

# **Poziční dokument EPS k problematice průhlednosti legislativního procesu a regulace lobbingu v ČR**

## I. Problémy legislativního procesu v ČR

Rozhodování českých politiků je dlouhodobě málo transparentní<sup>1</sup>. Tím je zároveň oslabována reálná politická odpovědnost za konkrétní rozhodnutí o věcech, týkajících se všech občanů České republiky. Naplňování zásad transparentnosti a odpovědnosti má velké rezervy především v oblasti legislativního procesu, kdy jsou návrhy zákonů předkládané v Poslanecké sněmovně často vypracovávány osobami stojícími mimo vládu a Parlament. Právní předpisy tak mohou být výsledkem skrytých lobbistických zájmů namísto transparentního rozhodování zákonodárců.<sup>2</sup>

Takovému stavu nahrává především neobvykle široká možnost podávat poslanecké pozměňovací návrhy, které v mnoha případech snižují kvalitu vládních právních předpisů, jež prošly standardní, dlouhodobou a systematickou přípravou v souladu s legislativními pravidly vlády ČR<sup>3</sup>. Klasický legislativní postup (věcný záměr zákona je připraven příslušným ministerstvem, k návrhu se koná připomínkové řízení, poté je vytvořen vlastní návrh v podobě plného paragrafovaného znění, jenž je předán předsedovi Poslanecké sněmovny s důvodovou zprávou k projednání ve Sněmovně a v Senátu) je často nabouráván právě poslaneckými pozměňovacími návrhy a tzv. přílepkami. Každý z poslanců totiž může jednotlivě předložit návrh na změnu legislativy, a to dokonce věcně nesouvisející s původním předpisem (v případě přílepků). V extrémních případech jsou poslanecké návrhy veřejně známé pouze dva dny před jejich schválením.<sup>4</sup> K této praxi se již vyjádřil i český ústavní soud. Ústavní soud dovozuje, že „*pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona*“.<sup>5</sup> Ke konci roku 2009 existovaly v euroatlantickém prostoru pouze tři země, které nějakým způsobem využívaly přílepků, a to Česká republika, Slovensko a Spojené státy americké. Všechny ostatní země tzv. přílepků již zakázaly a tento zákaz dodržují.<sup>6</sup>

Transparentnosti legislativního procesu též nepomáhá neexistence kvalitních zápisů sněmovních výborů. Z takových zápisů by mělo být zřejmé, kdo a jak se vyjádřil k danému legislativnímu postupu, tedy, kdo ho navrhoval, kdo ho podporoval či mu naopak oponoval. Vedle toho jednací řád Sněmovny nezná institut tzv. legislativní stopy, dokumentu, v kterém by mělo být výslovně uvedeno, kdo daný pozměňovací návrh podal či kdo se na něm podílel. Identifikace navrhovatele je přitom nepochybně důležitá pro zvýšení odpovědnosti politiků za jejich rozhodování.

Další překážkou ve zprůhledňování legislativního procesu je skutečnost, že neexistuje úplný, všeobecný přístup do elektronické Knihovny připravované legislativy (eKLEP). Nerovný přístup k navrhovaným zákonům proto nahrává zákulisním tlakům nikým nekontrolovaných lobbistů.

<sup>1</sup> Tuto skutečnost konstatuje i nová protikorupční strategie vlády, v jejíž analytické části konstatuje, že nejvýraznějším korupčním problémem České republiky je politická korupce a korupce související s výkonem veřejné moci. Více v dokumentu: Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/aktuality/Strategie-2013-a-2014.pdf>

<sup>2</sup> Analýza Zeleného kruhu: Poslanecké pozměňovací návrhy, 2012

<sup>3</sup> Legislativní pravidla vlády ČR, <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

<sup>4</sup> Analýza Zeleného kruhu: Poslanecké pozměňovací návrhy, 2012

<sup>5</sup> Srovnej Pl. ÚS 77/06

<sup>6</sup> Analýza Zeleného kruhu: Poslanecké pozměňovací návrhy, 2012

V neposlední řadě, významným nedostatkem českého legislativního procesu je neexistence účinné regulace lobbingu. Transparentní lobbying 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 zákonodárského procesu a tvorby důležitých rozhodnutí. Právě k posílení principů transparentnosti a odpovědnosti by měl směřovat každý funkční zákon o lobbingu. Ať už se jedná o hazardní, energetickou, tabákovou či jinou lobby, je třeba, aby bylo veřejnosti známo, kdy, kde a jakého veřejného činitele svými informacemi ovlivňovala v dané legislativní věci.

