivné osoby využívající konexí na Capitol Hillu, není registrováno jako lobbisté. Studie GAO rovněž dospěla k závěru, že zprávy podávané lobbisty jsou žalostně neúplné. GAO zjistil, že 60 % registrovaných lobbistů neoznámilo žádné finanční aktivity; 90 % neoznámilo žádné výdaje na platy, mzdy, poplatky a provize; 95 % neoznámilo žádné výdaje na public relations či reklamu; a pouze 32 % lobbistů podávajících zprávy oznámilo konkrétní název či číslo návrhu zákona, v souvislosti s nímž lobbovala.

3. Byrdův dodatek a různé další zákony o zpřístupňování informací

V roce 1989 senátor Robert Byrd (demokrat za Západní Virginii) navrhl dodatek k návrhu zákona o interně vyčleněných prostředcích, který zakazoval soukromým subjektům využívat vládní prostředky k ovlivňování zadávání federálních veřejných zakázek, udělování federálních grantů a poskytování federálních půjček.¹⁶ Soukromí příjemci veřejných prostředků mohou k ovlivňování zadávání veřejných zakázek, poskytování grantů a půjček využívat neveřejné prostředky, avšak soukromý subjekt je povinen o takovéto lobbistické činnosti zpřístupňovat informace. Federální nařízení provádějící Byrdův dodatek vyžadují zpřístupnění informací o každém kontaktu s federálním úředníkem realizovaném soukromým subjektem prostřednictvím „externích lobbistů“ za účelem ovlivnění rozhodnutí o udělení zakázky, grantu či půjčky. Na interní lobbisty a zaměstnance klienta se Byrdův dodatek nevztahuje.

V době žádosti o zakázku, grant či úvěr nebo v době jejich přijetí, musí být udělujícímu úřadu podány zprávy s povinnými informacemi. Udělující úřad tyto zprávy zpracovává a předkládá je dvakrát ročně úředníkovi Sněmovny a tajemníkovi Senátu. Monitorování dodržování předpisů je v kompetenci udělujícího úřadu a prosazování předpisů v případě jejich porušení je podle zákona o náprav-

15 General Accounting Office. 1991. „Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective“. V rámci této studie GAO vedl rozhovory se vzorkem osob a organizací uvedených v publikaci *Washington Representatives* a bylo zjištěno, že 75 % z nich kontaktovalo členy Kongresu i jejich pracovníky, zabývali se federální legislativou a snažili se ovlivnit Kongres či exekutivu.

16 31 U.S.C. 1352.

ných opatřeních v případě podvodného jednání (Program Fraud Civil Remedies Act) v kompetenci ministerstva spravedlnosti.

Podobně je lobbování v souvislosti s veřejnými prostředky zakázáno i federálním zaměstnancům.¹⁷ Toto omezení ministerstvo spravedlnosti interpretovalo tak, že zakazuje „lobbování na nejnižší občanské úrovni“, tj. kampaně, které členům veřejnosti doporučují, aby se obrátili na své senátory a reprezentanty. O něco méně omezující pravidla se vztahují na členy kabinetu a další úředníky potvrzované Senátem, kteří jednají v rámci svých pravomocí. Pokyny ministerstva spravedlnosti povolují federálním zaměstnancům provádět následující:

- komunikovat se členy Kongresu a jejich personálem za účelem podpory pozic administrativy nebo ministerstva,
- komunikovat s veřejností prostřednictvím veřejných projevů a publikovaných písemností,
- komunikovat soukromě s jednotlivými členy veřejnosti, pokud taková komunikace nepředstavuje součást lobbingové kampaně na nejnižší občanské úrovni a
- lobbovat v Kongresu nebo u veřejnosti v souvislosti s nelegislativními záležitostmi či záležitostmi spojenými s přidělovanými veřejnými prostředky, jako jsou např. nominace a smlouvy.

V průběhu let jednotlivé úřady zavedly v souvislosti s lobbováním různé vlastní požadavky. Tak například článek 112 zákona o reformě bydlení a rozvoji měst (Housing and Urban Development Reform Act) zavedl požadavky na zpřístupňování informací ze strany osob, které vydávají finanční prostředky za účelem ovlivnění rozhodování zaměstnanců ministerstva bydlení a rozvoje měst, a to včetně rozhodnutí, která ovlivňují status pomoci tohoto ministerstva.¹⁸ Podobně byly požadavky na podávání zpráv zavedeny i pro osoby, které lobbují na Úřadu pro pomoc zemědělcům (Farmers Home Administration) a na dalších úřadech.

B. Zákon o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1995

Po desetiletích neúspěšných pokusů o odstranění četných mezer v zákoně z roku 1946 se Kongres na konci roku 1995 konečně odhodlal k akci a schválil poměrně rozsáhlý zákon o zpřístupňování informací o lobbingu (Lobbying Disclosu-

¹⁷ 18 U.S.C. 1913.

¹⁸ 42 U.S.C. 3537b.

re Act, LDA) z roku 1995. Srovnáme-li LDA s předchozími snahami o regulaci, představuje komplexní reformu,¹⁹ přestože jeho hlavní navrhovatelé byli toho názoru, že nebylo dosaženo úplného úspěchu.²⁰

Zákon o zpřístupňování informací o lobbingu jednohlasně přijal Senát a podpisem prezidenta Billa Clintona dne 19. prosince 1995 vstoupil v platnost. V účinnost vstoupil dne 1. ledna 1996.²¹

LDA představoval první komplexní reformu federálních zákonů o lobbingu za 50 let. Do té doby se Kongres velmi zdráhal upravit zákon o lobbingu z roku 1946, a to přestože panovalo všeobecné přesvědčení, že se nepodařilo dosáhnout cílů zákona, a sice registrace a zpřístupňování informací o stále větších zástupcích lobbistů na federální úrovni a o jejich finančních aktivitách.

K jednání Kongres v polovině 90. let přiměla kombinace několika faktorů. Za prvé a především se Kongres potýkal s korupčním případem známým jako „skandál společnosti Wedtech“, který se stal senzací a dotýkal se několika členů Kongresu. V roce 1987 podvýbor Senátu pro dohled nad řízením vlády vyšetřoval „nezákonné činnosti při zadávání federálních veřejných zakázek společnosti Wedtech Corporation.“²² Podvýbor zjistil, že společnost Wedtech najala mnoho lobbistů včetně několika bývalých členů Kongresu, aby jí pomohli získat lukrativní vládní zakázky. O lobbingu nebyla podána žádná zpráva a jeho součástí bylo dokonce i uplácení vládních úředníků. Vyšetřování upozornilo na nedostatky federálních zákonů o lobbingu a podvýbor na základě toho v roce 1991 svolal několik slyšení, která se zabývala konkrétně registrací lobbistů a podáváním zpráv o jejich činnosti.

Tato slyšení stála u zrodu zákona o zpřístupňování informací o lobbingu. Jeho první verzi představil senátor Carl Levin (demokrat za stát Michigan) v roce 1992. Návrh zákona byl revidován a na následujících zasedáních Kongresu byl

19 Jeden z hlavních předkladatelů zákona o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1995, senátor Carl Levin (demokrat za stát Michigan) prohlásil před výborem Sněmovny reprezentantů pro justici: „Kongres se v průběhu desetiletí snaží odstranit nedostatky v zákonech o registraci lobbistů, a v průběhu desetiletí tyto snahy končily neúspěchem. Proto má nyní Kongres možnost toto změnit.“ Slyšení výboru Sněmovny pro justici o revizi zákona o zpřístupňování informací o lobbingu, projev senátora Carla Levina (7. 9. 1995).

20 Republikán Christopher Shays (republikán za stát Connecticut), jeden z hlavních zastánců zákona o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1995, při slyšení Kongresu poznamenal: „Je možné napsat lepší návrh zákona... Nejsm si [však] jistý, zda bychom ho přijali...“ Slyšení ústavního podvýboru výboru Sněmovny pro justici o návrzích pro reformu lobbingu (7. 9. 1995).

21 2 U.S.C. 1601.

22 Výbor Senátu pro vládní otázky, zákon o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1993, S. Rep. No. 37 (1993).

hned několikrát předložen znovu. Tento proces se zrychlil, když v Kongresu vypukly další skandály, jejichž protagonisty bylo několik vysoce postavených demokratů ve Sněmovně reprezentantů. Republikáni zahájili kampaň na téma očištění Kongresu a jednou z jejich priorit se stalo zpřístupňování informací o lobbingu. Zákon o zpřístupňování informací o lobbingu byl konečně přijat v roce 1995 za značné podpory obou politických stran.

Zákon o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1995 nahradil velkou část z dosavadní směsice zákonů v této oblasti a stal se jediným a jednotným předpisem upravujícím činnost všech profesionálních lobbistů. Do jediného zákona byl zakomponován zákon o registraci zahraničních agentů, Byrdův dodatek a zákon o regulaci lobbingu na federální úrovni a tento nový zákon přinesl řadu podstatných zdokonalení definic, působnosti, požadavků na podávání zpráv i prosazování pravidel.

1. Zdokonalení ve zpřístupňování informací o lobbingu

Prvním významným zdokonalením federálních zákonů o lobbingu, které přinesl LDA, bylo objasnění klíčových pojmů podléhajících regulaci. Tyto definice jsou mimo jiné následující:

Pod pojmem „lobbista“ se rozumí jednotlivec, kterého klient zaměstnává nebo využívá za finanční nebo jinou odměnu za účelem poskytování služeb, jež zahrnují více než jeden lobbistický kontakt, nikoliv však jednatel, pro něhož lobbování představuje méně než 20 % času, v němž poskytuje služby příslušnému klientovi po dobu šesti měsíců.

Pod pojmem „lobbistické činnosti“ se rozumí kontaktování osob a s tím související činnosti včetně přípravy a plánování, shromažďování informací a dalších přípravných činností, které jsou v době provádění zamýšleny za účelem využití při kontaktování osob, a dále koordinace s lobbistickými činnostmi jiných osob.

Pod pojmem „dotčený úředník exekutivy“ se rozumí:

- (A) prezident,
- (B) viceprezident,
- (C) jakýkoliv úředník nebo zaměstnanec ve výkonném úřadu prezidenta nebo jiná osoba působící ve funkci takového pracovníka či zaměstnance,
- (D) úředník nebo zaměstnanec působící v exekutivě v vysoké pozici
- (E) člen uniformovaných složek, a

- (F) jakýkoliv úředník či zaměstnanec působící v pozici spojené s vysokým stupněm utajení, s určováním, utvářením či obhajováním politiky.

Podle širší definice lobbingu se vyžaduje, aby se jako lobbing počítalo nejen vlastní kontaktování osob, ale i všechny přípravné a kontrolní činnosti s tím spojené. Podrobnější definice lobbisty rovněž napravuje nedostatek v zákoně z roku 1946 spojený s „hlavním cílem“, přitom se však nestává příliš omezující; konkrétně požaduje, aby osoby, které tráví nejméně 20 % svého času lobbistickou činností, podléhaly povinnosti podávat zprávy.

Nová definice lobbisty rozeznává dva druhy lobbistů: interní lobbisty, kteří prosazují zájmy organizace nebo firmy, jež je zaměstnává, a „externí“ lobbisty, kteří pracují na základě smlouvy s klienty mimo organizaci. Interní i externí lobbisté jsou povinni se zaregistrovat a podávat zprávy o svých finančních činnostech. Organizace a podniky s interními lobbisty mají povinnost provést registraci a podávat zprávy o činnostech lobbistů, které zaměstnávají. Externí lobbisté se musí registrovat a podávat zprávy o svých činnostech jménem klientů, kteří jim platí.

Velmi důležitá je skutečnost, že zákon o zpřístupňování informací o lobbingu také rozšiřuje okruh „dotčených úředníků“, do kterého tak spadají nejen členové Kongresu, ale i zaměstnanci Kongresu a volení činitelé a vedoucí pracovníci exekutivy. Do platových stupňů I až V patří výše postavení členové exekutivy s rozhodovacími pravomocemi. Do okruhu dotčených zaměstnanců Kongresu spadají všichni zaměstnanci Kongresu.

a. Prahová kritéria spojená s lobbingem, při jejichž překročení je povinná registrace

Jednotlivec či organizace, jejíž součet výdajů na lobbistické činnosti v období šesti měsíců nedosahuje minimální částky, se podle LDA registrovat nemusí.²³ Pro interní lobbisty je prahovou hodnotou úhrnná částka 22 500 dolarů za lobbistickou činnost organizace. Lobbistické firmy, jakož i lobbisté působící jako osoby samostatně výdělečně činné se nemusí registrovat, pokud od klienta mají příjem nižší než 5 500 dolarů.

Po překročení prahové hodnoty má každý zaměstnanec organizace, jež provádí lobbing, a dále osoba, která pracuje pro lobbistickou firmu nebo je osobou samostatně výdělečně činnou a klient ji využívá pro lobbistickou činnost, po-

23 2 U.S.C. 1603. Prahová kritéria pro registraci lobbistů se každé čtyři roky upravují o inflaci.

vinnost registrovat se a podávat zprávy o příjmech a výdajích spojených s lobbingem, pokud

- (i) tato osoba provede více než jeden lobbistický kontakt v průběhu šesti měsíců
- a
- (ii) vynaloží v souvislosti s lobbistickou činností včetně získávání informací, příprav a kontroly lobbistických kontaktů nejméně 20 % svého času.

b. Registrace lobbistů a požadavky na podávání zpráv

Podle LDA se musí lobbista zaregistrovat prostřednictvím stejných formulářů u tajemníka Senátu a úředníka Sněmovny do 45 dnů od splnění kritérií pro registraci nebo do 45 dní od data, kdy byl zaměstnán organizací jako lobbista. Informace podávané při registraci obecně zahrnují jméno lobbisty, zaměstnavatele nebo klienta, případně jakékoli organizace, která přispívá 10 tisíci dolarů či více na lobbistickou činnost v průběhu šesti měsíců a hraje významnou úlohu při řízení lobbistické činnosti, dále jakýkoliv zahraniční subjekt s 20% nebo vyšším podílem na lobbistické činnosti a seznam témat, ke kterým se lobbing bude vázat.

Organizace, která splní kritéria, se zaregistruje a musí podávat zprávy o všech zaměstnancích, kteří prováděli lobbing jejím jménem. Lobbisté působící jako osoby samostatně výdělečně činné a lobbisté z lobbistických firem podávají vlastní zprávy.

Kromě registrace lobbistů se po organizacích a lobbistech požaduje, aby pololetně podávali zprávy o finanční činnosti, a sice za období od 1. ledna do 30. června a od 1. července do 31. prosince. V těchto zprávách o finanční činnosti se uvádí totožnost lobbistů, klientů a zaměstnavatelů, témata nebo čísla návrhů zákonů, s nimiž byl lobbing spojen, a odhad „v dobré víře“ uvádějící úhrn nákladů na lobbing zaokrouhlený na nejbližší násobek 20 tisíc dolarů. *Oznamované výdaje nejsou členěny podle jednotlivých témat či návrhů zákonů, podle lobbistické činnosti ani podle jednotlivých lobbistů, je-li na jednom formuláři vykazována činnost více než jednoho lobbisty.* Nicméně externí lobbisté a lobbistické firmy musí vykazovat částku účtovanou jednotlivému klientovi překračující minimální hodnotu.

Po lobbistech se vyžaduje, aby na požádání při ústním kontaktu sdělili jakémukoliv dotčenému úředníkovi totožnost svých klientů. Kromě toho musí lobbisté sami označit jakýkoliv zahraniční zájmy, za které lobbují při písemném kontaktu, pokud příslušný zahraniční subjekt vlastní 20% či vyšší podíl v rámci klienta nebo organizace.

