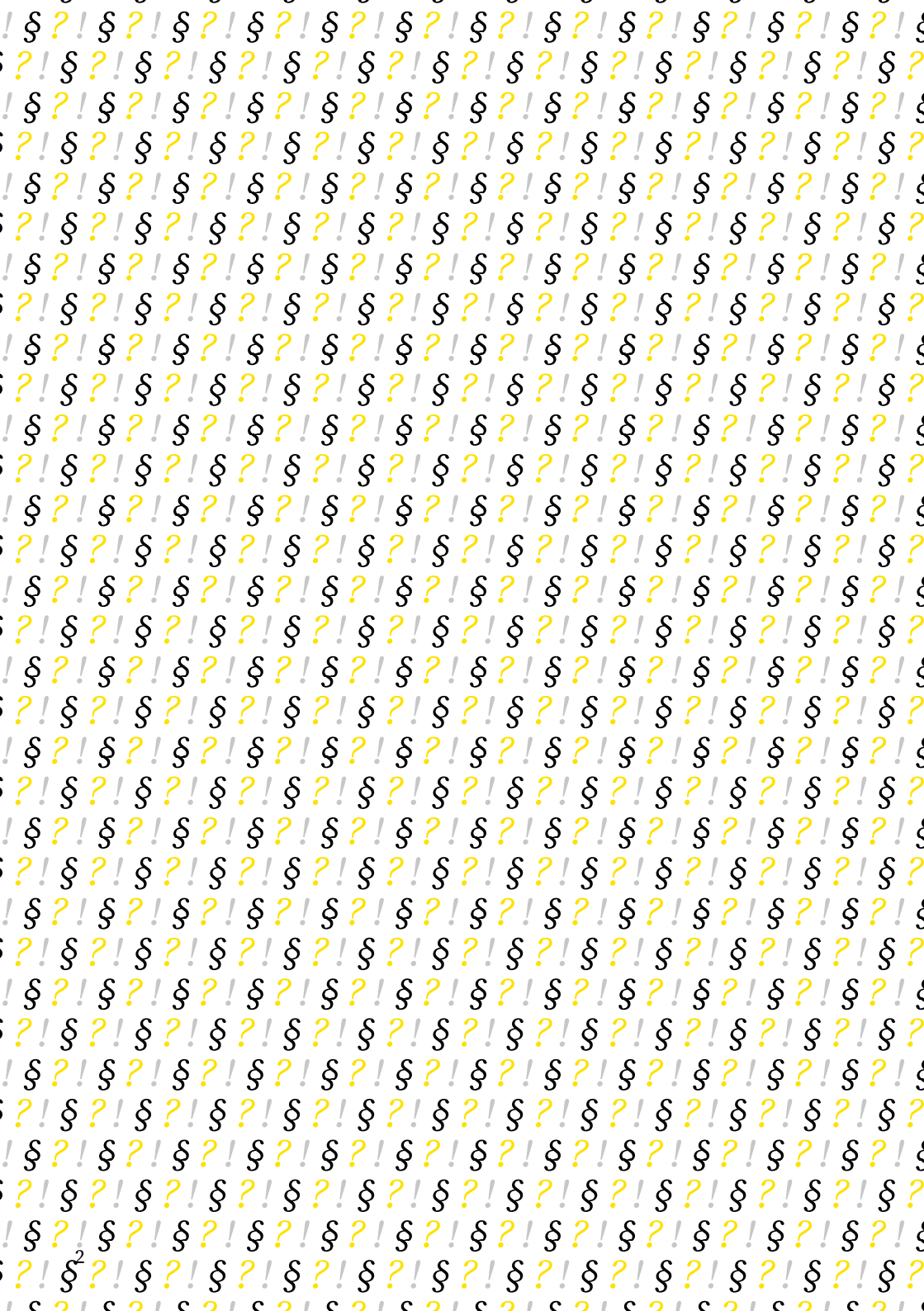




JAKUB ČERNÝ

Průvodce aktivního občana svět(l)em lobbyingu

— *Jak svítit na cestu těm, kteří rozhodují?*



Průvodce aktivního občana svět(l)em lobbyingu

— *Jak svítit na cestu těm, kteří rozhodují?*

AUTOR: JAKUB ČERNÝ

KONTAKT: JC96@SEZNAM.CZ

Obsah

JAK NA LOBBOVÁNÍ?	7
Lobbing vs. korupce	8
Veřejná politika	9
Pamatujte si: Korupčník není lobbista	9
Jaká je role lobbingu v liberální demokracii?	10
Registr smluv	11
Zájmy a cíle	12
Demokracie, lobbing, pluralismus	16
Kde se lobbing vzal?	17
Lobbing za práva dělníků a podnikatelů	18
U. S. Grant a otravní lobbisté	19
Co je lobbing a co občanský lobbing?	20
Druhy lobbistů	21
Občanská společnost	23
Co si neuděláš, to jako občan nemáš	26
Lobbisté: Kdo je kdo?	27
Lobbovaní: Kdo je kdo?	28
Jakými pravidly se lobbing řídí?	29
Míra korupce a míra vnímání korupce	31
Svět obecně	32
Registry lobistů	32
Kdo reguluje lobbing zákonem?	33