Vzrůstající vliv lobbistů, v situaci kdy se lobbying pohybuje v šedé zóně bez právního rámce, se odráží i v pravidelných zprávách Bezpečnostní informační služby. Výroční zpráva BIS z roku 2010<sup>7</sup> uvádí: „*Některým soukromým subjektům se podařilo úspěšně ovlivnit legislativní proces. Terčem lobbistického tlaku se staly předpisy z oblasti regulace hazardu a energetiky. Silné zájmové skupiny dokázaly prosazovat své cíle na všech úrovních tvorby právních norem...*“. Výroční zpráva BIS za rok 2011<sup>8</sup> zase uvádí: „*Zástupci hazardní lobby ovlivňovali legislativní proces, který upravoval a zpříšňoval podmínky pro podnikání v hazardu, a to přes instituce, kde se o podobě nové legislativy rozhodovalo. Představitelé některých společností působících na českém energetickém trhu (např. ČEZ, Czech Coal) se snažili legislativu v oblasti energetiky ovlivňovat prostřednictvím kontaktů ve státní správě nebo cestou poradních orgánů a profesních organizací.*“

Nutnost účinně reagovat na prorůstání ekonomických a politických zájmů regulací lobbingu si uvědomují i mezinárodní organizace, kterých je Česká republika členem. Doporučení k úpravě lobbistických vztahů najdeme např. ve vyjádřeních protikorupčního orgánu Rady Evropy, Skupiny GRECO: „*Větší transparentnost lobbistických aktivit může přinutit politické a ekonomické hráče k větší odpovědnosti a obnovit důvěru veřejnosti v demokratické fungování orgánů státní správy.*“<sup>9</sup> Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) zase ve svých zprávách analyzuje účinnost regulace lobbingu v zemích, které k ní přistoupily, a radí, kterými zásadami je potřeba se při zavádění regulace řídit. OECD upozorňuje: „*S finanční a ekonomickou krizí – masivní vládní bailouty a stimulační balíčky, pokusy o přepsání pravidel a formulování východisk z krize – je hodnota lobbingu vyšší než kdykoliv předtím. Zvýšená transparentnost a integrita lobbingu jsou nutné k ochraně veřejného rozhodování.*“<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Blíže viz Výroční zpráva BIS za rok 2010: <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html>

<sup>8</sup> Blíže viz Výroční zpráva BIS za rok 2011: <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>

<sup>9</sup> Parliamentary Assembly: *Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying)*, Recommendation 1908 (2010), 23 November 2010

<sup>10</sup> Why does lobbying get so much attention?, <http://www.oecd.org/governance/ethics/lobbying.htm>

## II. Základní fakta o lobbiovém průmyslu v ČR

„Lobbing je ústní či písemná komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímání zákonů, politiky či úředních rozhodnutí, ... termín veřejní činitelé zahrnuje státní úředníky, zaměstnance a nositele (ať už volené či jmenované) veřejné funkce v oblastech výkoné a zákonodárné moci.“<sup>11</sup>

V současnosti není lobbing v ČR žádným způsobem upraven, a tak se veškeré interakce mezi veřejnými činiteli a těmi, kdo se snaží ovlivnit jejich rozhodování, odehrávají v rámci režimu ústavního principu vyjádřeném v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Neexistují tedy pravidla pro transparentní lobbing, a tak občané nemají k dispozici informace o tom, kdo koho v určité záležitosti ovlivňoval. Tato situace nepřispívá v posilování důvěry v politiku a nepomáhá slušným lobbistům zbavit se negativní konotace, která je jim mnohými občany přisuzována.

V ČR působí stovky subjektů, které fakticky provozují lobbing. Lze je rozdělit do třech kategorií:

- 1) **Podnikoví lobbisté** – až 64 % manažerů firem, působících v ČR, využívají při lobbingu svých vlastních kapacit. Velká většina lobbingových aktivit je tedy realizována firmami samotnými, aniž by využívali externí agentury.<sup>12</sup>
- 2) **Profesionální lobbisté** – mezi ně patří zejména firmy, které většinou nabízejí služby jako „public relations“, „public affairs“, „government communications“, apod. V ČR existují v zásadě tři asociace, které takovéto subjekty sdružují: Asociace Public Relations Agentur (21 členů)<sup>13</sup>, Komora Public Relations (12 členů)<sup>14</sup> a nově vzniklá (květen 2012) Asociace Public Affairs Agentur (6 členů)<sup>15</sup>.
- 3) **Ostatní** – zástupci právních kanceláří, různé asociace, komory, profesní a zájmové svazy, unie, odborové centrály, neziskové organizace, apod.

### **Za co se lobbuje v ČR a kolik peněz je ve hře:**

Nízké spotřební daně a cigarety: 7 miliard Kč

Zdanění fotovoltaických elektráren: 4,2 miliardy Kč ročně

Zdanění hazardu: 7 miliard Kč

Stravenky: 2 miliardy Kč

Stíhačky: 15-25 miliard Kč

Ekologická zakázka: 114 miliard Kč

*Zdroj:* Kdo zkrátí lobbisty, Ekonom.ihned.cz, 21.7.2011, <http://m.ihned.cz/c1-52351560-kdo-zkroti-lobbisty>

<sup>11</sup> 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>

<sup>12</sup> V dubnu 2011 bylo pod vedením Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. provedeno „Šetření českého podnikatelského prostředí 2011“. Toto šetření bylo rovněž součástí výzkumného projektu „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v České republice“, které realizovalo CVVM. Hlavním řešitelem projektu je Michael L. Smith, Ph.D.