Na lobbisty zastupující zahraniční zájmy se vztahují další požadavky na podávání zpráv. Podle zákona o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1995 se musí lobbisté zastupující zahraniční vlády nebo zahraniční politické strany i nadále registrovat podle zákona o registraci zahraničních agentů a nemusí se registrovat podle LDA. Lobbisté zastupující zahraniční soukromé zájmy se musí registrovat podle LDA a nemusí se registrovat podle FARA.

Lobbisté registrovaní podle FARA podávají zprávy úřadu generálního prokurátora, uvádějí v nich podrobné obchodní a finanční informace a musí označit všechny lobbistické materiály v tom smyslu, že zastupují zájmy zahraniční vlády či strany. Požadavky na zpřístupňování finančních informací, které stanoví FARA, jsou značně rozsáhlejší než ty, které stanoví LDA. Finanční prostředky vydané v souvislosti s konkrétními tématy lobbingu a návrhy zákonů musí být podrobně vykázány po jednotlivých položkách a jednoznačně musí být uvedeny částky, původ finančních prostředků a lobbistické cíle. Veškerá lobbistická sdělení dotčeným úředníkům a veřejnosti podle FARA musí být označena v tom smyslu, že vyjadřují zájmy zahraniční vlády či strany.

c. Zpřístupňování zpráv lobbistů

Registrace a zprávy o finanční činnosti lobbistů jsou veřejnosti k dispozici na požádání v listinné podobě u úředníka Sněmovny v Legislativním informačním středisku (Legislative Resource Center) a u tajemníka senátního Úřadu pro veřejné záznamy (Office of Public Records). Formuláře pro podání jsou k dispozici na internetu na stránkách úředníka Sněmovny i tajemníka Senátu, avšak jen senátní úřad vyvinul určité úsilí směřující ke zpřístupňování informací o registraci lobbistů a jejich zpráv po internetu.

Článek 6 zákona o zpřístupňování informací o lobbingu ukládá úředníkovi Sněmovny a tajemníkovi Senátu, aby vytvořili a provozovali systém elektronického podávání informací o lobbistech. Systém elektronického podávání informací se skládá jednak ze systému *elektronického podávání* pro osoby s informační povinností, jednak ze systému *elektronického zpřístupňování* těchto informací veřejnosti. LDA vyžaduje obojí.

Článek 6 LDA mimo jiné stanoví, že tajemník Senátu a úředník Sněmovny mají povinnost „vytvářet systémy pro evidenci, kódování a křížové indexování za účelem plnění cílů tohoto zákona, včetně

- (A) veřejně dostupného seznamu registrovaných lobbistů, lobbistických firem a jejich klientů a

- (B) počítačových systémů určených k minimalizaci zátěže vyplývající z evidence údajů a k maximalizaci veřejné dostupnosti materiálů podaných podle tohoto zákona...²⁴

V průběhu slyšení k LDA v Kongresu, kde se zákon projednával, Kongres pochopil závažnost požadavků na veřejné zpřístupňování informací podle článku 6. Kongres diskutoval o tom, který vládní úřad by měl být odpovědný za provádění požadavků na zpřístupňování informací včetně pověření k zavedení moderního počítačového informačního systému.

Ani Úřad pro vládní etiku, ani Ministerstvo spravedlnosti se nechtěly ujmout úlohy úřadu pro evidenci informací o lobbingu a pro zpřístupňování informací podle LDA. Ředitel Úřadu pro vládní etiku Stephen Potts v roce 1993 prohlásil: „V současnosti nemáme ani zkušenosti, ani zařízení, s nimiž se v legislativě počítá v souvislosti s počítačovými službami nezbytnými pro manipulaci s takovýmto množstvím zpráv lobbistů, ani pro zvládnání objemu žádostí o informace, který pravděpodobně bude důsledkem vysoké viditelnosti otázky registrace lobbistů.“²⁵

Federální volební komise však byla ochotna ujmout se veřejného zpřístupňování finančních zpráv o lobbingu.

Předseda Federální volební komise (FEC) Scott Thomas konstatoval, že tento úřad je v zásadě připraven převzít odpovědnost za evidenci a zpřístupňování informací podle zákona. Thomas uvedl: „Všechny tyto činnosti (požadavky na zpřístupňování informací) jsou požadavky spojenými s regulací finančních aspektů politických kampaní a nám se již v minulosti podařilo získat a vytvořit si odborné zkušenosti, postupy, infrastrukturu a informační technologie potřebné k zajišťování těchto klíčových prvků návrhu zákona... O čemsi podobném hovoří článek 6 návrhu zákona, který vyžaduje po navrhovaném Úřadu pro registraci a zpřístupňování informací o lobbingu Ministerstva spravedlnosti, aby zřídil počítačové systémy ,kompatibilní s počítačovými systémy vyvíjenými a spravovanými Federální volební komisí... [aby] informace vložené do těchto dvou systémů mohly být snadno propojeny křížovými odkazy.“ Domníváme se, že pro všechny zúčastněné strany bude snazší, budou-li zainteresované strany jednat

24 2 U.S.C. 1605(3).

25 Podvýbor Sněmovny pro správní právo a vládní vztahy, výbor pro justici, slyšení o zákonu o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1993, projev Stephena Pottse z Úřadu pro vládní etiku (Office of Governmental Ethics) (26. března 1993).

s jediným úřadem, kde se budou setkávat se známými tvářemi a jednotnými pravidly a postupy.“²⁶

Nakonec byla odpovědnost za evidenci a zpřístupňování informací svěřena úředníkovi Sněmovny a tajemníkovi Senátu. Od té doby FEC vybudovala prvotřídní elektronický informační systém pro podávání zpráv o finančních aspektech kampaní, který umožňuje vyhledávání, třídění a stahování dat, minimalizuje zátěž pro osoby podávající zprávy a maximalizuje veřejnou dostupnost informací. Úředník Sněmovny reprezentantů ani tehdy, ani v poslední době nevyvinul téměř žádné úsilí o digitalizaci jím spravovaných informací, zatímco tajemník Senátu z vlastní iniciativy prokázal alespoň nevelkou snahu o nahrávání fotokopií papírových zpráv ve formátu PDF bez možnosti prohledávání na senátní webové stránce.

Tajemník Senátu rovněž zřídil systém pro elektronické podávání zpráv, avšak jen cca 10 % všech osob podávajících zprávy má k dispozici k tomu potřebný program. Senátní Úřad pro veřejné záznamy (SOPR) tak v každém období pro podávání zpráv dostává obrovské objemy papíru, který se navrhne do výšky zhruba 11 metrů. Zaměstnanci nahrávají zprávy v podobě obrázků ve formátu PDF na webové stránce Senátu; dva zaměstnanci ručně zadávají některé údaje do interního evidenčního programu, který není k dispozici veřejnosti, rychlostí přibližně 15 cm za den.²⁷ Je paradoxní, že tito zaměstnanci musí provádět takto únavnou práci, přestože většina organizací a lobbistů vypracovává zprávy pomocí počítačových programů, zprávy pak vytisknou a na papíře je zašlou úředníkovi Sněmovny a tajemníkovi Senátu – a úřad tajemníka Senátu pak papírové zprávy převádí zpět do elektronické podoby.

Formuláře pro podávání informací o lobbingu jsou k dispozici na webových stránkách senátního Úřadu pro veřejné záznamy (SOPR) [www.sopr.senate.gov]. Webové stránky SOPR fungují spíše jako naskenovaný lístkový katalog, který uživatelům umožňuje na základě dotazů přístup k jednotlivým formulářům. Uživatelé zde najdou počítačově zpracované obrázky formulářů s informacemi o lobbingu ve formátu PDF. Tyto soubory jsou v podstatě digitálními fotografiemi podaných formulářů s informacemi o lobbingu. Je sice možné vyhledávat podle jmen lobbistů, registrovaných osob a klientů – pokud uživatel zadá jméno přesně tak, jak je napsáno v podaných papírových dokumentech včetně spojovníků a případných překlepů –, ale v datech obsažených ve zprávách nelze vyhledávat

26 Podvýbor Sněmovny pro správní právo a vládní vztahy, výbor pro justici, slyšení o zákonu o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1993, projev Scotta Thomase z Federální volební komise (Federal Election Commission) (26. března 1993).

27 Osobní rozhovor s Pamelou Gavinovou, správkyní veřejných záznamů z Úřadu tajemníka Senátu (prosinec 2003).

ani je nelze třídit či na jejich základě provádět výpočty. Uživatel například nemůže vyhledávat v online databázi, kdo prováděl lobbing, kdy, případně kolik bylo za lobbing zapláceno a jakého konkrétního návrhu zákona či oblasti se týkal. Kromě toho jsou zprávy o lobbingu obvykle zpřístupňovány veřejnosti až dlouho poté, co bylo lobbování k určité záležitosti ukončeno.

Nicméně tajemník senátního Úřadu pro veřejné záznamy poskytuje veřejnosti tyto informace o lobbistech ze své vlastní iniciativy a bez účelově vyčleněných prostředků ze strany Kongresu. Celkové odhadované náklady na vytvoření online databázového systému činí přibližně 125 tisíc dolarů a náklady na průběžný provoz jsou hrazeny z běžného rozpočtu úřadu. Náklady na tento program jsou financovány z uživatelských poplatků, kdy je veřejnosti účtováno za reprodukci papírových dokumentů 20 centů za stránku; tyto prostředky se vrací do rozpočtu úřadu a využívají se jako jeden ze zdrojů financování elektronického systému pro zpřístupňování informací.²⁸

Soudě podle průzkumu programů zpřístupňování informací o lobbingu, výdaje tajemníka Senátu spojené s tímto systémem poměrně dobře vypovídají o tom, kolik stojí zřízení takového systému. V Severní Americe má programy elektronického podávání zpráv o lobbistické činnosti zhruba deset jurisdikcí. Do většiny z nich podává zprávy méně osob a ve hře je méně peněz než ve Spojených státech na federální úrovni. Nicméně náklady na vybudování účinných systémů elektronického podávání zpráv v těchto jurisdikcích naznačují, jaké náklady může očekávat kterákoliv jurisdikce v souvislosti s podobným systémem elektronického podávání zpráv.

V roce 2001 mělo v Severní Americe zavedený funkční systém pro elektronické podávání zpráv o lobbistické činnosti sedm států, kanadská federální vláda, Senát Spojených států amerických a kanadská provincie Ontario.²⁹ Uvedenými státy unie jsou: Connecticut, Indiana, Iowa, Kalifornie, Louisiana, Oklahoma a Pensylvánie. Ze všech těchto jurisdikcí má jednoznačně nejpokročilejší elektronický systém pro podávání a zpřístupňování informací o lobbistické činnosti stát Washington. Webové stránky státu Washington pro zpřístupňování informací o lobbingu jsou na adrese <http://www.pdc.wa.gov/lobbyistinfo/>.

Informačnímu systému státu Washington sice prozatím chybí online databáze, která by umožňovala hledání a třídění podle témat či čísel návrhů zákonů, avšak

28 Telefonický rozhovor s Pamelou Gavinovou, správkyní veřejných záznamů z Úřadu tajemníka Senátu (28. března 2005).

29 Šetření zabývající se severoamerickými systémy elektronického podávání zpráv o lobbistické činnosti provedené Robinem Hittiem, zástupcem vrchního rady Etické komise státu Pensylvánie, jménem Rady pro zákony o vládní etice (Council on Governmental Ethics Laws, COGEL) (2001).

poskytuje velmi komfortní přístup k detailním i souhrnným finančním zprávám všech lobbistů a lobbistických firem v tomto státě. Náklady na vytvoření takového online systému pro zpřístupňování informací dosáhly výše přibližně 200 tisíc dolarů. Tato cena je podobná počátečním nákladům jiných států a kanadské vlády, případně vyšší. Roční náklady na průběžnou údržbu a upgrade se průměrně pohybují na úrovni přibližně 10 až 20 % počáteční investice, tzn. 20 tisíc až 40 tisíc dolarů ročně, a liší se podle jurisdikce a rozsahu programů.³⁰

2. Slabiny a reformy zákona o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1995

Zákon o zpřístupňování informací o lobbingu z roku 1995 přinesl poměrně úspěšný a komplexní systém registrace lobbistů a zpřístupňování informací o lobbistické činnosti. Byl výsledkem úsilí obou politických stran a odráží kumulativní dopad výzev k reformám zaznívajících z akademického i zákonodárského prostředí.

LDA má nicméně některé slabiny, které by mohly být napraveny přijetím nové legislativy. Jednou z jeho slabých stránek je to, že se zákon omezuje na regulaci zpřístupňování informací o lobbingu, místo aby upravoval způsob provozování lobbingu. Mnoho postupů při lobbingu dnes vzbuzuje vážné obavy z nepřipustného ovlivňování, například tehdy, když jako lobbisté působí rodinní příslušníci zákonodárců, v případě fenoménu „otáčivých dveří“, kdy se z bývalých úředníků vzhledem ke specifickým zájmům stávají lobbisté, nebo v případě darů a příspěvků na kampaně, které lobbisté dávají federálním úředníkům. Pro regulaci způsobu provozování lobbingu je nutné přijmout celou řadu legislativních reforem.

LDA má také určité nedostatky jakožto zákon o zpřístupňování informací. Vyžaduje, aby tajemník Senátu a úředník Sněmovny vytvořili „počítačové systémy určené k minimalizaci zátěže vyplývající z evidence údajů a k maximalizaci ve-

30 Náklady na zavedení systémů pro elektronické podávání zpráv o lobbingu deklarované v roce 2001 jsou následující: kalifornský systém je z neznámých důvodů nejdražší, přestože nabízí velmi málo: 1,4 mil. dolarů; Connecticut, vynikající systém: 200 tis. dolarů za systém pro podávání zpráv o lobbingu, ale i pro podávání zpráv o financích využitých na kampaně; Indiana: 0 dolarů, stát udělil vlastnická práva soukromé společnosti; Iowa – náklady pokryty z rozpočtů IT divizí v rámci státní správy; Louisiana: 211 tis. dolarů za systém pro podávání zpráv o lobbingu, ale i pro podávání zpráv o financích využitých na kampaně; Oklahoma: 70 tis. dolarů, ale systém je považovaný za neadekvátní; Pensylvánie: 110 tis.+ dalších 60 tis. dolarů za upgrade; Kanada: 40 tis. dolarů, využívá zastaralý počítačový systém; Ontario: 120 tis. dolarů, do budoucna plánuje zásadní upgrady (odhadované náklady 240 tis. dolarů). Tamtéž.

řejné dostupnosti materiálů podaných podle této kapitoly zákona“, avšak finanční zprávy lobbistů se podávají v papírové podobě a přístup veřejnosti k těmto zprávám rozhodně není adekvátní. Systém zpřístupňování finančních informací o lobbingu lze jednoduše a významně zlepšit. Tato zlepšení zahrnují:

- **Vytvoření internetové databáze pro zpřístupňování informací o lobbingu, která umožní plně vyhledávání a stahování informací včetně vyhledávání podle čísla návrhu zákona a konkrétního tématu, jichž se lobbing týkal**

V současné době nelze v počítačových databázích, které spravuje úředník Sněmovny a tajemník Senátu, plně vyhledávat. Databáze jsou za prvé neúplné, protože neobsahují informace ze zpráv podávaných lobbisty v papírové (nebo stále častěji elektronické) podobě, které se týkají konkrétních návrhů zákonů a témat, v souvislosti se kterými daná osoba lobbovala. Proto není možné v počítači prohledat zprávy tak, aby se zjistilo, kdo vynaložil a kdo získal finanční prostředky při lobbování v souvislosti s konkrétními návrhy zákonů a tématy. Proto jediným způsobem, jak například dohledat všechny společnosti, které lobbovaly v souvislosti s návrhem zákona o právech pacientů v letech 1997–2000, je projít každou jednotlivou zprávu v celém systému!