Koho můžu lobbovat?	34
Veřejná správa	34
Hierarchie státní správy	36
Co je cílem lobbování?	39
Politizace	40
Lobbíngová strategie v kostce	41
Lobbista vs. aktivista	42
Mít různé zájmy je normální	42
CO JE JEŠTĚ DOBRÉ VĚDĚT?	43
Jak funguje Parlament?	44
Parlament: Poslanecká sněmovna a Senát	44
Kdo vládne?	45
Poměrný a většinový volební systém	46
Práce v Parlamentu: Výbory, plénum...	47
Proč jsou v televizních záběrech mnohá místa v Parlamentu prázdná?	48
Vláda	49
Schéma českého politického systému	50
Jak se tvoří zákony?	51
Jak návrh zákona vznikne?	52
Poslanecká sněmovna	52
Návrhy a pozměňovací návrhy	53
Kontinuita a diskontinuita jednání komor	54
Senát	55
Druhy zákonů a potřebné většiny	56
Prezident	56

Role prezidenta	57
Senátní návrhy změn a prezidentské veto	57
Zákonodárci a tvorba zákonů	58
Schéma legislativního procesu ve Sněmovně	59
Schéma běžného zákonodárského procesu	60
Schéma ústavodárského procesu	61
Jak fungují české samosprávy?	62
České obce	62
Obecní pojmosloví	63
České kraje	64
JAK SE LOBBUJE VE SVĚTĚ?	65
USA	66
Kanada	67
Evropská unie	68
Maďarsko	69
Polsko	71
Slovinsko	73
Rakousko	74
Irsko	75
Itálie	76
Velká Británie	77
Poučení ze světa	78
REFERENCE K ZÁLEŽITOSTEM LOBBINGU	79
O AUTOROVI	79



Jak na lobbování?

TIPY ZE SVĚTA VEŘEJNÉ POLITIKY PRO TY, KTEŘÍ NECHTĚJÍ
JEN SEDĚT DOMA A ČEKAT, CO PRO NĚ KDO ZAŘÍDÍ.

Lobbing vs. korupce

Lobbing je legální a legitimní cesta, jak někoho¹ přesvědčit o podpoře vašeho zájmu, zejména předáním informací. Lobbista je pak obecně osoba provádějící lobbing, a to i jednorázově².

Lobbing není korupce. Korupce je nelegální způsob, jak dosáhnout svého cíle, např. pomocí úplatku. V médiích se slovo „lobbista“ často nesprávně používá ve smyslu „kmoťr“ a slovo „lobbing“ ve smyslu „korupce“. Ale kmoťr je jen člověk, který ovlivňuje rozhodovatele pokoutnými metodami až korupčními praktikami, které už rozhodně nejsou lobbingem (viz předchozí odstavec).

Než bude vůbec možné mluvit o lobbingu, je nutné jej odlišit od korupce. Asociace veřejnosti se slovem lobbing jsou obvykle negativní. V médiích se za lobbistu označují kmoťři a šedé eminence, kteří ovlivňují veřejné zakázky či jiné rozhodování o veřejných penězích metodami na hranici legálnosti, mnohdy dokonce až za ní. Tento mediální diskurz, to, v jaké souvislosti se o lobbingu v médiích a ve veřejném prostoru mluví, předurčuje špatnou pověst činnosti, jejíž **význam pro tvorbu veřejných politik v demokratické společnosti je zásadní a nenahraditelný.**

Korupce je nelegální a nemorální jednání, ve které se lobbing může zvrhnout či které se jako lobbing může maskovat. Korupce ale není lobbing a rozhodně není tím, co skuteční, ať už profesionální, nebo občané-lobbisté dělají.

1 Jen tak někoho samozřejmě ne. Zejména osoby, které mají vliv na rozhodování.

2 Velmi široká definice lobbisty. Zákony o lobbingu obvykle za lobbisty považují jen užší skupinu lobbistů, kterou regulaci podřídí.



VEŘEJNÁ POLITIKA

V textu budeme často hovořit o **veřejné politice** jako o něčem, co lobbisté ovlivňují. Je to proto, že lobbista nemusí ovlivňovat jen zákony, ale také různá nařízení vlády, tvorbu koncepcí, strategií, dlouhodobých záměrů, podobu a parametry veřejné finanční podpory (dotací), ale třeba i veřejných zakázek. Veřejná politika je tedy souhrnné označení pro všechno, co se veřejná moc (vláda, zákonodárci...) rozhodne dělat či nedělat.