<sup>13</sup> Asociace Public Relations Agentur, <http://www.apra.cz/cs/>

<sup>14</sup> Komora Public Relations, <http://www.komorapr.cz/>

<sup>15</sup> Asociace Public Affairs Agentur, <http://www.apaa.cz/>

### Podpora regulace lobbingu v ČR:

**Přes 80 %** firem podporuje alespoň nějakou formu regulace lobbingu v ČR.  
**57 %** českých firem by bylo ochotných zveřejňovat své kontakty s politiky.  
**30 %** firem komunikuje s politiky a úředníky prostřednictvím osobních setkání.

*Zdroj:*

*Lobbing v ČR: Analýza prosazování zájmů ve veřejné sféře*, 2010. Jedná se o průzkum zaměřený na české firmy, který zrealizovala konzultační agentura Fleishmann-Hillard ve spolupráci s EurActivem. Dostupné online:

[http://www.euractiv.cz/fileadmin/Documents/Dokumenty\\_ke\\_stazeni/Analzy/Lobbing\\_v\\_CR\\_FH-3.pdf](http://www.euractiv.cz/fileadmin/Documents/Dokumenty_ke_stazeni/Analzy/Lobbing_v_CR_FH-3.pdf)

### Vybrané případy neprůhledného lobbingu v ČR

#### a) Zrušení poplatků za znečišťování ovzduší

Poslanecká sněmovna 10. února 2012 schválila zrušení poplatků za znečišťování ovzduší. Dojít by k němu mělo na konci roku 2015, odkdy by firmy neměly platit za vypouštění oxidů dusíku, oxidu siřičitého a těkavých organických látek. S koncem roku 2021 by pak firmy měly přestat platit i za emise tuhých znečišťujících látek. Poslanci tak zcela změnili vládní návrh zákona o ochraně ovzduší, který naopak usiloval o postupné zvyšování poplatků. Jak tvrdí ministr financí Miroslav Kalousek, existují chvíle, kdy vláda může navrhnout cokoliv, ale jistá lobby napříč politickým spektrem si stejně prosadí svoje.<sup>16</sup> Zrušení poplatků za znečišťování ovzduší bylo **typickým příkladem lobbingu firem v Poslanecké sněmovně**.

#### b) Rozdělení odvodů z hazardu

Poslanecká sněmovna odhlasovala v roce 2012 změnu v rozdělení odvodů z hazardu. Novela ponechává loterijním firmám možnost rozhodovat o tom, kam půjde třetina z povinných odvodů a bere peníze z poplatků za hrací automaty obcím, které tak přišly o 3 miliardy korun. Proti koaličnímu návrhu se ve sněmovně ostře postavila TOP 09, která jeho přijetí považuje za **vítězství loterijní lobby**. Návrh Sněmovnou prohlasovaly strany ODS, ČSSD, KSČM, tři poslanci VV a čtyři nezařazení. "Loterijní firmy mě vůbec nepřesvědčovaly a nebyl jsem s nimi vůbec v kontaktu," uvedl v Ozvěnách dne Radiožurnálu **poslanec ODS Pavel Svoboda**, který změny v rozpočtovém výboru prosazoval. "Přesvědčila mě realita, která nastala, když jsem si přečetl vládní návrh zákona, který vůbec nepočítal s podporou sportu, postižených a občanských sdružení. Skupiny občanů, která byla podporována do současné doby formou loterijních společností," vysvětlil Svoboda svůj postoj. Svoboda přesto v rozhovoru později přiznal, že se **nechal pozvat v létě společností Synot, aby mu vysvětlila, jakým způsobem rozdělují peníze**.<sup>17</sup>

#### c) Golf v Dubaji

Předseda vlivného sněmovního rozpočtového výboru, **Pavel Suchánek (ODS)**, byl v únoru 2011 na golfu ve Spojených arabských emirátech společně s významnými českými podnikateli ze státních i soukromých firem (včetně tehdejšího šéfa ČEZ, Martina Romana, či

<sup>16</sup> <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033256.htm>

<sup>17</sup> Poslanec Svoboda: Nechal jsem se pozvat Synotem. Není to lobbing, Český rozhlas, 15.11.2011, [http://m.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/poslanec-svoboda-nechal-jsem-se-pozvat-synotem-neni-to-lobbing--976661](http://m.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/poslanec-svoboda-nechal-jsem-se-pozvat-synotem-neni-to-lobbing--976661)

Romana Janouška). Suchánek se v minulosti zasadil o to, aby topmanažeři velkých firem nemuseli zveřejňovat svoje odměny.<sup>18</sup>

Vzhledem k těmto a dalším případům netransparentního lobbingu v ČR a k doporučením výše zmíněných mezinárodních organizací jsme přesvědčeni, že ČR potřebuje funkční zákon o lobbingu a změnu jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, aby mohlo dojít ke zprůhlednění politického rozhodování.

