



## Jak by měl vypadat zákon o lobbingu?

### Position paper EPS k regulaci lobbingu v ČR

Transparentní lobbing je přirozenou a žádoucí součástí fungování demokratických států. Lobbing napomáhá k artikulaci a prosazování zájmů nejrůznějších částí společnosti a je zároveň informačním kanálem, kterým se zkvalitňují znalosti držitelů veřejné moci o záležitostech, o kterých rozhodují. Zákonem regulovaná úprava lobbingu se stala podstatným prvkem transparentnosti demokracií v 21. století, jelikož umožňuje občanům vykonávat jejich právo na veřejnou kontrolu. 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 lobboval. Transparentnost v rozhodovacích procesech vede k větší důvěře veřejnosti v politiku. Zároveň zákonná regulace napomáhá kultivovat lobbistickou činnost a přispívá k formování kvalitnějšího rozhodování.

Z výše uvedených důvodů je Ekologický právní servis (EPS) přesvědčen, že Česká republika potřebuje kvalitní zákon o lobbingu. Je to podle názoru EPS důležitým předpokladem pro obnovení důvěry veřejnosti v politiku a pro zprůhlednění vztahů politiků s těmi, kteří ovlivňují jejich rozhodnutí.

EPS v tomto dokumentu představuje základní instituty a principy, na kterých by český zákon o lobbingu měl být postaven, pokud má představovat skutečně kvalitní a efektivní regulaci. EPS zde vychází z návrhu zákona, předloženém v únoru 2010 do Poslanecké sněmovny skupinou poslanců,<sup>1</sup> ze zpráv a doporučení OECD, zkušeností zahraničních expertů na lobbing a ze závěrů expertních kulatých stolů k lobbingu pořádaných na jaře 2011 Respekt Institutem na půdě Parlamentu ČR.

EPS má dále za to, že by práce na uzákonění transparentních pravidel pro lobbing měly být zahájeny okamžitě – pro přípravu zákona existuje dostatek odborných podkladů i expertízy. Naopak odkládání řešení problému (do konce roku 2012, kdy má být podle vládní tzv. Protikorupční strategie vypracována analýza, z níž má vyplynout, jaký způsob regulace lobbingu bude pro ČR nejvhodnější) je podle našeho názoru přinejmenším zbytečné. Vláda velice dobře ví, že šanci na přijetí mají ty zákony, které začnou procházet parlamentem zhruba v prvních dvou letech daného volebního období. Odkládání proto znamená faktické odsouzení tohoto zákona k nepřijetí.

<sup>1</sup> 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. Více: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=994&CT1=0>. EPS dále vychází ze Zprávy OECD: *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*, August 2008, OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf>, z dokumentu Principy lobbingu: *OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 18 February 2010, OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>, a z publikace Müller Karel B., Laboutková Šárka, Vymětal Petr. *Lobbing v moderních demokraciích*, Grada 2010.

EPS proto vyzývá vládu a poslance k tomu, aby zahájili urychlené práce na vládním nebo poslaneckém návrhu zákona, který by představoval kvalitní regulaci lobbingu. Kvalitní úprava lobbingu musí podle EPS obsahovat tyto prvky:

## Kvalitní definice lobbingu

Definice lobbingu by měla být založena na pozitivním a negativním vymezení pojmu lobbistický kontakt. Podle pozitivního vymezení by měla být lobbistickým kontaktem: **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. Každá komunikace registrovaného lobbisty s veřejným funkcionářem by měla vždy být lobbistickým kontaktem.**

Konkrétně lze tedy za lobbistický kontakt považovat např. schůzku, seminář, telefonát či e-mail. Podle negativního vymezení pak lobbistickým kontaktem není: komunikace mezi veřejnými funkcionáři, orgány veřejné moci a jejich zaměstnanci, komunikace na jednání orgánů veřejné moci, včetně jednání v orgánech komor Parlamentu, komunikace na jednání orgánů politických stran a politických hnutí, komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, komunikace při výkonu shromažďovacího práva nebo komunikace při stávce, uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo dokumentu během připomínkového řízení a komunikace týkající se takové připomínky v souladu s předpisy upravujícími připomínkové řízení, podání stížnosti nebo petice nebo telefonický, písemný či elektronický kontakt uskutečněný na základě zveřejněné výzvy, žádost o poskytnutí informace podle zvláštního zákona a komunikace uskutečněná na jednání poradního orgánu vlády.

## Jasně vymezení lobbisty

Definice lobbisty by 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 jedním z největších problémů regulace lobbingu představuje příliš úzká definice lobbisty, která má v praxi za následek nízkou efektivitu zákona. To se týká např. nejen sousedního Polska, kde se kvůli příliš omezené definici registrovalo jen zanedbatelné množství lobbistů, ale i Spojených států, tedy země, která má více než padesátiletou historii regulace lobbingu. Až v posledních letech se podařilo v USA prosadit jasnou a zároveň rozšiřující definici lobbistů, jež umožňuje mnohem lépe reflektovat reálný stav. Přesto snahy o rozšiřování definice lobbisty pokračují.

Jsme přesvědčeni, že zmíněné empirické 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.

## Vymezení lobbovaného

V zákoně o lobbingu je nutné taxativně stanovit, jaké subjekty jsou adresáty lobbingu. EPS podporuje výčet následujících **veřejných funkcionářů: 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, asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády.** Tyto subjekty patří mezi nejčastější cíle lobbistů, a proto je nutné zvýšit transparentnost těchto interakcí.