V následujícím textu mluvíme o lobbingu jako o důležité součásti procesu tvorby veřejných politik, o činnosti, jejímž základním posláním je informovat; předávat informace těm, kteří rozhodují, a přesvědčovat je, že právě na základě těchto informací mají především rozhodovat. Existují různé metody a způsoby, jak lobbovat, jak informovat osoby, které rozhodují či na rozhodování mají vliv, ale pokud mluvíme o lobbingu, tak tyto způsoby musí být vždy **legální a etické**. Profesionální lobbisté mívají kodexy samoregulující jejich činnost, protože i neetické jednání může poškodit jejich reputaci a reputaci celé profese.



PAMATUJTE SI: KORUPČNÍK NENÍ LOBBISTA

V některých zemích způsoby lobbingu vůči veřejné sféře dokonce reguluje zákon. Ovšem ani zákon nedokáže zajistit, že nikdo, kdo tvrdí, že lobbuje, ve skutečnosti nepoužívá korupční praktiky, neuplácí, nesjednává materiální výhody... Takový člověk není lobbista a neprovádí lobbing. Mějme to na následujících stránkách na paměti.

Jaká je role lobbingu v liberální demokracii?

*Je normální, že každý má nějaké zájmy. V liberální demokracii je nadto však žádoucí, aby každý tyto své zájmy, pokud nejsou nelegální, mohl prosazovat. Prosazovat své zájmy mohou i menšiny a i **zájmy menšin mají být slyšet**. Každý totiž můžeme být menšinou. Hlavní náplní práce lobbyistů tak je, aby jakékoli zájmy byly skutečně slyšet.*

Na úvod je třeba si přiznat, že rozhodnutí produkovaná v demokratické společnosti nejsou vždy dokonalá.³ Zákon o registru smluv by jistě mohl mít méně výjimek, kvůli nimž na pořádnou část veřejných peněz veřejnost stále nevidí. Podpora hasičům by v obci také mohla být větší, protože na ty odlehčené hadice se financí stále nedostává. Jenže méně výjimek v registru smluv by také mohlo znamenat, že by státní firmy musely podkrýt svou obchodní taktiku. Více peněz pro hasiče by také mohlo znamenat zánik fotbalového klubu, na nějž by už finance v omezeně velkém obecním rozpočtu nestačily.

Co je zájmem obce v podpoře hasičů? Vedení obce by si přálo, aby obecní hasiči byli nejlepší a nejvybavenější v okrese. Ale chtělo by mít takový i fotbalový klub. Kdo by nechtěl mít nejlepší hasiče i fotbalisty, že? Zájem je jasný – nejlepší a nejvybavenější – k němuž je potřeba hodně peněz. Ale tolik peněz pro všechny obec nemá. **Kolik komu tedy dát?** Měli by hasiči dostat všechny peníze určené pro spolky v obci, aby mohli být nejlepší? Ze 100 obyvatel obce je 51 u hasičů a 49 u fotbalistů. Většina by si to tedy možná přála. Je v pořádku tedy poslechnout většinu, fotbalisty zrušit a jejich peníze dát hasičům? Systém, ve kterém žijeme a kterému říkáme liberální demokracie, stojí na přesvědčení, že to správné není. Pokud jste fotbalista, asi souhlasíte, pokud jste hasič, trochu se durdíte.

³ Dokonalá být ani nemůžou, protože každý máme jiné zájmy a podle nich tu dokonalost posuzujeme.



REGISTR SMLUV

Zákon o registru smluv přikazuje zřídit registr smluv. V registru smluv musí být zveřejněny téměř všechny smlouvy veřejné správy (ministerstev, větších obcí, krajů, státních podniků...). Pokud zveřejněny nejsou, nejsou smlouvy platné. Cílem zákona je naplnění ústavního práva veřejnosti na informace o tom, jak stát hospodáří s veřejnými penězi. Díky registru smluv je naplnění práva na informace pro občana efektivní, neboť o informace (obsažené ve smlouvách) nemusí složitě žádat, ale může v automaticky zveřejňovaných smlouvách pohodlně vyhledávat na internetu.