### **Výzkum veřejného mínění v šesti zemích EU ukazuje, že občané chtějí jasná pravidla pro lobbing**

Šest členů koalice pro transparentní lobbing ALTER-EU<sup>19</sup> v šesti zemích EU<sup>20</sup>, uspořádalo výzkum veřejného mínění, který ukazuje zvýšenou obavu o etiku, transparentnost a lobbing v rámci Evropské unie. Podle výzkumu si lidé v Evropě přejí jasná etická a zákonná pravidla pro lobbing ve vztahu k rozhodování orgánů EU a požadují lepší regulaci lobbistů a zvýšenou transparentnost EU.<sup>21</sup>

*Zdroj:* European poll shows considerable concern about EU ethics, transparency and lobbying, 31.1.2013, <http://www.eu-citizens.org/noticia10.php>

<sup>18</sup> <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=692115>

<sup>19</sup> Friends of the Earth Europe, Access Info Europe, Aitec, Ekologický právní servis, Health Action International a Spinwatch

<sup>20</sup> Rakousko, ČR, Francie, Nizozemí, Španělsko a Velká Británie

<sup>21</sup> V rámci výzkumu, provedeného agenturou TNS opinion, bylo dotazováno přes 6000 lidí. Výzkum ukázal, že tři čtvrtiny (73%) dotazovaných má obavu, že lobbisté, reprezentující obchodní sektor, mají příliš velký vliv na rozhodování EU. 80% dotazovaných je přesvědčeno, že by měla existovat povinná regulace lobbingu, aby tak došlo k zajištění vyvážené účasti odlišných zájmů na rozhodování.

### III. Snahy o regulaci lobbingu v ČR

Za první pokus prosadit určitá pravidla lobbingu lze považovat návrh dobrovolného **Etického kodexu poslance**, který v **listopadu 2005** předložil tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek (ČSSD).<sup>22</sup> Návrh však vyvolal zanedbatelnou odezvu, kdy jej podepsalo pouze devět poslanců (šest sociálních demokratů, dva komunisté a jeden člen US-DEU). Opoziční ODS označila kodex za prázdné gesto.<sup>23</sup>

Třebaže druhá vláda Mirka Topolánka (ODS, KDU-ČSL, SZ) měla ve svém programovém prohlášení ustanovení, že „*vláda připraví právní opatření regulující lobbing včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů*“,<sup>24</sup> k jeho naplnění nedošlo. V **roce 2009**, kdy se požadavek regulace lobbingu dostal do širšího povědomí díky aktivitám studentské iniciativy Inventura demokracie, předložili poslanci za ČSSD, Bohuslav Sobotka a Jeroným Tejc, **návrh zákona o lobbingu**<sup>25</sup>, který vycházel z návrhu slovenské Národní rady z roku 2005. V návrhu byl lobbing definován jako činnost, jejímž předmětem je lobbistický kontakt a pomoc k jeho uskutečňování. Lobbisté by se mj. museli registrovat u Ministerstva vnitra a zároveň získat živnostenský list na provozování lobbingu (volná živnost). Vláda Jana Fišera vydala k návrhu v červnu 2009 nesouhlasné stanovisko<sup>26</sup> a na konci září téhož roku byl návrh zamítnut v Poslanecké sněmovně v prvním čtení. Kritické hlasy šly především z řad ODS, které označily návrh za špatný, protože by, vzhledem k jejich výkladu, museli poslanci hlásit i běžné schůzky s občany, kdy voliči navštěvují své zvolené zástupce.

Tento návrh byl přepracován a s úpravami, zohledňujícími předchozí kritické připomínky (mj. i ze strany EPS), předložen v **únoru 2010** Poslanecké sněmovně poslanci B. Sobotkou, J. Tejcem, Ondřejem Liškou (SZ), Pavlem Kováčikem (KSČM) a Věrou Jakoubkovou (DSZ)<sup>27</sup>. Lobbista byl nově definován na základě soustavného vykonávání lobbingu, jež bylo určeno počtem více jak tří lobbistických kontaktů za čtvrtletí. Přibyla i některá práva lobbistům. Návrh obsahoval i dílčí změnu zákona o střetu zájmů a jednacímho řádu PS. Vláda Jana Fišera opět vydala nesouhlasné stanovisko. Nesouhlasila např. s definicí lobbingu jako činností zaměřenou na kontakt nebo s uveřejňováním lobbistických příspěvků na webových stránkách úřadů. Přes tuto kritiku byl návrh zákona v Poslanecké sněmovně schválen<sup>28</sup>, ale zamítnut 23. června 2010 v Senátu. Z důvodu voleb do Poslanecké sněmovny na další projednání návrhu zákona nedošlo.

---

<sup>22</sup>V dokumentu, který měl zvýšit důvěru občanů v Parlament ČR, se lobbingu týkal především čl. 5: „*Poslanec Parlamentu České republiky se zavazuje na půdě Poslanecké sněmovny setkávat se zástupci pouze těch lobbistických a jiných zájmových organizací, které se před tím registrovaly podle vnitřního předpisu sněmovny*.“ Etický kodex poslance, Dostupné z: <<http://www.novinky.cz/specialy/dokumenty/68970-dokument-eticky-kodex-poslance.html>>.

