

Úřad vlády České republiky



Legislativní úprava lobbingu v ČR

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády

Praha, 9. listopadu 2017

Existující právní stav v oblasti lobbingu a jeho regulace

- Aktuálně **neexistuje zvláštní právní úprava**
- Několik **předchozích neúspěšných snah**
o řešení problému



Regulace lobbyingu u institucí EU

- dobrovolný **Rejstřík transparentnosti EU** (Komise a Parlament)
- od září 2016 probíhá **jednání o zřízení povinného Rejstříku** transparentnosti, který by byl společný pro Komisi, Parlament i Radu
- **etický kodex a prohlášení** o finančních a jiných zájmech, dary, **veřejné diáře**, apod.



Právní regulace lobbingu ve vybraných zemích

- Rakousko
 - Zákon o zajištění transparentnosti při výkonu politických a ekonomických zájmů (2012)
 - Registr lobbistů
 - Více kategorií lobbistů
- Slovinsko
 - Zákon o integritě a prevenci korupce (2010)
 - Registr profesionálních lobbistů
- Polsko
 - Zákon o lobbingu v procesu tvorby právních předpisů (2005)
 - Registry profesionálních lobbistů
- Irsko
 - Zákon o regulaci lobbingu (2015)
 - Registr lobbistů



Dosavadní postup vlády v oblasti regulace lobbingu

- Vládní **koncepce boje s korupcí** na léta 2015 – 2017
- Stanovisko Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k problematice regulace lobbistické činnosti → **vytvoření Pracovní komise k lobbingu** (červen 2015)
- **Akční plán boje s korupcí 2016** → zpracování nelegislativního materiálu „Návrh opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti“ (dále Návrh opatření)
- **Usnesení vlády** ze dne 15. února 2017 č. 123 → do 30. září 2017 **předložit návrh věcného záměru zákona o lobbingu** (dále „VZZ“)



Nelegislativní materiál „Návrh opatření“

- Legislativní a nelegislativní opatření, doporučení mezinárodních organizací, zahraniční zkušenosti, předchozí (legislativní) iniciativy.
- Představuje základní rámec pro další činnost v dané oblasti.
- Představovaná opatření:
 - Registr lobbistů
 - Etický kodex zákonodárců a členů vlády
 - Registr darů
 - Legislativní stopa
 - Veřejný diář



Mezinárodní doporučení

- OECD
- Rada Evropy
- Skupina států proti korupci (GRECO)
- Rámcová úmluva WHO o kontrole tabáku



10 principů pro transparentnost a integritu lobbingu OECD (2013)

1. Všem zúčastněným stranám zajistit **spravedlivý a rovný přístup k vývoji a implementaci veřejných politik**;
2. pravidla a pokyny ohledně lobbingu musí **brát v potaz obavy vlády** vztahující se k lobbistickým praktikám a **respektovat sociopolitický a administrativní kontext**;
3. pravidla a pokyny ohledně lobbingu by měly být **konzistentní s širšími rámci politik a regulací**;
4. nutnost jasně **definovat termíny „lobbing“ a „lobbista“**;
5. zajistit adekvátní míru **transparentnosti**, aby veřejní činitelé, občané a podniky/firmy mohli získat dostatečné informace o lobbistické činnosti;
6. umožnit zúčastněným stranám i veřejnosti **kontrolovat lobbistickou činnost**;
7. **posílit integritu veřejných organizací** a rozhodovacího procesu s pomocí jasných pravidel a pokynů týkajících se chování veřejných činitelů;
8. lobbisté musejí **dodržovat standardy týkající se profesionality a transparentnosti** – sdílejí odpovědnost za podporu kultury transparentnosti a integrity v lobbingu;
9. nutnost **zapojit klíčové aktéry do implementace** soudržného spektra strategií a praktik za účelem dosažení dodržování pravidel;
10. **nutnost přezkumu fungování** pravidel a pokynů ohledně lobbingu na pravidelné bázi a dle zkušeností učinit patřičné úpravy.



Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu (2017)

- Právní regulace lobbingu by měla podporovat **transparentnost lobbistické činnosti**.
- Doporučení má vést členské státy při utváření národní politiky v oblasti právní regulace lobbingu (stanovuje minimální standard).
- Státy by měly disponovat **registrem lobbistů** či jiným alternativním mechanismem, který bude **zaručovat veřejnosti přístup k informacím o lobbistické činnosti** a zajišťovat ekvivalentní úroveň dostupnosti a transparentnosti.



Hodnocení GRECO

- 4. hodnotící kolo – téma **prevence korupce** ve vztahu k členům parlamentu, soudcům a státním zástupcům
 - otázky spojené s etickými principy a pravidly chování, střet zájmů a vynucování pravidel ošetřujících střet zájmů, zákaz či omezení určitých aktivit, deklarace zájmů, příjmu, majetku, zvyšování povědomí, apod.
- 5. hodnotící kolo - obdobná témata jako předchozí kolo, ale **zaměřeno především na nejvyšší vládní úroveň**, tj. na úroveň prezidenta, premiéra, ministry a další politické představitele jako např. náměstky nebo státní tajemníky.