Za druhé, systém v současné době odpovídá na dotazy tím způsobem, že předloží informace z konkrétních zpráv, a nikoli souhrn informací o konkrétním lobbistovi, společnosti nebo celém oboru. Uživatelé tedy musí strávit mnoho času výpočty a shromažďováním údajů z jednotlivých zpráv, aby například dokázali odpovědět na otázku: „Kolik finančních prostředků vydal Microsoft za lobbování od roku 1996 a jak byla tato částka rozdělena mezi společnost a její externí lobbisty?“

- **Požadavek elektronického podávání zpráv o lobbingu**

Užitečnost zpráv o lobbingu je významně omezena tím, že většinou nejsou podávány včas. Pololetní zprávy jsou většinou podány poté, co je veškeré lobbování v souvislosti s určitým návrhem zákona ukončeno, a tím se snižuje hodnota informací o objemu finančních prostředků vynaložených za účelem ovlivnění rozhodujících legislativních bitev. Navíc obvykle trvá několik měsíců, než v kancelářích Kongresu ručně zadají informace do počítačového systému. Povinné podávání zpráv v elektronické formě by urychlilo následný proces a eliminovalo by prodlevy při zadávání údajů. Veřejnost by tak měla k informacím o lobbingu téměř okamžitý přístup.

- **Zvýšení přesnosti a včasnosti zpřístupňování informací úpravou zákona LDA tak, aby existoval nezávislý centrální úřad pro lobbying a etiku, v jehož kompetenci by bylo prosazování zákona**

Je třeba zlepšit vymahatelnost právních požadavků, což by napomohlo k přesnému a včasnému zpřístupňování informací. Mnohé svědčí o tom, že formuláře pro registraci a podávání zpráv podle LDA často nejsou náležitě vyplněny (např. chybí informace o konkrétních tématech a návrzích zákonů, v souvislosti se kterými se lobbovalo, přestože kanceláře Kongresu v tomto ohledu vydaly pro zpřístupňování informací jasné pokyny). Organizace pro ochranu práv spotřebitelů Public Citizen požádala Středisko za odpovědnou politiku (Center for Responsive Politics, CRP), aby prošetřilo tyto problémy ve své obsáhlé databázi podaných zpráv. CRP zjistilo, že 45 % společností, které v roce 2000 podaly pololetní zprávu, neuvědlo čísla návrhů zákonů a 14 % z nich uvedlo pouze povšechný popis konkrétních témat, v souvislosti se kterými lobbovaly. Kromě toho 85 % společností, které podaly zprávu na konci roku 1999 a pololetní zprávu v roce 2000, nezaškrtnulo políčko, kde se uvádí, kterou ze dvou hlavních definicí lobbyingu použily. Tyto definice určují, jaký typ výdajů je třeba do zprávy zahrnout, a dokonce zda lobbista splňuje prahová kritéria pro zpřístupňování informací.

- **Rozšíření zákona LDA, aby se vztahoval i na placený lobbying na nejnižší občanské úrovni zaměřený na veřejnost (tj. nikoli na členy, zaměstnance, úředníky nebo akcionáře určité organizace) a zároveň chránil soukromí neplacených občanských lobbistů**

Kromě tradičního „přímého lobbyingu“ u úředníků, který provádějí placení profesionální lobbisté, se významná a stále větší část finančních prostředků vydává za lobbying na nejnižší občanské úrovni, při kterém se apeluje na veřejnost, aby ovlivnila konkrétní tvůrce politik. Tento druh lobbyingu však zákon LDA v současnosti neupravuje.

Zákon LDA by měl být novelizován tak, aby upravoval oddělené zpřístupňování informací o významných lobbistických činnostech na nejnižší občanské úrovni, stejně jako se to nyní vyžaduje u tradičního přímého lobbyingu. Mělo by se požadovat, aby zprávy obsahovaly informace od placených lobbistů nebo jejich zaměstnanců ohledně jejich identity, klientů, výdajů a zaměření.

- **Požadavek, aby lobbisté a úředníci informovali o četnosti, délce trvání a předmětu každého lobbistického kontaktu a vedli záznamy o jménech autorů legislativních ustanovení**

Většina úředníků a lobbistů si sice vede záznamy o každém lobbistickém kontaktu, tyto záznamy však nemusí zpřístupňovat veřejnosti. Jen velice zřídka úředníci a lobbisté zveřejňují četnost a povahu individuálních kontaktů jinak než občasnými zprávami v tisku. Přitom právě při jednání mezi čtyřma očima se uzavírá většina dohod týkajících se zvláštních zájmů.

Plnění požadavku na podávání zpráv o individuálních kontaktech představuje jen minimální zátěž. Například John Kerry v rámci své kampaně navrhl, aby takové zprávy připravovali všichni úředníci a lobbisté, a aby prokázal, že tento proces je reálně proveditelný, zveřejnil jména a data všech lobbistických kontaktů, které měl od začátku působení v Senátu v roce 1989.

- **Větší zviditelnění ustavujících členů lobbistických sdružení**

Obchodní společnosti, odbory a zájmové skupiny často vytvářejí sdružení, která za ně lobbují. Tato sdružení mohou vynakládat milionové částky na přímý lobbing a také na lobbing na nejnižší občanské úrovni, aniž by jasně uvedla hlavní zájmy, které stojí za financováním lobbingu. Zprávy v tisku a někdy také dobrovolné zpřístupnění informací samotným sdružením pomáhá odhalit identitu ustavujících členů sdružení. Avšak podle stávajícího zákona o zpřístupňování informací o lobbingu se o těchto informacích zprávy podávat nemusejí.

- **V případě lobbingu v exekutivě rozšíření definice „lobbingu“ podléhajícího zákonným předpisům, aby do ní spadala i snaha o získání vládních zakázek a prezidentských milostí**

Lobbování v souvislosti s vládními zakázkami, a nikoli tedy legislativou, je v mnoha státech dobře známý postup. Bohužel je s ním často spojena korupce. V nesnázích se ocitl například guvernér státu Connecticut Rowland, který nyní čelí obvinění z velezrady na základě tvrzení, že zneužíval veřejné funkce a že bez veřejné soutěže uděloval státní zakázky v hodnotě statisíců dolarů svým přátelům, příspěvatelům na kampaň a profesním kolegům. V roce 2003 vydali guvernéři států Georgia a New York nařízení, aby lobbisté za veřejné zakázky podávali zvláštní zprávy o činnosti příslušnému úřadu na úrovni státu.³¹ Kvůli neutuchající-

31 Například v červnu 2003 newyorský guvernér Pataki podepsal nařízení vyžadující, aby všechny státní úřady a vládní orgány sledovaly veškeré úsilí lobbistů v souvislosti s veřejnými zakázkami překračujícími hodnotu 15 tis. dolarů. Bližší informace na <http://www.bcnys.org/whatsnew/2003/0617prcr.htm>, citováno 25. května 2004. V říjnu 2003 guvernér státu Georgia vydal nařízení, podle kterého se všechny osoby lobbující v souvislosti s veřejnými zakázkami musí zaregistrovat nejen jako „běžní lobbisté“, ale na-

cím skandálům a nedůvěře veřejnosti k těmto aktivitám zůstává lobbing v oblasti veřejných zakázek kontroverzním a dnes široce diskutovaným tématem, které pravděpodobně zůstane v centru pozornosti i při budoucím úsilí o reformu státních zákonů o lobbingu.

- **Označení vládních lobbistů jako „veřejných lobbistů“ pro účel podávání zpráv o lobbingu**

Arizona je jedním ze států rozlišujících lobbisty, kteří lobbojí za veřejný orgán, a lobbisty, kteří lobbojí za soukromé subjekty, a požaduje, aby tyto skupiny podávaly zprávy odděleně. Většina států řeší obě tyto kategorie v jediném zákoně o lobbingu nebo veřejný lobbing zcela ignoruje.

Veřejný lobbing je hrazen z prostředků daňových poplatníků, a měl by se tudíž sledovat odděleně od lobbistů v soukromém sektoru. Takto pojatý zákon zaručuje přehled o státních výdajích a může vést k zavedení přísnějších pravidel pro to, jakým způsobem veřejní činitelé vynakládají finanční prostředky daňových poplatníků na lobbing.

- **Různé požadavky v souvislosti se zprávami: i) Lobbisté by se měli zaregistrovat u centrálního úřadu pro lobbing a etiku před zahájením lobbingu, ii) lobbisté na federální úrovni by měli podávat čtvrtletní zprávy o lobbistické činnosti, iii) Centrální úřad pro dohled by měl publikovat výroční zprávy uvádějící celkový počet zaregistrovaných lobbistů a souhrnné výdaje na lobbing v každé tematické oblasti**

V současnosti se lobbisté na federální úrovni musí zaregistrovat až 45 dnů po zahájení lobbistické činnosti. Ve 20 státech se lobbisté musí zaregistrovat před zahájením lobbingu, v dalších 17 státech pak nejpozději jeden až pět dnů od zahájení lobbingu. Lobbisté na federální úrovni navíc podávají zprávy o výdajích pouze dvakrát ročně. Ve 12 státech lobbisté podávají zprávy o výdajích měsíčně. Zákon by měl minimálně požadovat, aby lobbisté na federální úrovni podávali zprávy o činnosti čtvrtletně.

Veřejnost téměř nemá přehled o tom, kolik lobbistů každoročně obléhá Capitol Hill a jaké jsou jejich výdaje. Jedno ustanovení LDA již vyžaduje, aby úředník Sněmovny a tajemník Senátu „za každé pololetí shromáždili a souhrnně zveřejnili srozumitelné a úplné informace obsažené v registračních formulářích

víc se musí zaregistrovat u Státní etické komise (State Ethics Commission) jako lobbisté za veřejné zakázky. Bližší informace na <http://www.wrf.com/publications/publication.asp?id=1523311132003>, citováno 25. května 2004.

a zprávách podaných za příslušné období...“³² Ani jeden z nich však veřejnosti souhrnné údaje o lobbitech a lobbingu neposkytuje.

32 2 U.S.C. 1605.

4. Názory expertů na regulaci lobbingu

Vojtěch Prokeš

Úvod

Analýza názorů expertů na regulaci lobbingu v České republice vznikla na základě čtyř expertních setkání na jaře roku 2011, která se konala v rámci neziskového projektu organizovaného obecně prospěšnou společností Respekt institut. Cílem expertních stolů bylo vytvořit konkrétní doporučení v podobě strukturovaných stanovisek, s nimiž bude při přípravě zákona o regulaci lobbingu pracovat Ministerstvo vnitra. Expertní setkání byla moderovaná a pravidelně se jich účastnilo dvacet vybraných českých expertů.

V rámci setkání se experti zabývali postupně čtyřmi základními otázkami. První setkání věnovali tématu: *Potřebujeme nový zákon o lobbingu nebo stačí úprava stávající legislativy?* Cílem expertního stolu byla tedy analýza současné legislativy vztahující se k lobbingu a diskuze nad názory pro a proti přijetí nové legislativy. Jejím smyslem bylo vymezení lobbingu jako legální činnosti, které se mohou účastnit všichni, kdo se řídí danými pravidly, a odlišit ji tak od netransparentních praktik a zamezit tím plynutí veřejných prostředků. Klíčovou otázkou druhého setkání bylo *Koho regulovat?*. Záměr diskuse pak spočíval v jasném vymezení subjektů podléhajících pravidlům, které upravují jejich aktivity. Na závěr se experti snažili navrhnout také funkční definici regulovaného lobbisty. Třetí otázka, kterou experti řešili, zněla: *Kdy se lobbing stává korupcí?*. Cílem setkání bylo provést analýzu celého procesu i forem lobbingu s ohledem na korupční potenciál, definovat riziková místa a identifikovat reálné možnosti omezování korupčního prostředí při prosazování individuálních zájmů skupin či jednotlivců. Závěrečným tématem pak bylo *Jak regulovat lobbing v ČR?*, v jehož rámci se experti pokusili jasně vymežit základní pravidla pro regulaci lobbingu a diskutovat o procesu lobbingu, možnosti zavedení registrů, etických kodexů a dalších konkrétních nástrojů regulace lobbingu.

Tato kapitola tedy nejprve představuje jednotlivá setkání expertů, konkrétně rozsah a hloubku jejich expertní diskuse a jednotlivé otázky, kterými se odborníci zabývali. V druhé části pak precizně shrnuje závěry vzešlé ze čtyř kulatých stolů o lobbingu do podoby strukturovaných stanovisek, které mohou posloužit při přípravě zákona o lobbingu.

K účasti v expertní skupině byli osloveni zástupci všech poslaneckých klubů, Senátu ČR a Evropského parlamentu. Dále byla účast nabídnuta zástupcům Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti. Přizváni rovněž byli zástupci akademické sféry, představitelé advokátních a poradenských společností, právníci a zástupci významných svazů a nevládních organizací. Závěry z expertních stolů navíc byly konfrontovány dalšími odborníky a zainteresovanými stranami v rámci širšího dotazníkového šetření, které proběhlo v květnu roku 2011 a kladlo si za cíl tyto závěry podrobit širší diskusi. Závěrečné shrnutí názorů expertů je doplněno právě i analýzou tohoto dotazníkového šetření.

Závěry z prvního expertního stolu na téma: Potřebujeme nový zákon o lobbingu nebo stačí úprava stávající legislativy?

První část diskuse se zabývala především otázkami: *Co je podle Vás hlavním smyslem regulace lobbingu? Jaké jsou hlavní důvody, proč by měl a proč by naopak neměl být lobbing v ČR regulován? Experti jako důvody pro regulaci lobbingu nejčastěji uváděli: transparentnost rozhodovacích procesů a tvorby zákonů, dále posílení veřejné kontroly, omezení upřednostňování dílčích privátních zájmů a omezení korupce a klientelismu. Dalšími důvody pro regulaci lobbingu podle expertů jsou: průhledné financování politických stran a kampaní, důvěryhodnost profese lobbisty, podpoření důvěryhodnosti politiků, uspokojení politické i společenské poptávky pro regulaci lobbingu.*

Lobbing je veřejností stále vnímán pejorativně a je spojován s korupcí. Jedním z cílů regulace lobbingu by podle expertů mělo být právě jeho vymezení jako legální a legitimní činnosti vůči korupčnímu jednání, které je nejen nelegální (nepřijatelné pro veřejnost z etického hlediska), ale také nelegální. Při regulaci lobbingu je proto důležité určit jasnou hranici, kde končí lobbing a kde začíná korupce, čemuž se experti věnovali v rámci třetího expertního setkání. Jejich názory k této problematice uvádíme níže. Mezi důvody, proč by lobbing naopak neměl být regulován, experti zmiňovali větší byrokracii a administrativní zátěž pro lobbované i lobbisty, hrozbu nesnadnosti legislativního nastavení regulace (mj. nesnadné vymezení lobbingu a určení hranic regulace) a hrozbu nevymahatelnosti regulace (problematika kontroly a sankcí). Jako další důvody, proč by lobbing neměl být regulován, uváděli experti přílišnou kontrolu ze strany státu, privilegování určité skupiny a omezení komunikace občanů s politiky.

Druhá část diskuse se zabývala především otázkami: *Jakou z forem regulace lobbingu byste v ČR preferovali a proč? Jaké jsou podle Vás vhodné možnosti (mechanismy) regulace lobbingu a proč?* Experti po druhé části diskuze vyplňo-

vali dotazník, kde vyjádřili svůj názor na vhodnost zavedení konkrétních opatření, která vzešla z diskuze. Většina odborníků z expertní skupiny doporučuje zavést v podmínkách ČR povinnou zákonnou formu regulace lobbingu,¹ která podle nich bude mít oproti dobrovolným formám regulace větší efekt a bude lépe vymahatelná. Dobrovolné formy samoregulace považují spíše za vhodný doplněk formy zákonné (například pomocí etických kodexů lobbistů, etických kodexů veřejné správy atp.).