<sup>23</sup> Etický kodex zatím poslance nespáží, 8.11.2005, Dostupné z: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=1132>>.

<sup>24</sup> Programové prohlášení vlády, 17.1.2007, Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>>.

<sup>25</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 832/0, 2009, Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=54651>>.

<sup>26</sup> Stanovisko vlády 832/1, Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57599>>.

<sup>27</sup> Sněmovní tisk 994/0, Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=994&CT1=0>>.

<sup>28</sup> EPS se v této době podílel na dvou pozměňovacích návrzích k tomuto návrhu zákona, které byly v Poslanecké sněmovně předloženy.

5. ledna 2011 přijala vláda ČR **Strategii vlády v boji proti korupci**<sup>29</sup> na období let 2011 a 2012, kterou připravilo Ministerstvo vnitra (MV). Podle této Strategie mělo MV připravit do 31. prosince 2012 **Analýzu komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu**.<sup>30</sup> Na podzim roku 2011 problematiku lobbingu převzal tým pod vedením místopředsedkyně vlády, předsedkyně Legislativní rady vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, Mgr. Karolíny Peake, s kterým EPS začal intenzivně spolupracovat na zákonu o lobbingu.

Ke konci srpna 2011, v návaznosti na **Závěry Expertních stolů o lobbingu**<sup>31</sup>, zaslaly EPS a další nevládní organizace<sup>32</sup> Ministerstvu vnitra dokument s názvem „**Návrhy EPS k principům komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu**“, v kterém se vyjadřovaly k předchozím tezím MV ohledně lobbingu, a doprovodily jej dopisem, jenž apeloval na urychlenou práci vlády na zákonu o lobbingu.

EPS vypracoval za podpory Sociologického ústavu ČR analýzu „**Zásady regulace lobbingu v ČR**“, která později posloužila jako analytický podklad pro dokument **Informace o dalším postupu ve věci regulace lobbingu v České republice**, jenž Vládní výbor na začátku roku 2012 poslal do připomínkového meziresortního řízení. Ve spolupráci s dalšími nevládními organizacemi<sup>33</sup> pak v únoru 2012 EPS představil i návrh nevládního sektoru na **paragrafované znění zákona o lobbingu**.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Strategie vlády v boji proti korupci, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>

<sup>30</sup> Indikátor plnění byl ve Strategii stanoven takto: „*předložit vládě analýzu, z níž vyplyne, jaký způsob regulace lobbingu bude pro ČR nejvhodnější. Jejím cílem bude vyjasnit otázky týkající se zprůhlednění vztahu mezi politiky a úředníky na jedné straně a subjekty zabývajícími se lobbingem na straně druhé, definice lobbingu, lobbistického kontaktu a lobbisty a povinné registrace lobbyistů (registr lobbistů bude přístupný na internetu, budou stanoveny sankce za neplnění podmínek stanovených zákonem i mechanismus jejich uplatňování)*.“ Strategie vlády v boji proti korupci, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>

<sup>31</sup> Expertní stoly organizoval na jaře 2011 Respekt institut ve spolupráci s poslankyní Parlamentu České republiky Lenkou Andrýsovou. Vedle ostatních akademiků, politiků a profesionálních lobbistů se jich účastnili právě i zástupci EPS a dalších nevládních organizací.

<sup>32</sup> Transparency International, Otevřená společnost, o.p.s., Oživení, Otevřete.cz, Inventura demokracie, Zelený kruh, Respekt institut, Nadace Open Society Fund Praha

<sup>33</sup> Zelený kruh, Otevřete.cz a Inventura demokracie

<sup>34</sup> Návrh zákona nevládních organizací z února 2012: [http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafované\\_znění\\_návrhu\\_zákona\\_o\\_lobbingu\\_eps.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafované_znění_návrhu_zákona_o_lobbingu_eps.pdf). Toto znění vycházelo z posledního znění návrhu zákona z roku 2010 a zohlednilo oba pozměňovací návrhy EPS, Závěry Expertních stolů o lobbingu a další úvahy EPS podložené výzkumem odborných studií (zejména OECD) a diskusemi s dalšími nevládními organizacemi.