Doporučení GRECO - 4. hodnotící zpráva ČR

- **Zajistit včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů** a zvýšit transparentnost činnosti podvýborů;
- zavést **pravidla pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty** a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a tak učinit vzájemná jednání transparentní;
- přijetí **etického kodexu pro členy Parlamentu**, který bude snadno dostupný veřejnosti a doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, finančních zájmech, kontaktech se třetími stranami jakou jsou lobbisté apod.)
- přijatý etický kodex má být **doplněn o praktická opatření**, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí;
- přijetí **vymahatelných pravidel pro členy Parlamentu regulujících dary a jiné výhody** (včetně jiných bezúplatných plnění), která budou snadno dostupná veřejnosti. Tato pravidla by měla zejména vymezit, jaké druhy darů a jiných výhod mohou být přijatelné, a definovat, jaké chování se od členů Parlamentu, kterým je taková výhoda poskytována nebo nabízena, očekává.



Pojem lobbingu

- Jedná se o legitimní aktivitu prosazování zájmů v demokratické společnosti
- Negativní vnímání lobbingu ze strany veřejnosti



Pozitivní a negativní vymezení lobbingu ve VZZ

Pozitivní

- činnost vykonávaná **systematicky nebo organizovaně za účelem ovlivnění veřejného rozhodování** (při přípravě, schvalování a projednávání návrhů právních předpisů a dokumentů strategické, koncepční a plánovací povahy).

Negativní

- komunikace **mezi veřejnými funkcionáři, orgány veřejné moci**, na jednání orgánů veřejné moci,
- komunikace v rámci **mezirezortního připomínkového řízení, povinné konzultace stanovené zákonem**, jednání **pracovních skupin či komisí**,
- komunikace na **jednání politických stran a hnutí**,
- komunikace **prostřednictvím médií**,
- komunikace vykonávaná **v rámci ústavních práv** (svoboda projevu, shromažďovací právo, petiční právo, právo na informace).



Cíle VZZ

- celkové **zvýšení transparentnosti** legislativního procesu na centrální úrovni,
- **vytěsňování nelegitimních parciálních vlivů** na normotvorbu,
- **boj proti korupci**,
- **vymezení pojmu lobbying**,
- určení **okruhu osob** vykonávajících lobbying (lobbistů) a **veřejných činitelů**, na jejichž chování lobbisté působí (lobbovaní),
- nastavení **pravidel pro transparentní lobbying**,
- **úprava regulace darů** a bezúplatných plnění poskytovaných veřejným činitelům.



Navrhovaná řešení

- Varianta I: **zachování současného stavu**, kdy lobbying není regulován
- Varianta II: regulace lobbyingu **nelegislativními opatřeními** (vytvoření a přijetí etických kodexů pro poslance, senátory a členy vlády)
- Varianta III: zřízení **registru lobbistů** a na něj navazující **legislativní a nelegislativní opatření**
- Varianta IV: (robustní varianta): zřízení **registru lobbistů**, legislativní zakotvení **veřejných diářů** veřejných činitelů a **povinné legislativní stopy**



Návrh věcného řešení regulace lobbingu v ČR – základní instituty

Veřejný registr lobbistů

- **povinná registrace** lobbistů,
- **lobbovanými osobami** budou primárně veřejní funkcionáři na centrální úrovni – okruh lobbovaných primárně vymezen zákonem o střetu zájmů + asistenti, poradci a kabinet
- **správcem registru** bude některé z ministerstev či již existujících úřadů
- registraci bude provádět lobbista (právnícká osoba), resp. lobbista podnikající jako fyzická osoba,
- lobbisté budou **čtvrtletně podávat zprávy** o lobbistické činnosti,
- za neplnění zákonem stanovených povinností bude možné **ukládat sankce**.

Legislativní stopa

- povinnost veřejných funkcionářů, uvádět k návrhům právních předpisů subjekty (nikoliv pouze registrované v registru lobbistů), které spolupracovaly na vytvoření legislativního návrhu, pozměňovacích návrzích, apod.

Registr darů

- v rámci centrálního registru oznámení podle zákona o střetu zájmů vytvoření registru darů, které v daném období přijali veřejní funkcionáři,
- snížení finanční hodnoty registrovaného daru a zrušení jeho započítávání do souhrnné výše příjmů.



Případná změna souvisejících právních předpisů

- zákon č. 159/2006 Sb., o **střetu zájmů (dary)**
- zákon č. 222/2016 Sb., o **Sbírce zákonů** a mezinárodních smluv (projekty eSbírky a eLegislative - legislativní stopa)
- zákon č. 90/1995 Sb., o **jednacím řádu Poslanecké sněmovny**
- zákona č. 107/1999 Sb., o **jednacím řádu Senátu** (legislativní stopa)



Hlavní rozpory z mezirezortního připomínkového řízení

- **Správce registru** lobbistů
- Orgán ukládající **sankce**
- Zahrnutí **tzv. regulátorů** (např. ÚHOS, ČTÚ, ERÚ) a **ČNB** mezi lobbované osoby
- Zahrnutí **účastníků sociálního dialogu** (odborní zástupců obcí a zástupci zaměstnavatelů), a **profesních komor** mezi lobbisty



Shrnutí přípravy VZZ a výhled

- veřejná **konzultace** (duben 2017)
- projednání na **pracovní komisi k lobbingu**, Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí
- mezirezortní **připomínkové řízení** (srpen 2017)
- v současné době projednáván **pracovními komisemi** a následně Legislativní radou vlády
- **nová vláda** vzešlá z říjnových voleb 2017 do Poslanecké sněmovny **bude rozhodovat o osudu VZZ** – zda bude lobbing v ČR regulován, a pokud ano, tak v jaké podobě.



Úřad vlády České republiky



Děkuji Vám za pozornost.