Experti se shodli na tom, že k zavedení zákonné regulace lobbingu jsou nutnými předpoklady jasná definice lobbingu, lobbisty i lobbovaného. Experti rovněž diskutovali o rozsahu regulace lobbingu, přičemž se shodli na doporučení, aby se regulace lobbingu vztahovala na legislativní proces i exekutivu. Zároveň je podle expertů důležité v rámci zákonné regulace lobbingu řešit předmět a cíl lobbování. K úspěšné regulaci lobbingu považují experti za důležité rovněž definovat kontrolní mechanismy, doporučují tedy určit kontrolní orgán a sankce, k čemuž se podrobněji vyjádří ještě během dalších setkání expertní skupiny. Podle expertů je rovněž vhodné, aby zákonná regulace lobbistů umožňovala registrovaným lobbistům disponovat výhodami, které za svou registraci získají.

Experti se naopak v rámci svého prvního setkání neshodli na regulaci lobbingu na úrovni krajů a obcí – část z nich tuto možnost považuje za vhodnou, část z nich za velmi nevhodnou. Stejně tak se neshodli na konkrétním mechanismu zákonné regulace v podobě „veřejného diáře“ – odpovědi na tuto otázku mají velký rozptyl – pro mnohé experty představuje veřejný diář velmi vhodný prostředek regulace, pro jiné naprosto nevhodný. K tomu, aby byla do zákonné regulace zahrnuta také problematika „otáčivých dveří“ (tedy jev, kdy se do vysoké politiky mohou dostat představitelé zájmových skupin, případně i lobbisté sami nebo se naopak někteří bývalí veřejní činitelé stávají významnými lobbisty), se experti staví neutrálně. Experti považují za zcela nevhodný prostředek regulace lobbingu vymezení místa, kde se lobbing odehrává.

Závěry z druhého expertního stolu na téma: Koho regulovat?

Druhý expertní stůl o lobbingu byl zaměřen především na lobbisty, konkrétně na otázku, *kdo by měl být označen za lobbistu*. Cílem této části diskuze tedy bylo najít definici, koho by měla připravovaná zákonná úprava lobbingu regulovat.

1 V souvislosti s vyjádřením preference povinné zákonné regulace lobbingu se někteří z expertů vyjadřovali pro měkkou formu zákonné regulace, která nebude vůči lobbistům a lobbovaným příliš restriktivní.

Experti se měli v závěru setkání pokusit písemně formulovat definici lobbisty podle svých představ. Z jejich formulací často citujeme, neboť se mohou stát dobrým základem formulace připravovaného zákona. V rámci povinné zákonné regulace experti jmenovali především dvě možnosti definice lobbisty – pomocí výčtu kategorií osob nebo pomocí obecnější definice, která bude mít širší platnost. Experti preferovali obecnější definici lobbisty, která nebude jen prostým výčtem kategorií osob. Podle expertů taková definice více odráží realitu, je lépe aplikovatelná v praxi a bude se méně obcházet.

Naprostá většina expertů definuje lobbistu v souvislostech „ovlivnění“ držitele veřejné moci, například: „Osoba, která komunikuje s držitelem veřejné moci ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu atd.“

Taková varianta se ovšem neobejde bez přesného vymezení držitelů veřejné moci, které je možné převzít z jiné zákonné úpravy – například ze zákona o střetu zájmů nebo ze zákona o státní službě (viz níže). Experti se shodli na tom, že k této definici lobbisty je nezbytné dodat vymezení ve smyslu: „osoba, která reprezentuje zájmy větší skupiny“ nebo „ten, kdo zastupuje kolektivní zájem“. Tuto širší definici lobbisty je podle expertů navíc vhodné doplnit kategoriemi lobbistů (například: „profesionální lobbisté, lobbisté zaměstnaní firmou, lobbisté zaměstnaní neziskovými organizacemi“), což má podle expertů smysl, pokud v zákoně budou rovněž pro každou kategorii definována práva a povinnosti daných lobbistů – práva a povinnosti lobbistů byla předmětem diskuse expertů na jejich čtvrtém setkání.

Experty méně preferovaná varianta obecnější definice v sobě zahrnuje pojem lobbistický kontakt. Blížila by se tak definici z posledního návrhu zákona o regulaci lobbingu z roku 2009: „Lobbistou je osoba, která soustavně vykonává lobbing. Pokud osoba uskutečnila v rámci jednoho kalendářního čtvrtletí více než tři lobbistické kontakty, případně uskutečnila v rámci jednoho kalendářního roku pět nebo více lobbistických kontaktů, platí, že soustavně vykonává lobbing.“

Nevýhodou této definice může být podle expertů fakt, že nepostihne nárazové lobbisty (například zástupce profesních sdružení či významných podniků), kteří se ozvou jen v případě zákona, který se jich aktuálně týká. Tato definice zároveň vyžaduje precizní vymezení toho, co je lobbistický kontakt, k čemuž se vztahovala expertní diskuse v rámci třetího setkání. Většina expertů nepovažuje za vhodné vymezit lobbisty pouhým výčtem (ať už taxativním nebo demonstračním). V případě zvolení této definice experti navrhovali vydat se „kanadskou cestu“, tedy užší definici s jasným seznamem osob, které budou chápány jako lobbisté. Nevýhodou vymezení formou výčtu je podle expertů možnost obcházení

zákonně definice a neregistrování těch, kteří by do zákonné regulace měli spadat (podobně jako v případě legislativní úpravy v Polsku).

Druhá část diskuse se zaměřila na definici osob, *kteří by měly být v rámci zákonné úpravy označeny za lobbované*. V rámci povinné zákonné regulace lobbingu se experti téměř jednohlasně shodli na definici lobbovaného pomocí výčtu kategorií osob. Opět se nabízí několik možností. První možností je výčet osob převzít, jak bylo zmíněno výše, z jiného zákona. Výčet osob je možný převzít například ze zákona o střetu zájmů, ve kterém je definován „Veřejný funkcionář“. Většina expertů však preferovala druhou variantou, - výčet začlenit přímo do zákonné úpravy regulace lobbingu. Někteří experti se přikláněli k definici lobbovaného tak, jak jej nabízel poslední návrh zákona o lobbingu:

(4) Veřejným funkcionářem se pro účely tohoto zákona rozumí

a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „poslanec“),

b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „senátor“),

c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády, ...

Různorodé byly názory expertů na výčet konkrétních osob, které by měly být do výčtu zahrnuty, k čemuž se vrátili až v rámci třetího setkání. Obecně by mělo podle expertů jít především o ty osoby, „které se mohou významným způsobem podílet na lobbované záležitosti například tím, že jsou odpovědní za doporučení, rozhodnutí atp. a mohou tak ovlivnit projednávanou záležitost.“

V úvodu třetího setkání experti navázali na závěry prvních dvou stolů a zabývali se výčtem kategorií osob, které by měla zákonná úprava regulovat jako lobbované. Experti se shodli, že do výčtu lobbovaných měli patřit:

- poslanec Poslanecké sněmovny PČR, senátor Senátu PČR, asistent poslance, asistent senátora,
- člen vlády, náměstek člena vlády, asistent člena vlády, vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády,
- předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, člen Rady Českého telekomunikačního úřadu, člen bankovní rady České národní banky, prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, vedoucí státem ovládaných obchodních společností,

- hejtman, člen rady kraje nebo člen rady hlavního města Prahy, ředitel krajského úřadu, starosta města.²

Závěry z třetího expertního stolu na téma: Kdy se lobbing stává korupcí?

Experti se v rámci třetího kulatého stolu o lobbingu pokusili definovat základní riziková místa procesu ovlivňování rozhodnutí lobbovaného. Cílem bylo identifikovat oblasti rozhodování, které jsou předmětem lobbistických aktivit a které jsou rizikové z hlediska výskytu korupce. Při přípravě účinné zákonné regulace lobbingu v ČR je podle vyjádření expertní skupiny nezbytné věnovat pozornost souvisejícím úpravám.

Experti v rámci své diskuse vytypovali jako rizikovou oblast legislativní proces, který skýtá rizika při schvalování zákonů, pozměňovacích návrhů atp. Druhou oblastí je podle expertů rozdělování veřejných prostředků – konkrétně potom zadávání veřejných zakázek, neprůhledná majetková struktura některých právnických osob atp.

Třetí velkou oblastí jsou státem ovládané podniky, kde je podle expertů riziko jak z pohledu lobbovaných osob (podniky zadávají například veřejné zakázky), tak z pohledu lobbistů (podniky ovlivňují legislativu, podílejí se na tvoření politik atp.). Čtvrtou podstatnou oblastí je financování politických stran, kde je zásadní riziko v možnosti ovlivnění držitelů moci financováním jejich politických stran.

Logickou otázkou, na kterou experti hledali odpověď, pak byla: *Jaká je role regulace lobbingu v řešení výše zmíněných rizikových míst?* Experti považují za důležité, aby se význam zákona o regulaci lobbingu jako nástroje boje proti korupci nepřeceňoval a nesnažili jsme se jeho pomocí řešit primárně korupci namísto nastavení pravidel pro zákonný lobbing. Mnoho problémů spojených s korupcí je podle expertů dobré řešit jinými zákony a předpisy – jejich přípravou, případně novelizací. Zákon o regulaci lobbingu je z perspektivy boje proti korupci jen jeden z nástrojů, který může být využit a který ostatním opatřením umožní, aby byly efektivní.

K omezení výše uvedených rizik doporučují experti průběžně mapovat aktivity osob, které ve vyjmenovaných oblastech rozhodují – například zprůhlednit jejich rozhodování (uvádět s kým a za jakým účelem v daných věcech jednají atp.)

2 Tj. více než polovina expertů označila jmenované kategorie osob jako ty, které by měl zákon regulovat jako lobbované.

a nechat je nést za svá rozhodnutí zodpovědnost. Riziková místa v oblasti legislativního procesu je podle expertů dobré řešit především změnou jednacního řádu Poslanecké sněmovny. Oblast veřejných zakázek a problematiku financování politických stran by měl pokrývat především zákon o střetu zájmů, zákon o zadávání veřejných zakázek, zákon o státní službě (konkrétně například zvýšení imunity úředníků vůči politickým tlakům).

Experti se shodli na tom, že dalším dobrým nástrojem by rovněž mohlo být nastavení odpovědnosti úředníků. V oblasti státem ovládaných podniků by vedlo ke zmírnění rizik například rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, odpovědnost členů správních a dozorčích rad státních podniků. Regulace lobbingu by podle expertů měla pomoci v řešení výše zmíněných rizik především mapováním interakcí lobbovaných a lobbistů, což by usnadnilo vyšetřování korupčních případů a zefektivnilo ostatní nástroje boje proti korupci. Regulace lobbingu tedy pomůže řešit jmenované problémy zprůhledněním procesů ovlivňování lobbovaných. Regulace by tak zároveň umožnila transparentní ovlivňování lobbovaných coby legitimní činnost v očích veřejnosti.

Definice lobbingu

V závěrečné fázi se expertní skupina zaměřila na definici lobbingu, která by měla být uvedena v případné zákonné úpravě. Naprostá většina expertů se shodla na definici lobbingu, jež bude vycházet z definice lobbisty. Lobbistu experti na minulém setkání definovali nejčastěji v tomto znění: „Osoba, která komunikuje s držitelem veřejné moci ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu atd.“, doplněná formulací ve smyslu „osoba, která reprezentuje zájmy větší skupiny“.

Pokud bude zákonná úprava respektovat tuto definici lobbisty, většina expertů se v rámci expertní diskuse přikláněla k vymezení lobbingu jako komunikace vedené za účelem ovlivnit rozhodnutí, například: „lobbing je komunikace vedená/usutečňovaná lobbistou v zájmu svého klienta nebo zaměstnavatele“ nebo „lobbing je komunikace mezi lobbistou a držitelem veřejné moci, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování držitele veřejné moci“, případně „lobbing je jakákoli forma komunikace ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu apod.“.

Někteří experti by navíc v zákonné úpravě definovali také to, co se za lobbing nepovažuje (například: „komunikace mezi nadřízenými a podřízenými“ atp., jak bylo definováno například v minulém návrhu z roku 2009).

Závěry ze čtvrtého expertního stolu na téma: Jak regulovat lobbing?

Závěrečný stůl experti věnovali konkrétním parametrům připravované zákonné úpravy. Zásadní otázka, kterou experti v první polovině diskuse řešili, zněla, jestli má zákon o lobbingu zahrnovat více kategorií lobbistů a jaké by lobbisté z jednotlivých kategorií měli mít povinnosti a práva. Většina expertů (konkrétně 12 z 19 přítomných) se shodla, že by zákonná úprava měla definovat jednu kategorii lobbistů. Tato kategorie lobbistů by podle expertů měla mít povinnost registrovat se, zveřejnit svého zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbingu, téma (předmět) lobbingu, jméno a instituci lobbovaného, odevzdávat finanční zprávu, přijmout audit kontrolního orgánu, podepsat etický kodex.

Zároveň se experti shodli, že registrovaní lobbisté by měli mít jasně definovaná práva, která budou určitou motivací k registraci. Například by se mohlo jednat o právo vystoupit na výboru Parlamentu ČR na pozvání, mít přístup ke všem dokumentům připravované legislativy, mít přístup ke komisím a podvýborům Parlamentu ČR, připojit stanovisko v rámci legislativního procesu, vstoupit do prostor Parlamentu ČR bez doprovodu, mít nárok na zveřejnění stanoviska lobbisty věcně příslušným orgánem veřejné moci nebo například právo mít nárok na vyřazování se s připomínkou lobbisty věcně příslušným orgánem veřejné moci.

K právu „vystoupit na výboru Parlamentu ČR na pozvání“ je nutné podotknout, že již nyní může předsedající schůzi výboru udělit se souhlasem výboru slovo i jiným osobám. Jako práva lobbistů experti dále navrhovali například „přístup na legislativní radu vlády“, „nárok na setkání s poslancem či senátorem“ nebo „vystoupit na výboru za poplatek“, což však podpořilo jen několik z nich. Někteří experti k výše zmíněnému řešení navrhovali, aby určité organizace a instituce (například sociální partneři, ambasády) měly výjimku ze zákona a zákon o regulaci lobbingu se na tyto organizace nevztahoval, neboť je jejich činnost upravena jinými zákony a ustanoveními.

Druhou, experty méně preferovanou, variantou, je v rámci zákonné úpravy definovat tři kategorie lobbistů. Zákon by tak rozlišoval profesionální lobbisty (konzultanty), in-house lobbisty korporací a firem a lobbisty nevládních organizací. Ani v těchto jednotlivých kategoriích se však povinnosti a práva lobbistů, na kterých se experti shodli, významně neliší. Navíc by podle expertů hrozilo, že by se lobbisté snažili zařadit do nejvýhodnější kategorie a například velké korporace by pak lobbovaly prostřednictvím svých nadací atp.

V další části setkání experti diskutovali konkrétní povinnosti lobbovaných. Většina expertů se shodla, že by v zákonné úpravě měly být zahrnuty tyto povinnosti lobbovaných: vést veřejný diář, zveřejňovat návštěvní knihu, zveřejnit jmé-

no lobbisty, zveřejnit, s kým lobbovaný jednal o daném tématu, zveřejňovat finanční zájmy, nepřijímat jakékoli výhody.