### **Základní principy fungování moderního zákona o lobbingu dle paragrafovaného znění návrhu připraveného EPS a dalšími NNO:**

Každá osoba, která vykoná během jednoho kalendářního čtvrtletí nejméně čtyři lobbistické kontakty, se musí registrovat u nezávislého kontrolního úřadu jako lobbista. Elektronickou formou musí úřadu vždy do určité lhůty hlásit uskutečněný lobbistický kontakt, včetně doby a způsobu jeho uskutečnění, jména lobbovaného a orgánu, v němž působí, návrhu právního předpisu, jehož se kontakt týkal a seznam klientů, pro které kontakt vykonal. Taxativně jmenování lobbovaní si vedou veřejné diáře, v kterých uvádějí zejména schůzky s lobbisty (bez ohledu na to, zda lobbisté opravdu lobbovali, nebo šlo jen o „soukromou, neformální schůzku“). Nezávislý úřad kontroluje dodržování povinností ze zákona a ukládá sankce při jejich porušení (vysoké pokuty, zákaz činnosti). Kontrolu ale může provádět široká veřejnost (včetně watchdogových organizací, médií), jelikož registr lobbistů a veřejné diáře by měly být přístupné na internetu. Součástí zákona je i zákaz výkonu lobbingu pro odcházející politiky a vysoké úředníky po dobu 2 let a ustanovení o legislativní stopě – seznamu lobbistů, kteří se podíleli na přijímání právního předpisu.<sup>35</sup>

**Během první poloviny roku 2012** byl EPS konzultován Odborem pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR v otázce regulace lobbingu. 2. dubna 2012 pak k finální podobě materiálu vydal EPS svůj position paper.<sup>36</sup> 4. dubna 2012 pak vláda Petra Nečase schválila návrh Karolíny Peake na další postup ve věci regulace lobbingu. Vláda uložila místopředsce vlád vypracovat **návrh zákona o lobbingu v několika variantách**, z kterých si pak vláda měla vybrat. Variantně mělo být především řešeno: a) na jaké procesy by se měl budoucí zákon vztahovat<sup>37</sup>, b) kdo bude patřit mezi lobbované<sup>38</sup> a c) jaký orgán bude kontrolovat plnění povinností dle zákona. Vláda však rovnou **odmítla**, aby se v budoucím zákonu objevil **institut veřejných diářů**, třebaže se v připomínkovém řízení i Nejvyšší soud ČR přimluvil za tento institut. Po jednání vlády prohlásila místopředsce vlády: „*Cílem by mělo být odděmonizovat legální lobbing, vytlačit ten neférový na okraj a vytvořit legislativní stopu lobbingu v dokumentech*“.<sup>39</sup>

Během léta a podzimu roku 2012 pokračovaly práce Odboru pro koordinaci boje s korupcí na přípravě zákona, Odbor konzultoval materiál s experty, za nevládní sektor pak s EPS. **Návrh zákona** obsahoval následující instituty:

### **Definice lobbingu**

Definice lobbingu byla v návrhu založena na pozitivním a negativním vymezení pojmu „lobbistický kontakt“.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Návrh zákona nevládních organizací z února 2012: [http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafovane\\_zneni\\_navrhu\\_zakona\\_o\\_lobbingu\\_eps.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafovane_zneni_navrhu_zakona_o_lobbingu_eps.pdf)

<sup>36</sup> Position paper k vládnímu materiálu o regulaci lobbingu, duben 2012, [http://www.eps.cz/sites/default/files/zpravodaj/regulace\\_lobbingu.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/zpravodaj/regulace_lobbingu.pdf)

<sup>37</sup> Buď pouze na legislativní proces, nebo i na proces rozhodovací, jehož výsledkem jsou dokumenty plánovací, koncepční nebo strategické povahy.

<sup>38</sup> Zda jen poslanci, senátoři, členové vlády a další vysokí úředníci, nebo i představitelé samosprávy.

<sup>39</sup> Zákon nastaví pravidla lobbingu, 4.4.2012,

<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/zakon-nastavi-pravidla-lobbingu--94348/>

<sup>40</sup> Definice byla na základě našeho názoru doplněna o prvek, který měl zajistit povinnost registrovat i neformální setkání lobbistů a politiků a la Toskánská aféra: „*Komunikace lobbisty zapsaného v registru lobbistů s lobbovaným je vždy lobbistickým kontaktem.*“

### Kdo je lobbista

Na lobbistickém kontaktu byla v návrhu založena definice lobbisty. Zkušenost ze zahraničí ukazuje, že jedním z největších problémů regulace lobbingu představuje příliš úzká definice lobbisty, která v praxi vede k nízké efektivitě zákona.<sup>41</sup> V návrhu zmíněné empirické pojetí lobbisty jako osoby, která vykoná určitý počet lobbistických kontaktů, splňovalo podmínku jasnosti a určitosti. Zároveň umožňovalo zahrnutí širokého pole subjektů mezi lobbisty, především tří skupin – profesionální lobbisty/konzultanty, podnikové lobbisty a nevládní organizace. Toto ustanovení bylo celkově v souladu s tím, co EPS a další nevládní organizace požadovaly.

### Kdo je lobbovaný

V návrhu byli taxativně vymezeni adresáti lobbingu. Pro EPS bylo naprostým minimem zahrnutí těch veřejných činitelů, kteří se bezprostředně podílejí na přijímání právních předpisů na centrální úrovni. Proto byly pro EPS obě předložené přijatelné.