## Vedení státem ovládaných obchodních společností

Mezi veřejné funkcionáře podle tohoto zákona by měli patřit i vedoucí státem ovládaných obchodních společností. Tyto společnosti lze považovat za veřejné instituce, což potvrzují i rozhodnutí Ústavního soudu (I. ÚS 260/06), resp. Nejvyššího správního soudu (2 Ans 4/2009) a jejich vedoucí jsou tudíž státními úředníky, odpovídající veřejnému dohledu.

Na vedoucí státem ovládaných obchodních společností se vztahují veškeré povinnosti ostatních veřejných funkcionářů kromě zákazu lobbingu, což zohledňuje skutečnost, že provozují podnikání a mají právo prosazovat své zájmy. Pokud však provozují lobbing, měli by mít povinnost se registrovat stejným způsobem jako ostatní lobbisté podle tohoto zákona.

## Práva a povinnosti lobbistů a veřejných funkcionářů

Povinnosti lobbistů by měly být spojeny především s existencí **seznamu lobbistů**. Lobbista je povinen se do deseti kalendářních dnů ode dne, kdy poprvé vykoná lobbing, zaregistrovat do seznamu lobbistů. Lobbista zapsaný v seznamu lobbistů by měl být podle návrhu zákona povinen **parlamentnímu zmocněnci** (více o něm dále) oznamovat pravidelně, písemně i elektronickou formou, vždy do posledního dne kalendářního čtvrtletí za předcházející čtvrtletí seznam lobbistických kontaktů s uvedením a) **doby a způsobu** jejich 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. Každý lobbista by také měl ke konci roku parlamentnímu zmocněnci předkládat **finanční zprávu**, případně (v případě neziskových organizací) **výroční zprávu**. Lobbista by měl být též povinen před vykonáním lobbistického kontaktu **oznámít lobbované osobě**, že jde o lobbistický kontakt a kdo je klientem. Pokud o to lobbovaná osoba požádá, je osoba, která vykoná lobbistický kontakt, povinna tyto skutečnosti potvrdit písemně.

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 lze v návrhu zákona výslovně přiznat i některá práva, která by lobbistům z registrace plynula. Lobbista zapsaný v seznamu lobbistů by měl mít právo na propustku ke vstupu do objektů komor Parlamentu bez doprovodu. Lobbista by měl mít také právo požadovat, aby jeho stanovisko bylo věcně příslušným orgánem veřejné moci zveřejněno odkazem z internetových stránek orgánu veřejné moci.

Seznam lobbistů by měl být doplněn existencí **veřejného diáře** veřejného funkcionáře. Veřejným diářem se pro účely tohoto zákona 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 se nevztahuje na informace, které se podle zvláštního zákona nezpřístupňují. Možnost porovnat informace v seznamu lobbistů s těmi ve veřejném diáři poskytne veřejnosti příležitost kontrolovat soulad zveřejňovaných informací o lobbingu.

**Veřejný funkcionář také nesmí vykonávat lobbying**, 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 zastržit poskytnutí výhody. Veřejný funkcionář je povinen parlamentnímu zmocněnci nahlásit, pokud by mu lobbista takovouto výhodu nabídl.

## Období tzv. vychladnutí

Zvláštní zmínku si zaslouží ustanovení o dočasném **zákazu výkonu lobbyingu**, související s problematickým jevem tzv. „otáčivých dveří“, kdy se politici ihned po skončení funkce stávají lobbisty (a tak mohou využívat kontakty nabyté při výkonu veřejné funkce pro soukromé zájmy). Je potřeba předejít rizikům spjatých s tímto jevem a zajistit opatření, která by pomohla zachovat důvěryhodnost veřejné správy. Proto EPS prosazuje tzv. **vychladnutí**, časovou lhůtu, po kterou veřejný funkcionář nesmí vykonávat lobbying. Tato lhůta by měla trvat **dva roky**.

## Parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbyingu

Zahraníční zkušenosti a odborné studie zabývající se lobbyingem jasně ukazují, že je zásadní, aby seznam lobbistů a vynucování povinností lobbistů měl na starosti nezávislý orgán. EPS podporuje zřízení administrativně a rozpočtově nenáročné funkce, **parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbyingu**. Zmocněnec je podle našeho návrhu volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Zmocněnec může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ustanovení o neslučitelnosti funkcí a dalších náležitostí zaručující nezávislost jsou samozřejmá.

Vedle správy seznamu lobbistů a kontroly dodržování povinností by zmocněnec **projednával přestupky** (porušení povinností dle zákona o lobbyingu). V řízení by se postupovalo podle zákona o přestupcích. S tím souvisí i ukládání **sankcí** (peněžitá pokuta, zákaz činnosti).

## Další ustanovení; tzv. legislativní stopa

S přijetím zákona o lobbyingu bude potřeba novelizovat i některé zákony. Především zákon o střetu zájmů a zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V jednacím řádu jde o následující ustanovení. Zaprvé: 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.“. Zadruhé: V § 94 se na konci odstavce 1 doplňuje věta: „Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3, věty čtvrté.“ Tyto změny umožňují sledovat tzv. **legislativní stopu**, kdy je možné zjistit, zda se na návrzích zákonů či jejich pozměňovacích návrzích podíleli lobbisté.