Zveřejnění návštěvní knihy by bylo například pro poslance méně administrativně náročné, na druhou stranu to nemůže podle expertů nahradit komplexní veřejný diář, který zahrnuje zveřejnění všech schůzek s lobbisty. Někteří experti by rovněž mezi povinnosti zařadili „cooling-off period“ – tedy periodu, během které by se lobbovaní nemohli stát lobbisty a naopak. Experti se však dohodli, že by pro přehlednost zákona bylo vhodnější věnovat této problematice samostatný paragraf.

Experti často zmiňovali, že příliš povinností a nároků zvýší nechuť poslanců a senátorů připravený zákon přijmout. Je proto podle nich nutné požadavky na lobbované osoby nepřemrštít a u každé povinnosti věnovat velkou pozornost její vymahatelnosti.

V další fázi diskuse se experti shodli na tom, že v rámci registrace by měly být veřejné následující informace o lobbistech: jméno, příjmení, obchodní firma nebo název, právní forma, sídlo, IČ, sankce uložené v souvislosti s výkonem lobbingu a informace, které plynou z výše zmíněných povinností (doba a způsob uskutečnění lobbingu, předmět lobbingu, jméno a název instituce lobbovaného).

Zároveň by se v rámci registrace mělo zjišťovat místo trvalého pobytu lobbisty, které by však podle expertů nemělo být veřejné.

V závěrečné části diskuse experti hledali vhodnou instituci, jež by evidovala informace o lobbingu, které definovali výše. Experti považují za důležité, aby evidenci vedla pouze jedna instituce s jasně vymezenými pravomocemi. Nebyla však nalezena shoda v tom, který z úřadů by danou agendu měl mít na starosti. Nejvíce expertů podporovalo variantu, aby evidenci lobbingu vedl úřad ombudsmana, případně aby vznikl nový nezávislý orgán. V této souvislosti však experti zmiňovali, že ačkoli by byl nový úřad vhodný, mohl by být a priori pro poslance a senátory velkou překážkou pro přijetí zákona o lobbingu. Podle minulého návrhu zákona o lobbingu by registroval část informací také mandátový a imunitní výbor PSP ČR. Tuto možnost však experti zavrhli z důvodu, že mezi lobbované osoby zařadili také veřejné funkcionáře na úrovni krajů a obcí.

Na úplný závěr se expertní skupina zaměřila na sankce za porušení či nesplnění povinností. Experti navrhovali tyto sankce: zveřejnit seznam těch lobbistů, kteří byli sankcionováni (případně zveřejnit i důvod, proč byli sankcionováni); finanční sankce; odnětí svobody; a zákaz činnosti lobbingu.

Sankce by měly být přesněji nastaveny podle orgánu, který bude sankce podle zákona udělovat. Experti však nenalezli na takovém orgánu shodu. Jednou

z možností je například, aby neplnění povinností lobbistů bylo klasifikováno jako přestupek a tento přestupek řešila příslušná obec nebo nový nezávislý orgán.

Shrnutí závěrů expertní skupiny a následného expertního šetření k zákonu o lobbingu

Většina odborníků z expertní skupiny doporučuje zavést v podmínkách ČR povinnou zákonnou formu regulace lobbingu, která podle nich bude mít oproti dobrovolným formám regulace větší efekt a bude lépe vymahatelná. Dobrovolné formy samoregulace považují spíše za vhodný doplněk zákonné formy³ (například pomocí etických kodexů lobbistů, etických kodexů veřejné správy atp.). Potřebu povinné formy regulace potvrdil i dotazníkový výzkum mezi odborníky. Více jak 75 % z nich je pro povinnou regulaci lobbingu. Přes 60 % ze zastánců povinné regulace pak zastává názor, že by tato regulace měla mít formu zákona.

Za nutné předpoklady zákonné regulace lobbingu považují experti především jasnou definici lobbingu, stejně jako definici lobbisty i lobbovaného. Zároveň doporučují, aby byla regulace lobbingu vztažena jak na legislativní proces, tak na exekutivu. Za vhodný mechanismus regulace lobbingu považují experti registraci lobbistů,⁴ s důrazem na jasnou definici parametrů registrace (například rozsahu, aktuálnosti informací atp.). Zároveň je podle expertů vhodné v rámci zákonné regulace lobbingu řešit předmět a cíl lobbování.⁵

Dále experti doporučují v rámci zákonné regulace jasně definovat kontrolní mechanismy a vymahatelnost regulace (kontrolní orgán, sankce). Podle expertů je rovněž vhodné, aby zákonná regulace lobbistů umožňovala registrovaným lobbistům disponovat výhodami, které za svou registraci získají. Konkrétněji jsou tyto mechanismy rozebrány v kapitolách níže. Neutrálně se experti staví k tomu, zahrnout do zákonné regulace také problematiku „otáčivých dveří“. K problematice „otáčivých dveří“ se mohli vyjádřit i oslovení odborníci v rámci dotazníkového výzkumu. Většina z nich projevila souhlas, aby byla do zákonné úpravy zahrnuta časová perioda, během které by se bývalý lobbista nesměl stát veřejným funkcionářem a naopak. Mnozí však vyjadřovali obavu, že daný zákon tak nara-

3 V souvislosti s vyjádřením preference povinné zákonné regulace lobbingu se někteří z expertů vyjadřovali pro měkkou formu zákonné regulace, která nebude vůči lobbistům a lobbovaným příliš restriktivní.

4 Konkrétně s výrokem „Registr lobbistů a lobbingu je vhodný mechanismus regulace lobbingu“ vyjádřilo souhlas přes 80 % z nich.

5 Pro zavedení registru lobbistů a lobbingu se vyslovila i naprostá většina odborníků v dotazníkovém šetření.

zí na ústavní právo každého občana být volen. Doporučují tedy postihnout alespoň druhý směr – tedy, aby se lobbovaní nestávali lobbisty.

Definice lobbisty

Stěžejní oblastí problematiky regulace lobbingu je hledání odpovědi na otázku, *kdo by měl být označen za lobbistu*, kterého by měla připravovaná zákonná úprava lobbingu regulovat. Experti se měli pokusit písemně formulovat definici lobbisty. V rámci povinné zákonné regulace experti jmenovali především dvě možnosti definice lobbisty – pomocí výčtu kategorií osob nebo pomocí obecnější definice, která bude mít širší platnost. Naprostá většina expertů se kloní k obecnější definici lobbisty, která nebude jen prostým výčtem kategorií osob. Podle expertů taková definice více odráží realitu, je lépe aplikovatelná v praxi a bude se méně obcházet.

Varianta 1

Nejčastější varianta definice, kterou experti v rámci obecnější definice zmiňovali, definuje lobbistu v souvislostech „ovlivnění“ držitele veřejné moci, například: „Osoba, která komunikuje s držitelem veřejné moci ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu atd.“

Taková varianta počítá s přesným vymezením držitelů veřejné moci, které je možné převzít z jiné zákonné úpravy – například ze zákona o střetu zájmů nebo ze zákona o státní službě (viz níže). Experti rovněž k takto formulované definici považují za důležité dodat vymezení ve smyslu: „osoba, která reprezentuje zájmy větší skupiny,“ nebo „ten, kdo zastupuje kolektivní zájem.“ Takové doplnění odliší lobbing od komunikace lobbovaného například se svými voliči, rodinnými příslušníky atp. S touto variantou souhlasí rovněž respondenti dotazníkového šetření, kteří ale upozorňují, že není úplně zřejmé, co znamená „kolektivní zájem“ nebo „větší skupina“, a je tedy nutné ještě definici doplnit, aby byla naprosto zřejmá. Někteří experti v rámci dotazníku dále navrhovali, aby byly v zákoně vyjmenovány příklady lobbistů („Zejména se jedná o...“).

Varianta 2

Experty méně preferovaná varianta obecnější definice je opřena o pojem lobbistický kontakt. Blížila by se tak definici z posledního návrhu zákona o regulaci lobbingu z roku 2009: „Lobbistou je osoba, která soustavně vykonává lobbing. Pokud osoba uskutečnila v rámci jednoho kalendářního čtvrtletí více než tři lobbistické kontakty, případně uskutečnila v rámci jednoho kalendářního roku pět nebo více lobbistických kontaktů, platí, že soustavně vykonává lobbing.“ Nevýhodou této definice může být podle expertů fakt, že nepostihne nárazové lobbisty (například zástupce profesních sdružení či významných podniků), kteří se ozvou jen v případě zákona, který se jich aktuálně týká. Tato definice zároveň vyžaduje precizní vymezení toho, co je lobbistický kontakt. Nejméně preferovanou možností je dle expertů vymezit lobbisty výčtem (ať už taxativním nebo demonstračním). Experti v této souvislosti navrhovali zvolit například „kanadskou cestu“, tedy užší definici s jasným seznamem osob, které budou chápány jako lobbisté. Nevýhodou vymezení formou výčtu je podle expertů možnost obcházení zákonné definice a neregistrování těch, kteří by do zákonné regulace měli spadat (podobně jako v případě legislativní úpravy v Polsku).

Zákonná úprava by podle expertů měla zahrnovat pro lobbisty tyto povinnosti:⁶

- registrovat se,
- zveřejnit svého zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbingu, téma (předmět) lobbingu,
- jméno a instituci lobbovaného,
- odevzdávat finanční zprávu, přijmout audit kontrolního orgánu,
- podepsat etický kodex.

Experti se lišili v názorech na periodu zveřejňování výše zmíněných informací (od několika týdnů až po jeden rok). Perioda by se podle nich navíc měla lišit dle druhu poskytované informace. S vyjmenovanými povinnostmi souhlasí také odborníci, kteří se vyjádřili v dotazníkovém šetření. Výhrady měli jen směrem k finanční zprávě, kde je podle některých odborníků třeba jasně vymezit, co konkrétně znamená „odevzdávat finanční zprávu“, a zamezit případným duplicitám s dalšími zákony. Otazník někteří odborníci kladou také nad povinností podepsat etický kodex, jehož plnění bude těžko prokazatelné.

6 Tj. více než polovina expertů souhlasila, aby daná povinnost byla v zákonné úpravě o regulaci lobbingu.

Zároveň se experti shodli, že by lobbisté měli mít následující možnosti:

- vystoupit na výboru Parlamentu ČR na pozvání,
- mít přístup ke všem dokumentům připravované legislativy,
- mít přístup ke komisím a podvýborům Parlamentu ČR,
- připojit stanovisko v rámci legislativního procesu,
- vstoupit do prostor Parlamentu ČR bez doprovodu,
- mít nárok na zveřejnění stanoviska lobbisty věcně příslušným orgánem veřejné moci,
- mít nárok na vypořádání se s připomínkou lobbisty věcně příslušným orgánem veřejné moci.

S navrženými právy souhlasili i odborníci, kteří se zúčastnili dotazníkového šetření. Jako práva lobbistů experti dále navrhovali například „přístup na legislativní radu vlády“, „nárok na setkání s poslancem či senátorem“ nebo „vystoupit na výboru za poplatek“, což však podpořilo jen několik z nich. Někteří experti k výše zmíněnému řešení navrhovali, aby určité organizace a instituce (například sociální partneři, ambasády) měly výjimku ze zákona a zákon o regulaci lobbingu se na tyto organizace nevztahoval, neboť je jejich činnost upravena jinými zákony a ustanoveními.

Experty méně preferovanou variantou je v rámci zákonné úpravy definovat tři kategorie lobbistů. Zákon by tak rozlišoval profesionální lobbisty (konzultanty), in-house lobbisty korporací a firem a lobbisty nevládních organizací. Ani v těchto jednotlivých kategoriích se však povinnosti a práva lobbistů, na kterých se experti shodli, významně neliší. Navíc by podle expertů hrozilo, že by se lobbisté snažili zařadit do nejvýhodnější kategorie a například velké korporace by pak lobbily prostřednictvím svým nadací atp.

Experti se shodli na tom, že v rámci registrace by měly být veřejné následující informace o lobbitech:

- jméno, příjmení,
- obchodní firma nebo název,
- právní forma, sídlo, IČ,
- sankce uložené v souvislosti s výkonem lobbingu
- a informace, které plynou z výše zmíněných povinností (doba a způsob uskutečnění lobbingu, předmět lobbingu, jméno a název instituce lobbovaného).

Zároveň by se v rámci registrace mělo zjišťovat místo trvalého pobytu lobbisty, které by však podle expertů nemělo být veřejné.

Definice lobbovaného

Definice osob, které by měly být v rámci zákonné úpravy označeny za lobbované. V rámci povinné zákonné regulace lobbingu se experti téměř bez výjimek shodli na definici lobbovaného pomocí výčtu kategorií osob. Opět se nabízí několik možností. První možností je výčet osob převzít, jak bylo zmíněno výše, z jiného zákona. Výčet osob je možný převzít například ze zákona o střetu zájmů, ve kterém je definován „Veřejný funkcionář“. Druhou variantou, kterou preferuje většina expertů, je výčet začlenit přímo do zákonné úpravy regulace lobbingu.

Experti se shodli, že do výčtu lobbovaných měli patřit:⁷

- poslanec Poslanecké sněmovny PČR, senátor Senátu PČR, asistent poslance, asistent senátora,
- člen vlády, náměstek člena vlády, asistent člena vlády, vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády,
- předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, člen Rady Českého telekomunikačního úřadu, člen bankovní rady České národní banky, prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,
- člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, vedoucí státem ovládaných obchodních společností,
- hejtman, člen rady kraje nebo člen rady hlavního města Prahy, ředitel krajského úřadu, starosta města.

S takovou definicí lobbovaných vyjádřili souhlas i respondenti z dotazníkového šetření. Podle některých z nich by bylo vhodné skupinu lobbovaných ještě rozšířit například o zastupitele krajských úřadů.

Většina expertů se shodla, že by v zákonné úpravě měly být zahrnuty tyto povinnosti lobbovaných:

- vést veřejný diář, zveřejňovat návštěvní knihu,
- zveřejnit jméno lobbisty,
- zveřejnit, s kým lobbovaný jednal o daném tématu,
- zveřejňovat finanční zájmy,
- nepřijímat jakékoli výhody.

7 Tj. více než polovina expertů označila jmenované kategorie osob jako ty, které by měl zákon regulovat jako lobbované.

Zveřejnění návštěvní knihy by bylo například pro poslance méně administrativně náročné, na druhou stranu to nemůže podle expertů nahradit komplexní veřejný diář, který zahrnuje zveřejnění všech schůzek s lobbisty. Někteří experti by rovněž mezi povinnosti zařadili „cooling-off period“ – tedy periodu, během které by se lobbovaní nemohli stát lobbisty a naopak. Experti se však dohodli, že by pro přehlednost zákona bylo vhodnější věnovat této problematice samostatný paragraf.

Experti často zmiňovali, že příliš povinností a nároků zvýší nechuť poslanců a senátorů připravený zákon přijmout. Je proto podle nich nutné požadavky na lobbované osoby omezit na nezbytně nutné, ale o to více u každé povinnosti věnovat velkou pozornost její vymahatelnosti. S navrženými povinnostmi lobbovaných souhlasili i respondenti, kteří se zúčastnili dotazníkového šetření. Často však měli připomínky k formulaci „finanční zájmy“, která není zřejmá, a je nutné v zákoně jasně vymezit, co konkrétně to znamená. Stejně tak je podle nich třeba se vyvarovat duplicit – například povinnost zveřejnit, s kým lobbovaný o daném tématu jednal, je velmi podobná povinnosti vést veřejný diář.

Definice lobbingu

Pokud bude zákonná úprava respektovat výše napsanou definici lobbisty, většina expertů se přiklání k vymezení lobbingu jako komunikace vedené za účelem ovlivnit rozhodnutí, například:

- „lobbing je komunikace vedená/uskutečňovaná lobbistou v zájmu svého klienta nebo zaměstnavatele“;
- „lobbing je komunikace mezi lobbistou a držitelem veřejné moci, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování držitele veřejné moci“;
- „lobbing je jakákoli forma komunikace ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu apod.“

Někteří experti by navíc v zákonné úpravě definovali také to, co se za lobbing nepovažuje (například: „komunikace mezi nadřízenými a podřízenými“ atp., jak bylo definováno například v minulém návrhu z roku 2009).