### Povinnosti lobbistů a lobbovaných, veřejný diář, registrace

Jasně vymezení povinností lobbistů, založených především na povinném registru lobbistů (podávání informací o lobbistických kontaktech: a) doba a způsob, b) orgán lobbovaného, c) jméno lobbovaného, d) identifikace předmětného návrhu předpisu, jehož se lobbing týká, e) seznam klientů lobbisty v dané věci, atd.) je základním předpokladem pro funkční zákon o lobbingu. V tomto ohledu byl návrh dostačující a odpovídal požadavkům nevládních organizací.

Jak již bylo výše uvedeno, vláda s veřejnými diáři nepočítala, a tak tento institut v návrhu chyběl. Tím veřejnost a média přišli o možnost porovnat informace v registru lobbistů s těmi, které politici uvedou ve veřejném diáři, čímž se vytratila jedna z výhod veřejných diářů - levná a účinná kontrola nesrovnalostí a porušení stanovených pravidel.

### Období tzv. vychladnutí

Návrh také obsahoval ustanovení o dočasném zákazu výkonu lobbingu, které reagovalo na situace, kdy se politici ihned po skončení funkce stávají lobbisty (a tak mohou využívat kontakty nabyté při výkonu veřejné funkce pro soukromé zájmy). Důležité bylo tzv. období vychladnutí, časová lhůta, po kterou veřejný činitel nesmí vykonávat lobbing. Tato lhůta měla podle návrhu trvat dva roky. Toto pojetí bylo v souladu s požadavky nevládních organizací.

### Kontrolní orgán

Zahraniční zkušenosti a odborné studie zabývající se lobbingem jasně ukazují, že je zásadní, aby registr lobbistů a vynucování povinností lobbistů měl na starosti nezávislý orgán. Návrh uváděl dvě varianty kontrolního orgánu – 1) vytvoření **nového orgánu pro dohled a vynucování povinností v souvislosti s lobbingem** v návaznosti na vznik návrhu zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran, 2) (mj. i návrh EPS) vytvoření méně nákladné **funkce poslaneckého zmocněnce pro kontrolu lobbingu** - technické zabezpečení činnosti zmocněnce by zabezpečovala kancelář Poslanecké sněmovny. Nechyběl i výčet přestupků a správních deliktů a příslušných sankcí. EPS vyjádřil obavu z toho, zda vůbec

<sup>41</sup> 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.

vznikne orgán pro dohled nad financováním politických stran, na kterém první varianta závisela (9. ledna 2013 pak skutečně vláda zřízení tohoto orgánu odmítla<sup>42</sup>).

### **Legislativní stopa**

Změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny ve smyslu zavedení tzv. legislativní stopy, jež by umožnila zjistit, zda se na návrzích zákonů či jejich pozměňovacích návrzích podíleli lobbisté, byla velmi důležitým prvkem návrhu. Tento institut by totiž pomohl vnést průhlednost do politického rozhodování. Jeho zařazení jsme uvítali.

Třebaže byla podoba tohoto návrhu, i přes některé nedostatky (nejistota ohledně nezávislého orgánu, vypuštění veřejných diářů), poměrně komplexní, **v říjnu roku 2012** přišel Odbor pro koordinaci boje s korupcí s mnohem méně ambiciózním návrhem. Důvodem bylo zjevně koaliční vyjednávání a malá politická podpora takto ambicióznímu návrhu v rámci vládní koalice.

Ačkoliv říjnový návrh 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 nenaplnoval ani ambici původně deklarovanou koaliční vládou. EPS proto opakovaně prezentoval své výhrady k tomuto návrhu<sup>43</sup>.

Poté, co návrh zákona dostal 199 zásadních připomínek ze stran ministerstev a dalších úřadů, se **16. ledna 2013 vláda rozhodla práce na zákonu o lobbingu zastavit**. Vícepremiérka Peake místo toho navrhla pět legislativních opatření, která by měla zprůhlednit legislativní proces a jeho ovlivňování i bez zvláštního zákona ("legislativní stopa", lobbing jako registrovaná živnost, transparentní přístup veřejnosti do elektronické sbírky připravované legislativy, zavedení povinného hodnocení korupčních rizik vznikající právní normy a návrh na vznik etických kodexů poslance a senátora pro styk s lobbisty).<sup>44</sup> Některá z těchto opatření jsou součástí nové protikorupční strategie (více níže).

<sup>42</sup> <http://www.bezkorupce.cz/2013/01/odmitnuti-dohledu-nad-hospodarenim-stran-ukazuje-odpor-politiku-k-funkcni-kontrola-stranicky-financi/>

<sup>43</sup> Například na semináři k tomuto návrhu, který se konal 29. října 2012 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

<sup>44</sup> [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/zakon-o-lobbingu-nevznikne-vlada-ma-jiny-napad\\_258474.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/zakon-o-lobbingu-nevznikne-vlada-ma-jiny-napad_258474.html)

#### IV. Pozice a doporučení EPS

Třebaže si EPS uvědomuje obtíže při přípravě návrhu zákona o lobbingu, považuje za nešťastné, že se ČR na vládní úrovni vzdala možnosti zákonem komplexně upravit lobbing. Nezařadí se tak mezi demokratické země, které již takový zákon či jinou formu regulace mají (USA, Kanada, Litva, Polsko, Taiwan, Austrálie) nebo ji chystají (Velká Británie, Rakousko).