Instituce k evidenci lobbingu

Experti hledali vhodnou instituci, jež by evidovala informace o lobbingu, které definovali výše. Experti považují za důležité, aby evidenci vedla pouze jedna instituce s jasně vymezenými pravomocemi. Nebyla však nalezena shoda v tom, který z úřadů by danou agendu měl mít na starosti. Nejvíce expertů podporovalo variantu, aby evidenci lobbingu vedl úřad ombudsmana, případně aby vznikl nový nezávislý orgán. V této souvislosti však experti zmiňovali, že ačkoli by byl nový úřad vhodný, mohl by být a priori pro poslance a senátory velkou překážkou pro přijetí zákona o lobbingu. Podle minulého návrhu zákona o lobbingu by registroval část informací také mandátový a imunitní výbor PSP ČR. Tuto možnost však experti zavrhlí z důvodu, že mezi lobbované osoby zařadili také veřejné funkcionáře na úrovni krajů a obcí. Shoda na instituci, která by měla vést registr lobbistů a lobbingu, nebyla ani u respondentů dotazníkového šetření. Respondenti jen vyjádřili nesouhlas, aby danou institucí bylo Ministerstvo vnitra, stejně jako nesouhlasí s tím, aby vznikl nový nezávislý úřad.⁸

Sankce

Pokud by výše zmíněné povinnosti lobbisté porušili, experti navrhovali tyto sankce: zveřejnit seznam těch lobbistů, kteří byli sankcionováni (případně zveřejnit i důvod, proč byli sankcionováni); finanční sankce; odnětí svobody; zákaz činnosti lobbingu. Sankce by však měly být přesněji nastaveny podle orgánu, který bude sankce podle zákona udělovat.

Experti se však na takovém orgánu neshodli. Jednou z možností je například, aby neplnění povinností lobbistů bylo klasifikováno jako přestupek a tento přestupek řešila příslušná obec nebo nový nezávislý orgán.

V dotazníkovém šetření odborníci vyjádřili svůj souhlas, aby za neplnění povinností mohli být lobbisté potrestáni zákazem činnosti, a dále, aby mohli být potrestáni finanční sankcí. Respondenti naopak nesouhlasili, aby za porušení povinností mohli být lobbisté potrestáni odnětím svobody.

⁸ Respondenti měli vyjádřit svůj souhlas, resp. nesouhlas s tvrzeními: „Registr lobbistů a lobbingu by mělo vést Ministerstvo vnitra.“ a „Registr lobbistů a lobbingu by měl vést nový nezávislý úřad.“ V obou případech převládaly odpovědi „zcela nesouhlasím“ a „částečně nesouhlasím“.

5. Zásady reformy regulace lobbingu v České republice

Lukáš Kraus a Martin Fadrný

Úvod

Transparentní lobbing je přirozenou a žádoucí součástí fungování demokratických států. Zákonem regulovaná úprava lobbingu 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 lobbingu 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 lobbboval. 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 lobbingu 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. Nezřídka 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

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>.

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 lobbingu důležitým prostředkem ke zvýšení transparentnosti v rozhodování politiků a vysokých státních úředníků, který zprůhlední 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.

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>.

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 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 lobbingu, pak můžeme na federální úrovni pozorovat tendenci zpřesňování definice lobbingu a lobbistů, které více odrážejí lobbistickou praxi. Klíčový je v tomto ohledu zákon o zveřejňování informací týkajících se lobbingu 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) návr-

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>.

hu nebo odsouhlasení jedince do funkce, která je v kompetenci Senátu.“⁶ Vedle toho zákon uvádí negativní vymezení lobbingu, 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. LDA odráží zkušenosti z lobbistické praxe, kdy regulaci unikalo mnoho lobbistů, kteří se nevešli do legální definice. Americký vývoj lobbingové 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 lobbingu a lobbisty svědčí i zkušenost ze sousedního Polska. Polský zákon o lobbování v legislativním procesu (Ustawa o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa),⁷ 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 mohli 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.⁸ Vedle toho je třeba poznamenat, že i kvůli příliš vágní, omezené definici se doposud registrovalo jen zanedbatelné množství lobbistů.⁹

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 lobbingu by docházelo i v ČR k masiv-

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

7 *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>.

8 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.

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

nímu obcházení zákona. Tento názor, upřednostňující obecnější definici lobbisty, ostatně zastávají experti v Závěrech Expertních stolů o lobbingu (kapitola 4).

Vedle toho je třeba zdůraznit, že nelze v budoucí české úpravě omezit lobbisty jen na profesionální lobbisty. V dubnu 2011 bylo pod vedením Michaela Smithe z 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 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 využívali externí agentury. Z toho vyplývá, že regulace lobbingu, má-li být efektivní, nemůže zahrnovat pouze profesionální lobbisty – je nutné, aby zahrнула všechny formy lobbingových aktivit, které jsou firmami realizovány.“¹⁰

Co se týče možné definice lobbingu a lobbisty pro budoucí český zákon, lze se inspirovat návrhem zákona o lobbingu z roku 2009.¹¹ 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.*¹²

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 připomín-

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

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

12 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.

kového 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 kontaktů, platí, že soustavně vykonává lobbing.

Zkušenost ze zahraničí ukazuje, že jeden z největších problémů regulace lobbingu představuje příliš úzká definice lobbisty, která má v praxi za následek nízkou efektivitu zákona. Výše navrhané 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, odpovídajících 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 lobbingu, 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 lobbingu. 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 lobbingu se nejčastěji týká legislativní moci, „kdy lobbing 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.“¹³ Nicméně

13 Müller, K. B., Laboutková, Š., Vymětal, P. 2010. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, s. 57.

vyspělejší úpravy lobbingu nezahrnují mezi lobbované jen představitele zákonodárné moci, ale i zástupce moci výkonné a jiné subjekty. Například Kanada nebo Québec mezi adresáty lobbingu 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 lobbing chápán jako ovlivňování všech volených nebo jmenovaných veřejných činitelů a státních úředníků, kteří formulují a realizují veřejnou politiku.¹⁴ Je tedy zřejmé, že regulace lobbingu už není doménou pouze legislativního sboru.

V každém případě by se lobbing neměl týkat nezávislé soudní moci. Jak ostatně 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 lobbing 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 lobbingu měla týkat především právě jich.

Co se týče samosprávy, je to otázka složitější. Z dlouhodobého hlediska je žádoucí zavést transparentní pravidla lobbingu vedle celostátní úrovně i na úrovních krajské a obecné veřejné správy. Účastníci Expertních stolů o lobbingu se proto také shodli na zahrnutí následujících kategorií osob mezi lobbované: hejtmán, člen rady kraje nebo člen rady hlavního města Prahy, ředitel krajského úřadu, starosta města.¹⁵

Zahrnutí představitelů samosprávy do zákona by tedy bylo žádoucí, nicméně je otázkou, zda v prvotní fázi regulace lobbingu v ČR bude tento model prosaditelný. Možností je buď vyčlenit z budoucího návrhu zákona problematiku lobbingu 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.

14 Müller, K. B., Laboutková, Š., Vymětal, P. 2010. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, s. 58.

15 Kapitola 4 této publikace.

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 – hejtmana, člena rady kraje nebo člena rady hlavního města Prahy, ředitele krajského úřadu a starostu města.

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 regist-

raci 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 regulaci¹⁶).

Lobbisté by tato oznámení vyplňovali na jednoduchém, stránkovém elektronickém formuláři. 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 kapitole, 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. 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

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

vé 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 lobbistického trhu.

Vedle těchto výhod některé právní úpravy přiznávají lobbistům i některá práva, která jim z registrace plynou.¹⁷

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 nezpřístupňují. Od července 2010 obdo-

¹⁷ 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 prvé řadě právním předpisem „pro lobbisty“, ale jeho hlavním účelem je poskytnutí větší transparentnosti rozhodovacím procesům.

bu takového diáře zavedl pro prezidenta a viceprezidenta Bílý dům (USA).¹⁸ 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.¹⁹ 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.

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 zaangażováni. Může být nezbytné uložit období ‚vychladnutí‘, které znamená, že po určitý čas omezuje dřívější veřejné činitele v lobbování u jejich dřívějších organizací.“²⁰

Ostatně Česká republika ve své krátké historii pamatuje nemálo případů, kdy se vrcholný politik stal po zakončení 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 spjatým 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 po určitou dobu by nemohli vykonávat 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.

18 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

19 Chlad, L., Kolář, P., Pecháček, Š. 2007. Úprava činnosti lobbistů ve vybraných státech. Praha: Parlamentní institut, s. 5.

20 *OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 18 February 2010, OECD.

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.²¹ 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 zkušenosti s kauzou lobbisty Jacka Abramoffa²²) 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 takovou 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 nim²³ by se mohl inspirovat přísným britským zákonem Bribery Act 2010 („zákon o úplatcích“, dále jen BA),²⁴ který postihuje jak poskytování, tak přijímání úplatků, ať už jde o posky-

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

22 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> .

23 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>.

24 „2010 UK Bribery Act A Briefing for NGOs“, Transparency International UK, 2010.

tování 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 vyvinut, 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 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 Sunstein,²⁵ 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 po-

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

vinnosti podle zákona. Takovou listinu by nezávislý orgán pro kontrolu lobbingu uveřejňoval na svých stránkách, a byla by tak pod veřejným dohledem. Lobbyista 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. lobbyistu čekat trest ve formě pozastavení či zákazu 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 lobbyistů 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 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 OECD²⁶ shrnující doporučení k vytváření legislativního rámce pro úpravu lobbingu. Monokratický nezávislý orgán je použit také v kanadské právní úpravě lobbingu (zákon o registraci lobbyistů), která je hodnocena jako vůbec nejkvalitnější 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.²⁷

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 jak 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.

26 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>

27 Müller, K.B., Laboutková, Š., Vymětal, P. 2010. *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada, s. 98.

Návrh vychází vstřícně 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. 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 lobbing.

II. Jak legislativně implementovat tato opatření

Implementace opatření

Přirozenou součástí jakéhokoliv návrhu je otázka jeho implementace. Výše navrhaná 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“.²⁸ 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.“²⁹ 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 předkladatel zákona, zakotven do dlouhodobých strategií týkajících se boje s korupcí.

Role nevládních organizací v procesu přípravy zákona

Nevládní organizace dlouhodobě prosazují přijetí zákona regulujícího lobbing 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 lobbingu. Zatřetí, pokusit se ovlivnit veřejnost, média a představitelů politických stran tak, aby zde byla silná poptávka po kvalitní regulaci lobbingu.

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 expertizu 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 lobbingu). NNO v současnosti plánují vypracovat a společně vládě předložit svůj návrh paragrafovaného znění záko-

²⁸ *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>

²⁹ *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>

na. 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 lobbingu. 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 nabízely 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.

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.“³⁰

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 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.“

30 *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>

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.³¹ To znamená, že by mohl úředník za nahlášení korupčního jednání obdržet vysokou peněžitou odměnu.

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.

31 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/>.

Přísná pravidla pro správu státních firem

Třebaže státními a polostátními firmami protéká značný objem veřejných prostředků³² (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 OECD,³³ 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 dokumenty,³⁴ a je tomu tak ve všech sousedních státech.³⁵ 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).

32 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).

33 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.

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

35 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/>.

Další oblasti

Vedle zmíněných oblastí by bylo též potřeba zavést funkční systém sankcí v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, 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 těžší 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.

6. Návrh na paragrafované znění zákona o lobbingu

Frank Bold (dříve Ekologický právní servis)

Ekologický právní servis (EPS) připomínkoval návrh zákona o lobbingu, který byl předložen v únoru 2010 Poslanecké sněmovně poslanci B. Sobotkou (ČSSD), J. Tejcem (ČSSD), O. Liškou (SZ), P. Kováčikem (KSČM) a V. Jakoubkovou (DSZ); v této souvislosti EPS vytvořil i dva pozměňovací návrhy, které byly v PS navrhovateli předloženy; návrh zákona prošel PS, ale Senát jej zamítl 23. 6. 2010; z důvodu voleb do PS na další projednání návrhu zákona nedošlo.

EPS se též účastnil kulatých stolů o lobbingu, podílel se na přípravě podkladů a na zpracování závěrů z těchto stolů. EPS sepsal paragrafované znění zákona o lobbingu, který zohledňuje dosavadní debatu o návrhu zákona z roku 2010 a výsledky těchto expertních stolů.

Veškeré změny původního návrhu zákona byly provedeny na základě dvou pozměňovacích návrhů EPS, závěrů kulatých stolů, dalších úvah EPS podložených výzkumem odborných studií (zejména OECD) a diskusí s dalšími nevládními organizacemi – Zelený kruh, Otevřete.cz, Inventura demokracie, Transparency International, Oživení.

Část třetí a čtvrtá obsahuje související změny zákona o střetu zájmu a jednacího řádu PS, které byly navrženy v posledním návrhu zákona.

Výše zmíněné nevládní organizace se dohodly na základním rámci a na tom, že spolu připraví nové paragrafované znění návrhu zákona. 29. 11. 2011 se sešli M. Fadrný, L. Kraus (oba za EPS) P. Humlíčková (Zelený kruh), O. Kužílek (Otevřete.cz) a T. Kvasnička (Inventura demokracie) a připomínkovali nové paragrafované znění návrhu zákona.

Přehled některých změn v návrhu EPS oproti původnímu poslanceckému návrhu

§ 1

doplněno o deklaratorní požadavek etických kodexů na úrovni samosprávy

§ 2

(2) upravena definice (přidáno „jakákoliv ústní či psaná“); přidána poslední věta

(3) přidáno písmeno j) a k)

(4) jiný výčet veřejných funkcionářů

vypuštěn: (5) *Lobbistou je osoba, která vykonává lobbing na základě živnostenského oprávnění¹⁾ pro výkon lobbingu.*

§ 3

Vypuštěno:

1) *Pokud je lobbing vykonáván jako poskytování služeb ve prospěch třetích osob v rámci podnikání, je možné jej vykonávat jen na základě živnostenského oprávnění⁷⁾ pro výkon lobbingu.*

2) *Pokud není lobbing vykonáván jako podnikání, zejména pokud je vykonáván bezúplatně nebo výhradně ve prospěch osoby, která ho vykonává, je možné lobbing vykonávat též bez živnostenského oprávnění⁷⁾ pro výkon lobbingu; za úplatu se nepovažuje placení členských příspěvků nebo jiných obdobných příspěvků členy právnické osoby.*

(3) *Pokud vykoná lobbing podle odstavce 2 právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, podléhá ohlašovací povinnosti podle § 6.*

§ 4

Tam, kde bylo „Ministerstvo vnitra“ je nyní „parlamentní zmocněnec“.

Vypuštěno:

1 § 10 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

4) K písemné žádosti se přiloží ověřená kopie zejména dokladu prokazujícího živnostenské oprávnění²⁾ vykonávat lobbing.

10) Ministerstvo vyškrtne ze seznamu lobbistů lobbistu, jemuž zaniklo živnostenské oprávnění vykonávat lobbing.

Nový (4) změněn

(5) zredukován

Upravený (7) – přidána finanční zpráva

§ 5

Práva lobbistů jsou dost redukována a změněna, nicméně je k diskusi, zda je v tomto rozsahu i tak zanechat.

(2) vypuštěn poplatek

(3) c, e změněna

(4) změněn

(5) přidán

Přidáno: (7) Lobbista nesmí dát, zprostředkovat nebo slíbit veřejnému funkcionáři jakoukoli výhodu.

Vypuštěna: Ohlašovací povinnost

§ 6

Rozšířeny povinnosti veřejných funkcionářů

Navíc „cooling off period“

Místo „pracovního programu“ je zde „veřejný diář“

§ 7

Sankce: částečně pozměněno

§ 8

Mírně upraveno s ohledem na zmocněnce

§ 9 a dále

Parlamentní zmocněnec – úplně nový

2 § 10 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

**Návrh
na vydání
zákona**

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

ZÁKON

ze dne

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

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Lobbing

Základní ustanovení

§ 1

- (1) Tento zákon upravuje podmínky výkonu lobbingu, práva a povinnosti lobbisty a působnost orgánů veřejné moci týkající se lobbingu.
- (2) Tento zákon se vztahuje na lobbing týkající se přípravy, projednávání a schvalování návrhů právních předpisů (dále jen „návrh předpisu“) a přípravy, projednávání a schvalování dokumentů plánovací, koncepční a strategické povahy (dále jen „dokument“) v působnosti orgánů veřejné moci; netýká se však návrhů předpisů nebo dokumentů, které jsou schvalovány krajem, obcí nebo městskou částí, jež by si měly vytvořit vlastní etické kodexy pro komunikaci s lobbisty.

§ 2

- (1) Lobbing je činnost, jejímž předmětem je
- a) obbistický kontakt nebo
 - b) pomoc k uskutečnění lobbistického kontaktu, zejména organizování a koordinování lobbistických kontaktů.
- (2) Lobbistickým kontaktem je jakákoliv ústní či psaná komunikace, včetně jednostranné komunikace, s veřejným funkcionářem, 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. Komunikace lobbisty zapsaného v seznamu lobbistů s veřejným funkcionářem je vždy lobbistickým kontaktem.
- (3) Za lobbistický kontakt se nepovažuje
- 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 práva³⁾ 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 stížnosti⁴⁾ nebo petice⁵⁾,
 - h) žádost o poskytnutí informace podle zvláštního zákona⁶⁾,
 - i) komunikace uskutečněná na jednání poradního orgánu vlády,
 - j) elektronická či telefonická komunikace organizační povahy,
 - k) komunikace lobbisty zapsaného v seznamu lobbistů s veřejným funkcionářem vzniklá na náhodném a neplánovaném základě
- (4) Veřejným funkcionářem se pro účely tohoto zákona rozumí

3 Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

4 Např. § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

5 Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

6 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

- a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „poslanec“),
- b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „senátor“),
- c) člen vlády ,
- d) vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády,
- e) náměstek člena vlády a náměstek vedoucího Úřadu vlády,
- f) asistent poslance, senátora a člena vlády,
- g) poradce poslance, senátora a člena vlády.

(5) 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 kontaktů, platí, že soustavně vykonává lobbing.

(6) Spřízněnou osobou je pro účely tohoto zákona

- a) osoba blízka⁷⁾ veřejného funkcionáře nebo
- b) právnická osoba, včetně politické strany nebo politického hnutí, v nichž je veřejný funkcionář nebo jeho osoba blízka členem, společníkem, akcionářem nebo v jejichž orgánech je členem.

(7) Klientem je pro účely tohoto zákona osoba, v jejíž prospěch nebo na jejíž žádost lobbista vykonává lobbing; pokud lobbista vykonává lobbing z vlastní iniciativy nebo ve svůj prospěch, je klientem tento lobbista.

§ 3

Osoba, která vykoná lobbistický kontakt, je povinna před jeho vykonáním oznámit veřejnému funkcionáři, že jde o lobbistický kontakt a kdo je klientem. Pokud o to veřejný funkcionář požádá, je osoba, která vykoná lobbistický kontakt, povinna tyto skutečnosti potvrdit písemně.

Seznam lobbistů a práva a povinnosti lobbistů

§ 4

(1) Seznam lobbistů vede Parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbingu (dále jen „zmocněnec“). Zmocněnec zveřejňuje seznam lobbistů způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zmocněnec dále zveřejní způsobem podle věty druhé elektro-

7 § 116 občanského zákoníku.

nickou adresu, na niž se zasílají návrhy podle odstavce 2 a informace podle § 5 odst. 4.

- (2) Lobbista je povinen se do deseti kalendářních dnů ode dne, kdy poprvé soustavně vykoná lobbing, zaregistrovat do seznamu lobbistů; zároveň s písemným návrhem na registraci zašle zmocněnci kopii návrhu elektronickou formou.
- (3) Obsahem návrhu podle odstavce 2 je 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 podle odstavce 2 je dále jméno a příjmení fyzické osoby, která je s lobbistou v pracovním poměru, obdobném pracovním vztahu nebo jiném právním vztahu, na základě kterého bude jménem lobbisty vykonávat lobbistický kontakt. Návrh podle odstavce 2 dále obsahuje údaj o členství v organizacích lobbistů, pokud takové členství existuje.
- (4) Lobbista může v návrhu na registraci uvést též informace o tom, ve kterých věcech a na úrovni kterých orgánů vykonává nebo plánuje vykonávat lobbing, jakož i internetovou adresu, kterou používá k uveřejňování informací o své činnosti.
- (5) Obsahuje-li návrh na registraci náležitosti podle odstavců 2 a 3, zmocněnec lobbistu zapíše do seznamu lobbistů a doručí mu potvrzení o zapsání do seznamu lobbistů.
- (6) Pokud návrh na registraci neobsahuje náležitosti podle odstavců 2 a 3, zmocněnec písemně vyzve lobbistu, aby návrh na registraci ve lhůtě deseti pracovních dnů ode dne doručení výzvy doplnil. Pokud lobbista nedoplní návrh na registraci ve lhůtě podle věty první, zmocněnec lobbistu nezapíše do seznamu lobbistů; o nezapsání do seznamu lobbistů lobbistu písemně vyrozumí s uvedením důvodů.
- (7) V seznamu lobbistů se uvedou
 - a) identifikační údaje lobbisty v rozsahu podle odstavce 3, informace podle odstavce 4, pokud je lobbista uvedl, a seznam lobbistických kontaktů podle § 5 odstavce 3,
 - b) u každého lobbisty informace o sankcích uložených v souvislosti s výkonem lobbingu.
 - c) finanční, popřípadě výroční zpráva lobbisty podle § 5 odstavce 4.

(8) Lobbista je povinen oznámit zmocněnci změny skutečností a údajů podle odstavce 3 do čtrnácti dnů ode dne, kdy ke změně došlo.

§ 5

- (1) vypuštěno
- (2) vypuštěno
- (3) Lobbista zapsaný v seznamu lobbistů je povinen zmocněnci elektronicky oznamovat údaje o lobbistickém kontaktu do deseti dnů od jeho uskutečnění, s uvedením
 - a) doby a způsobu jeho uskutečnění,
 - b) orgánu, v němž působí veřejný funkcionář 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 mateřských a dceřiných společností klienta, v jejichž prospěch nebo na jejichž žádost byl lobbistický kontakt vykonán.
- (4) Lobbista zapsaný v seznamu lobbistů je povinen každoročně zmocněnci předkládat k 1. dubnu svoji finanční zprávu, ve které jsou jasně označeny příjmy a výdaje na lobbing. V případě, že je lobbista neziskovou organizací, předkládá svoji výroční zprávu.
- (5) Zmocněnec zveřejní u každého lobbisty způsobem podle § 4 odst. 1 informace předkládané podle odstavce 4 do patnácti dnů ode dne, do kterého měly být lobbistou oznámeny, případně do patnácti dnů ode dne, kdy byly oznámeny opožděně.
- (6) Oznámení podle odstavce 3 se podávají na formuláři, jehož strukturu a formát stanoví zmocněnec.
- (7) Lobbista nesmí dát, zprostředkovat nebo slíbit veřejnému funkcionáři jakoukoli výhodu.

§ 6

Povinnosti veřejných funkcionářů

- (1) 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 přízněnou 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 je povinen nahlásit zmocněnci, jestliže mu lobbista takovouto výhodu nabídl.
- (2) Veřejný funkcionář nesmí po dobu 2 let po skončení funkce vykonávat lobbing.
- (3) Veřejný funkcionář je povinen na svých internetových stránkách zveřejňovat svůj veřejný diář.
- (4) Veřejný diář obsahuje časový rozvrh schůzek veřejného funkcionáře za každý den, s uvedením jmen osob, místa a času schůzky a s uvedením předpisu, dokumentu nebo jiné věci, jíž se schůzka týkala.
- (5) Veřejný funkcionář musí ve veřejném diáři uvést informace za příslušný den podle odst. 4 ve lhůtě nejpozději do 24 hodin od skončení tohoto dne.

Sankce

§ 7

- Lobbista se dopustí přestupku, pokud
- nesplnil povinnost podle § 4 odst. 2,
- porušil povinnost podle § 4 odst. 8,
- neuvedl nebo nezveřejnil ve stanovené lhůtě údaje podle § 5 odst. 3 nebo uvedl zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje nebo
- porušil povinnost podle § 5 odst. 4,
- porušil zákaz podle § 5 odst. 7,
- porušil zákaz podle § 6 odst. 1,
- porušil informační povinnost plynoucí z §3.

- (2) Veřejný funkcionář se dopustí přestupku, pokud
- a) vykonává lobbing,
 - b) je 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,
 - c) vykonává činnost pro lobbistu za odměnu pro sebe nebo spřízněnou osobu nebo přijme nebo si dá zprostředkovat nebo slíbit od lobbisty jakoukoli výhodu, byť i po skončení své funkce, nebo uzavře s lobbistou smlouvu o půjčce, o úvěru nebo obdobný právní vztah, způsobilý zastřít poskytnutí výhody.
 - d) porušil povinnost nahlásit zmocněnci, že mu lobbista nabídl výhodu,
 - e) porušil zákaz podle § 6 odst. 2,
 - f) porušil povinnost podle § 6 odst. 5.
- a) Zmocněnec na svých internetových stránkách zveřejňuje seznam lobbistů a veřejných funkcionářů, kteří neplní povinnosti podle tohoto zákona, s uvedením konkrétní povinnosti, jež nebyla splněna.
- b) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč nebo zákaz činnosti do 5 let. Za přestupek podle odstavce 2 lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč.
- (3) Při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu a okolnostem jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, době trvání protiprávního jednání a ke skutečnosti, zda se odpovědná osoba přičinila o odstranění nebo zmírnění škodlivých následků.
- (4) Přestupky podle odstavce 1 a 2 projednává zmocněnec. V řízení se postupuje podle zákona o přestupcích⁸⁾ s výjimkou jeho § 84 až 87, pokud tento zákon nestanoví jinak.
- (5) Pokuty uložené za přestupky podle odstavce 1 a 2 vybírá a vymáhá zmocněnec; příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu.
- (6) Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy rozhodnutí o jejím uložení nabylo právní moci.

8 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

§ 8

- (1) Každý má právo písemně sdělit zmocněnci skutečnosti, které nasvědčují o nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v seznamu lobbistů a ve zveřejněných oznámeních lobbistů a veřejných funkcionářů; sdělení lze podat též v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Orgán podle věty první do 30 dnů ode dne obdržení sdělení písemně oznámí tomu, kdo sdělení podal, jak bylo s jeho sdělením naloženo; bylo-li sdělení učiněno v elektronické podobě, lze odpovědět též tímto způsobem.
- (2) Zmocněnec pokud se z dostupných informací dozví, že se lobbista nebo veřejný funkcionář dopustil jednání, které má znaky přestupku, přestupek projedná.
- (3) Zmocněnec zveřejní v seznamu lobbistů uloženou sankci s informací, za porušení jaké povinnosti byla uložena. Ze zveřejnění podle věty první musí být zřejmé, kterého lobbisty se uložena sankce týká.

„ČÁST DRUHÁ

Parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbingu

§ 9

- (1) Zmocněnec je 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.
- (2) Zmocněncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Poslanecké sněmovny. Zmocněncem nemůže být nikdo, kdo byl čtyři roky před nominací členem Parlamentu, prezidentem, členem ústavního soudu, vlády, státním žalobcem, sloužil v armádě či policii, nebo byl zaměstnancem politické strany. Zmocněnec nesmí zastávat žádnou funkci ve veřejné správě, v politice či jinou veřejnou funkci. Nesmí řídit firmu, být členem správní nebo dozorčí rady nebo být členem firmy.
- (3) Sídlem zmocněnce je Praha.
- (4) Zástupce zmocněnce zastupuje zmocněnce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Zmocněnec ho může pověřit výkonem části své působnosti. Pro volbu,

pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce zmocněnce platí ustanovení tohoto zákona obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.

§ 10

- (1) Funkce zmocněnce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv činností ve veřejné správě.
- (2) Výkon funkce zmocněnce je neslučitelný s jinou výdělečnou činností, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, není-li taková činnost na újmu výkonu funkce a její důstojnosti a neohrožuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce.
- (3) Zmocněnec nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí.
- (4) Po dobu výkonu funkce se zmocněnec, pokud podléhá branné povinnosti, nepovolává k vojenské činné službě nebo se mu vojenská činná služba přeruší; vojenské cvičení takto zameškané se promíjí.

§ 11

- (1) Zmocněnec se ujímá výkonu funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, ne však dříve než dnem následujícím po dni, kdy uplynulo funkční období dosavadního zmocněnce; do složení slibu nově zvoleného zmocněnce vykonává jeho působnost zmocněnec, jehož funkční období skončilo.
- (2) Slib zmocněnce zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv.“
- (3) Nesložili zmocněnec slib do 10 dnů ode dne zvolení nebo složili slib s výhradou, hledí se na něj, jako by nebyl zvolen.

§ 12

- (1) Zmocněnec vykonává svou funkci nezávisle a nestranně.
- (2) Za výkon funkce odpovídá zmocněnec Poslanecké sněmovně.

§ 13

- (1) zmocněnec pozbývá funkci dnem následujícím po dni, kdy
 - a) uplynulo jeho funkční období,
 - b) nabyl právní moci rozsudek soudu, kterým byl zmocněnec odsouzen pro trestný čin,
 - c) přestal být volitelným do Poslanecké sněmovny,
 - d) se ujal výkonu funkce uvedené v § 10 odst. 1 nebo vykonává činnost ve veřejné správě, anebo
 - e) předsedovi Poslanecké sněmovny bylo doručeno písemné prohlášení zmocněnce, že se této funkce vzdává.
- (2) Pozbytí funkce z důvodů uvedených v odstavci 1 vysloví předseda Poslanecké sněmovny a uvědomí o tom písemně osobu, která funkci zmocněnce pozbyla.
- (3) Vykonává-li zmocněnec činnost, která je podle § 3 odst. 2 neslučitelná s výkonem jeho funkce, nebo je-li členem politické strany nebo politického hnutí, Poslanecká sněmovna ho z funkce zmocněnce odvolá a písemně ho o tom vyrozumí; účinky odvolání nastávají dnem doručení písemného vyrozumění.
- (4) O odvolání z funkce uvědomí předseda Poslanecké sněmovny Senát, prezidenta republiky, jakož i veřejnost; o pozbytí funkce uvědomí též Poslaneckou sněmovnu.
- (5) Volba zmocněnce se koná ve lhůtě počínající šedesátým dnem před uplynutím funkčního období zmocněnce a končící dnem jeho uplynutí.
- (6) Uvolní-li se funkce zmocněnce před skončením jeho funkčního období, koná se volba zmocněnce do 60 dnů.
- (7) Nebyl-li zmocněnec ve lhůtě podle odstavce 5 nebo 6 zvolen, koná se nová volba ve lhůtě 60 dnů.