EPS nicméně vítá alespoň dílčí snahu vlády o úpravu transparentního legislativního procesu. Zmíněných pět opatření si, pokud budou dobře provedena, zaslouhují podporu. Zejména transparentní přístup veřejnosti do elektronické sbírky připravované legislativy, jenž umožní všem za rovných podmínek sledovat proces přípravy zákonů. Důležité také bude zavedení legislativní stopy, jež bude významným prvkem legislativního procesu, který umožní sledovat, kdo a jak se podílel na přijímání právních předpisů. Na druhou stranu chceme upozornit, že zavedení lobbingu jako registrované živnosti se bude týkat jen části lobbingu v ČR, tzv. profesionálních lobbistů. Nepostihne tedy většinu subjektů, které v současnosti lobbing vykonávají, tedy zástupce obchodních společností.

Nová **Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014**<sup>45</sup> (schválena 16. ledna 2013) zahrnuje výše popsané kroky, týkající se legislativního procesu. Prvním z kroků je předložit do 30. června 2013 návrh zákona o Sběrce zákonů a Sběrce mezinárodních smluv (**eSbírka**) a o elektronické tvorbě právních předpisů (**eLegislativa**), jehož cílem je dostupnost základního publikačního zdroje právních předpisů v úplném znění elektronicky bez bariér a zprůhlednění legislativního procesu. Druhým opatřením má být **zveřejňování jednotlivých fází legislativního procesu vlády**, jež si klade za cíl odhalovat korupční rizika při přípravě právních předpisů a zvýšit otevřenost legislativního procesu veřejné kontrole (splněno má být do 31. července 2013).<sup>46</sup>

EPS tato opatření vítá, nicméně varuje před příliš ambiciózním a technicky složitým řešením. Domníváme se, že klíčovým parametrem řešení je prosté otevření elektronické knihovny připravované legislativy (eKLEP). Další IT řešení je třeba zvážit co do jejich přínosu, technické složitosti, pravděpodobnosti, že se stihnou implementovat do konce volebního období a zejména co do jejich ceny.

Domníváme se také, že ještě v tomto volebním období je možné přijmout další dílčí kroky k zajištění transparentního legislativního procesu. Jedním z nich by podle pracovní skupiny nevládních organizací<sup>47</sup> mohla být novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která zavede tato opatření:

- a) výbory poslanecké sněmovny a senátu zveřejňují zápisy z jednání, ze kterých je zřejmé, kdo je předkladatelem každého pozměňovacího návrhu nebo poslanecké zákonodárné iniciativy a průběh diskuze o návrhu včetně jmenného hlasování,
- b) prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením, tak aby měli poslanci, senátoři či předkladatel dostatek času pro expertní posouzení a přípravu vlastního kvalifikovaného názoru na doplňované změny. Možné jsou podle našeho názoru dvě řešení: 1) stanovit, aby třetí čtení návrhu zákona proběhlo na jiné schůzi než druhé čtení, ve kterém jsou vznášeny pozměňovací návrhy, nebo 2) pozměňovací návrhy musí být předloženy před jednáním již prvního výboru Poslanecké sněmovny, kterému je návrh přikázán.

<sup>45</sup> Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/aktuality/Strategie-2013-a-2014.pdf>

<sup>46</sup> Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/aktuality/Strategie-2013-a-2014.pdf>

<sup>47</sup> EPS, Transparency International ČR, Iuridicum Remedium, Zelený kruh

Pak jsou zde podle našeho názoru opatření, která, v situaci kdy se k nim nepřihlásila koaliční vláda (a pokud se nestanou součástí silné poslanecké zákonodárné iniciativy), zůstanou jako úkol k řešení pro další vládu.

Vyzýváme proto parlamentní politické strany, aby se v rámci tvorby předvolebních programů zaměřili na níže uvedené problémy:

- legislativní stopa
- přesná definice přílepku
- vynutitelná obrana proti přílepkům
- pro poslanecké pozměňovací návrhy povinná důvodová zpráva, vyjádření předkladatele a posouzení dopadů navrhované změny (RIA)
- kvalifikovaná většina poslanců pro podávání pozměňovacích návrhů ve druhém čtení na plénu.

Co se týče lobbingu, bylo by v budoucnu vhodné prosadit samostatný zákon o lobbingu, který by obsahoval alespoň základní **povinnost lobbisty se registrovat** a účinný **mechanismus pro kontrolu plnění povinností** ze zákona, kterou by umožnil nejen nezávislému orgánu, ale také široké veřejnosti, aby se tak realizovaly zásady transparentnosti a odpovědnosti politiků.

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



Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské komise. Za obsah publikace Poziční dokument EPS k problematice legislativního procesu a regulace lobbingu v ČR odpovídá výlučně autor. Publikace Poziční dokument EPS k problematice legislativního procesu a regulace lobbingu v ČR nereprezentuje názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jejich obsahem.