§ 14

- (1) Funkce zmocněnce je veřejnou funkcí.
- (2) Zmocněnci náleží plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Zástupci zmocněnce náleží plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění jako viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu.

§ 15

- (1) Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti zmocněnce plní Kancelář, která je organizační složkou státu.
- (2) Podrobnosti o organizaci a úkolech Kanceláře upravuje statut, který vydá zmocněnec.
- (3) Zmocněnci mohou být pro plnění úkolů při výkonu jeho působnosti jmenováni asistenti.
- (4) Pracovní poměr asistenta vzniká jmenováním a řídí se zákoníkem práce, pokud tento zákon nestanoví jinak. Asistenta jmenuje a odvolává vedoucí Kanceláře na základě návrhu zmocněnce.
- (5) Asistentem může být jmenován bezúhonný občan. Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, pokud se na něj hledí, jako by odsouzen nebyl.
- (6) Zmocněnec může pověřit asistenty a další zaměstnance Kanceláře, aby prováděli šetření ve věci podle § 15, 16 a § 21a odst. 1. Jednat jménem zmocněnce v příslušném řízení před soudem nebo Ústavním soudem 4) však mohou pouze asistenti.

§ 16

Výdaje na činnost zmocněnce a jeho Kanceláře jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.

§ 17

Na zmocněnce se vztahuje zákoník práce, pokud tento zákon nestanoví jinak.

§ 18

Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat zmocněnci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o střetu zájmů

§ 19

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 158/2009 Sb. a zákona č. 281/2009 Sb., se mění takto:

1. § 5 odst. 2 zní:

„(2) Veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. l) a m), který působí v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec nebo jimi ovládaná osoba má podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna.“

2. V § 9 se doplňuje odstavce 3, který zní:

„(3) Oznámení podle odstavce 1 je o svých činnostech povinen učinit nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku obdobně asistent poslance nebo senátora.“

Přechodné ustanovení

§ 20

Asistent poslance nebo senátora učiní oznámení podle § 9 odst.3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění tohoto zákona, poprvé za rok 2011.

ČÁST ČTVRTÁ

Změna zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

§ 21

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 47/2000 Sb., zákona č. 39/2001 Sb., zákona č. 78/2002 Sb., zákona č. 192/2002 Sb., zákona č. 282/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 482/2004 Sb., zákona č. 167/2005 Sb., zákona č. 205/2006 Sb., zákona č. 573/2006 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 162/2009 Sb. a zákona č. 402/2009 Sb., se mění takto:

1. V § 86 se na konci odstavce 3 doplňuje věta: „Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva 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.“
2. 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.“
3. „Pozměňovací návrh ve druhém čtení může předložit pouze poslanecký klub, nebo skupina nejméně deseti poslanců, pokud jsou z různých poslaneckých klubů.“

ČÁST PÁTÁ

Účinnost

§ 22

Tento zákon nabývá účinnosti dnem...

Znění měněných ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném znění, s vyznačením navrhovaných změn

§ 5

- (1) Poslanci nebo senátorovi, který zastupuje stát v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní má stát, jím ovládané právnické osoby, Česká národní banka, nebo všechny tyto osoby společně, podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna.
- ~~(2) Veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. l) a m), který zastupuje kraj nebo obec v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec má podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna:~~
- (2) Veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 písm. l) a m), který působí v řídicích, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec nebo jimi ovládaná osoba má podíl nebo hlasovací práva, nenáleží za tuto činnost odměna.**
- (3) S funkcí poslance nebo senátora jsou neslučitelné funkce vykonávané v pracovním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice, pokud jde o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje,
- a) na ministerstvu nebo na jiném správním úřadu,
 - b) na státním zastupitelství nebo soudu,
 - c) v bezpečnostních sborech, ozbrojených silách České republiky, Nejvyšším kontrolním úřadu, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, v Pozemkovém fondu České republiky nebo jiných státních fondech a v Kanceláři Veřejného ochránce práv.

§ 9

Oznámení o činnostech

- (1) Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě písemně oznámit, že
- a) podniká nebo provozuje jinou samostatnou výdělečnou činnost, a předmět, způsob a místo výkonu podnikání nebo této činnosti,

- b) je společníkem nebo členem právnické osoby, provozující podnikatelskou činnost (dále jen „podnikající právnická osoba“), a o jakou podnikající právnickou osobu jde (obchodní firma nebo název a sídlo),
- c) je statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, a o jakou podnikající právnickou osobu jde (obchodní firma nebo název a sídlo),
- d) vykonává činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.

(2) Oznámení podle odstavce 1 je veřejný funkcionář povinen učinit nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku.

(3) Oznámení podle odstavce 1 je o svých činnostech povinen učinit nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku obdobně asistent poslance nebo senátora.

Znění měněných ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, s vyznačením změn

Podávání návrhů zákonů

§ 86

- (1) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (dále jen „navrhovatel“). Za Senát, vládu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku mohou jednat jen jejich členové, kteří byli takovým jednáním zvlášť pověřeni. Jde-li o návrh skupiny poslanců, odůvodní ho poslanec, který je jejím členem a kterého tím tato skupina pověří.
- (2) Návrh zákona se předkládá písemně a musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést. Současně s návrhem zákona se předkládá i stejnopis návrhu zákona na technickém nosiči dat.
- (3) Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrho-

vané úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky. **Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva 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.**

- (4) Má-li být k zákonu vydán prováděcí předpis, může si organizační výbor vyžádat od navrhovatele jeho návrh. Návrh takového předpisu předloží navrhovatel vždy, má-li nabýt účinnosti současně se zákonem.
- (5) Jde-li o návrh novely zákona, návrh se předkládá se zněním platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění.
- (6) Navrhovatel může vzít svůj návrh zákona zpět až do ukončení druhého čtení zákona. Poté může vzít takový návrh zpět jen se souhlasem Sněmovny.

§ 94

- (1) Nerozhodla-li Sněmovna podle § 93 odst. 2, že návrh zákona vrací výboru k novému projednání, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná. Sněmovna se v ní může usnést, že projedná některá ustanovení návrhu zákona odděleně. Během podrobné rozpravy se předkládají k návrhu zákona pozměňovací, popřípadě jiné návrhy. **Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3, věty čtvrté.**
- (2) Pozměňovací návrhy, popřípadě jiné návrhy se dají vytisknout a předseda Sněmovny je zašle neprodleně všem poslancům.
- (3) I po podrobné rozpravě může Sněmovna vrátit návrh zákona výboru k novému projednání.
- (4) Pokud zazněl ve druhém čtení návrh na zamítnutí návrhu zákona, Sněmovna o něm hlasuje ve třetím čtení po ukončení rozpravy (§ 95 odst. 3).

Odborná literatura

- Bailey, R. 1979. *Popular Influence Upon Public Policy: Petitioning In 18th Century Virginia*. Westport: Greenwood Press.
- Baker, M. 1990. „Updating the Foreign Agents Registration Act to Meet the Current Economic Threat to National Security“. *Texas International Law Journal* 25: 23–42.
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Leech, B. L., Kimball, D. C. 2009. *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago: University of Chicago Press.
- BIS. 2013. *Výroční zpráva za rok 2012*. Praha: Bezpečnostní informační služby České republiky.
- Burson Marsteller. 2009. *A Guide to Effective Lobbying in Europe*. Brusel: Burson Marsteller.
- CBOS BS/165/2004, *Zaufanie do instytucji publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Varšava, 10.2004.
- Coen, D., Richardson, J. (eds.). 2009. *Lobbying the European Union: Institutions, actors, and issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. 2011. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- EPS. 2011. *Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv. Analýza a doporučení pro rozšíření kompetencí NKÚ*. Brno: Ekologický právní servis.
- Fatka, S., Levien, J. M. 1998. „Protecting the Right to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution“. *Harvard Journal on Legislation* 35: 559–588.
- Gregor, M. 2011. *Corporate Lobbying: A Review of the Recent Literature*. IES Working Paper 32/2011, IES FSV UK v Praze.
- Hall, R. L., Deardorff, A. V. 2006. „Lobbying as legislative subsidy“. *American Political Science Review* 100 (1): 69–84.
- Hasen, R. 2012. „Lobbying, Rent Seeking, and the Constitution“. *Stanford Law Review* 64: 191–254.
- Chlad, L., Kolář, P., Pecháček, Š. 2007. *Úprava činnosti lobbistů ve vybraných státech*. Praha: Parlamentní institut.
- Karpowicz, E., Pol, A. 2009. „Parlament w oczach Europejczyków“. *Biuro Analiz Sejmowych* 1 (9): 1–9.
- Kohout, P. (ed.). 2011. *Boj proti korupci. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády (NERV)*. Praha: Národní ekonomické rady vlády.
- Makowski, G. 2011. *Regulation of Lobbying in Poland*. Praha: European.
- McMenamin, I. 2012. „If Money Talks, What Does It Say?“ *World Politics* 64 (1): 1–38.

- Mishler, W., Rose, R. 2001. „What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies“. *Comparative Political Studies* 34 (1): 30–62.
- Müller, K.B., Laboutková, Š., Vymětal, P. 2010. *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada.
- Murphy, K. M., Shleifer, A., Vishny, R. W. 1993. „Why is rent-seeking so costly to growth?“ *The American Economic Review* 83 (2): 409–414.
- OECD. 2008. *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*. Paříž: OECD.
- OECD. 2009. *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation*. Paříž: OECD.
- OECD. 2010. *Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership*. Paříž: OECD.
- OECD. 2010. *Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. Paříž: OECD.
- Pross, A. P. 2007. „Lobbying: models for regulation.“ In *OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency*, Paříž, 7.-8. 6. 2007.
- Ronit, K., Schneider, V. 1998. „The strange case of regulating lobbying in Germany“. *Parliamentary Affairs* 51 (4): 559–567.
- Smith, R. 1997. „Compelled Cost Disclosure of Grassroots Lobbying Expenses“. *Kansas Journal of Law and Public Policy* 6: 115–182.
- Spak, M. 1990. „America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Foreign Bidder--A Statutory Analysis and Proposals for Reform of the Foreign Agents Registration Act and the Ethics in Government Act“. *Kentucky Law Journal* 78 (2): 237–292.
- Sunstein, C. R. 1997. „Behavioral Analysis of Law“. *University of Chicago Law Review* 64 (4): 1175–1195.
- Sunstein, C. R. 1996. „On the Expressive Function of Law“. *University of Pennsylvania Law Review* 144 (5): 2021–2053.
- Sunstein, Cass R. 1996. „Social Norms and Social Roles“. *Columbia Law Review* 96 (4): 903–968.
- Tolbert, C. J., Mossberger, K. 2006. „The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government“. *Public Administration Review* 66 (3): 354–369.
- Tollison, R. D. 1982. „Rent seeking: A survey“. *Kyklos* 35 (4): 575–602.
- Transparency International UK. 2010. *2010 UK Bribery Act: A Briefing for NGOs*. Londýn: Transparency International UK.
- Tullock, G. 1989. *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Norwell: Kluwer Academic Publishers.
- White House. 2011. *The Obama Administration's Commitment to Open Government: A Status Report*. Washington, DC: The White House.

O autorech

Michael L. Smith pracuje jako vědecký pracovník v Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i. Získal Ph.D. titul na New School for Social Research v New Yorku. V oboru politologie se věnuje problematice korupce a protikorupční politice a roli občanů v politických rozhodovacích procesech. Své vědecké bádání v oboru sociologie soustřeďuje na sociální a vzdělanostní nerovnosti a stratifikace v postkomunistických evropských zemích. Publikoval vědecké články např. v časopisech *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, *Communist and Postcommunist Studies* a *Comparative Education Review*.

Agnieszka K. Cianciara je odborná asistentka na Institutu politických studií Polské akademie věd. Byla také odbornou asistentkou na Collegium Civitas, asistentkou na College of Europe v Natolinu (2006–2011) a v Institutu pro veřejné záležitosti (2007–2009). Specializuje se na problematiku lobbování a zájmových skupin v Evropské unii. Je autorka knih *Polski lobbying gospodarczy w Unii Europejskiej 2004–2010* a *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie. Szansa czy wyzwanie dla systemu euroatlantyckiego?*

Craig Holman, Ph.D., je lobbista legislativních záležitostí pro nevládní organizaci Public Citizen, zejména na téma financování politických stran a legislativní etiky. Dříve, Holman byl hlavní politický analytik Brennan Center for Justice, New York University School of Law. Dr. Holman úzce spolupracoval s reformních organizací a zvolenými demokraty v 110. kongresu v přípravě a prosazování návrhu zákona o lobbying „Honest Leadership and Open Government Act“. V důsledku této právní úpravy, Holman také spolupracuje s evropskými nevládními organizacemi a členy Evropské komise a Evropského parlamentu v přípravě registru lobbistů pro Evropskou unii.

Vojtěch Prokeš je doktorandem oboru sociologie na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Ve své disertační práci se zabývá vnímáním korupce v kontextu institucionální důvěry. V letech 2012–2013 pracoval v Respekt institutu, o.p.s., kde měl mimo jiné na starosti projekt Expertní stoly o lobbyingu, který si kladl za cíl připravit podklady pro přípravu zákona o lobbyingu.

Martin Fadrný pracuje v nevládní organizaci Frank Bold, v sekci Odpovědný stát. Vystudoval právo a právní vědu na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. V současnosti se zabývá prosazováním protikorupčních opatření v rámci projektu Rekonstrukce státu.

Lukáš Kraus pracuje v advokátní kanceláři Šikola a partneři, s.r.o., konsorcium Frank Bold. Vystudoval právo a právní vědu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a bezpečnostní studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Vedle lobbyingu a odpovědnosti veřejné správy se zabývá výzkumem japonské politiky.

Regulace lobbingu v České republice. Od myšlenky ke konceptu a implementaci

Michael L. Smith, Vojtěch Prokeš (eds.) a kolektiv autorů

Redakce a jazyková korektura: Marta Svobodová

Návrh obálky: Jaroslav Kašpar

Sazba: Jakub Kubů

Tisk a vazba: ERMAT Praha, s. r. o., Antala Staška 1021/55, Praha 4

Vydal: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

1. vydání, Praha 2013

Počet výtisků: 500

ISBN 978-80-7330-247-4

Distribuce:

Tiskové a ediční oddělení Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i.

Jilská 1, 110 00 Praha 1

tel.: 210 310 217, 218

e-mail: prodej@soc.cas.cz

www.soc.cas.cz

Téměř každý den zprávy přinášejí české veřejnosti příklady, jak jsou zvolení politici propojeni s lobbisty a jejich rozhodnutí s podnikatelskými záměry. Přesto Česká republika stále postrádá legislativu, která by definovala lobbying, stanovila pravidla komunikace mezi lobbisty, zákonodárci a státními úředníky či zakotvila průhlednost těchto vztahů. Pokud činnosti jako lobbying chybí transparentnost v důsledku neúčinné regulace, může to narušovat důvěru veřejnosti a posilovat podezření z korupčního či neetického jednání v rozhodovacích procesech.

Cíl této publikace je vysvětlit veřejnosti a státním představitelům významnost regulace lobbyingu v boji s korupcí v České republice a poskytnout hlavní legislativní opatření v této oblasti, která podporují české nevládní protikorupční organizace. V posledních letech bylo v konceptualizaci a analýze regulace lobbyingu ze strany expertů, protikorupčních organizací a státních úředníků dosaženo velkého posunu. V současné době chybí hlavně politická vůle implementovat potřebnou reformu. Tato publikace přináší myšlenky, doporučení a specifické legislativní návrhy k realizaci budoucího zákona o lobbyingu.

ISBN 978-80-7330-247-4



9 788073 302474

Praha 2013

 **Frank Bold**

SOU

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.