Oficiální stránky: smlouvy.gov.cz

Přehlednější vyhledávač s dalšími funkcemi: hlidacstatu.cz

Důvod, proč fotbalista souhlasí a hasič ne, je prostý – každý určitě chceme, aby byly naše zájmy vyslyšeny přednostně. Aby ti, kteří rozhodují, rozhodovali tak, jak by se nám to líbilo. Kdyby se však rozhodnutí řídila vůli 51% většiny, mohlo by se snadno stát, že těch zbylých 49 % lidí by platilo vyšší daně, neprovozoval by se jejich sport, který většinu nebaví (fotbal asi ano, ale volejbal spíše ne), a taky by se té menšině rovnou třeba odebrala některá práva, která by si pro sebe vyhradila jen většina⁴. Co kdybyste k té menšině patřili vy? Není to úplně spravedlivé, že? Nepodpořit volejbal nebo bezdůvodně platit vyšší daně. **Proto se v liberální demokracii naslouchá i zájmům menšin.** Věří se, že je to správné. Většina témat navíc nemá jen dvě řešení, dva protichůdné zájmy, dva proti sobě stojící jednolitě tábory. V obci jsou kromě hasičů a fotbalistů také včelaři, myslivci, rybáři a Spolek přátel Hry o trůny.

4 Proč by menšina měla volit, když většina si stejně rozhoduje podle svého? A proč by se menšině mělo povolovat říkat její menšinové názory, když je většina stejně nechce slyšet? (V USA ještě v minulém století nemohli Afroameričané chodit na stejné záchody jako bílí Američané, v Saudské Arábii donedávna nemohly ženy řídit auto a stále nemohou podnikat, a v socialistickém Československu nemohli mnozí studenti na vysokou školu jen proto, že jejich rodiči neměli ty „správné“ názory.)



ZÁJMY A CÍLE

Okolo každé veřejné politiky se točí mnoho zájmů. Takové zájmy se taví do konkrétních cílů, aby je bylo možno naplňovat (aby se vědělo, co tedy dělat). Zájem občanské společnosti na průhledném hospodaření státu je obecně formulovaný, ale nelze o něm rozhodovat, nevíme totiž, o čem přesně rozhodovat. Proto se obecný zájem na průhledném hospodaření státu taví do hmatatelného ideálního cíle – všechny smlouvy státu budou na internetu. Dokonalost rozhodnutí se pak posuzuje podle naplnění cílů. Dokonalé rozhodnutí je takové, které zcela uskuteční cíl, který jsme si předsevzali, a to co nejlevněji, nejrychleji a s co nejmenší námahou. Dokonalé rozhodnutí je tedy takové, kterého bylo snadné a rychlé dosáhnout, nemuseli jsme na něj jako zástupci občanského zájmu vynaložit příliš velké úsilí a všechny smlouvy státu jsou podle toho rozhodnutí na internetu.

Ovšem **občanský zájem** není jediný, který se např. v oblasti práva na informace vyskytuje. Vyskytuje se tu zájem státních podniků, aby nezveřejňovaly smlouvy, které by mohly dát jejich konkurenci konkurenční výhodu na trhu. Je tu také zájem bezpečnostních složek státu na nezveřejňování smluv, které by mohly vyrazit utajované informace. Je tu i zájem výzkumných institucí, aby nemusely zveřejňovat smlouvy s jinými spolupracujícími subjekty, protože by mohlo uniknout jejich know-how. Všechny tyto zájmy (a mnohé další) jsou naprosto legitimní a byly přetaveny do konkrétních cílů (např. získat v zákoně o registru smluv výjimku). Některé zájmy byly bezpečnostní, jiné finanční, ale všechny měly právo být slyšeny. A v případě registru smluv byly mnohé i vyslyšeny. Proto jsou dnes na internetu mnohé smlouvy státu, ale díky různým výjimkám ne všechny.

Rozhodnutí tak nakonec z pohledu naplnění cílů občanské společnosti není úplně dokonalé. Cíl občanské společnosti (všechny smlouvy na internetu) nebyl naplněn zcela, a tak ani její zájem nebyl zcela vyslyšen, přesto lze výsledek považovat za velmi dobrý. Bylo určitě správné, že byly vyslyšeny i jiné zájmy, byť můžeme polemizovat o tom, zda to bylo správné v plném rozsahu.

Kdejaký hasič je zároveň rybář či člen Spolku přátel Hry o trůny. Čí zájem je tedy nejdůležitější? Je správné, aby Spolek přátel Hry o trůny dostával nejvíce peněz, protože jeho členem je celá obec? A mají myslivci dostat jen pár korun, které nestačí na jejich úkol regulovat stavy zvěře v okolí, a chránit tak úrodu místním zemědělcům, jen proto, že jsou ve spolku jen tři?

Rozhodnutí o tom, které zájmy budou vyslyšeny, činí zástupci veřejné moci v základu a nejčastěji v kolektivních orgánech. V obci a kraji zastupitelé. Na úrovni celé České republiky poslanci a senátoři. V každém případě se na řešení musí shodnout jejich požadovaná většina. Otázka je, jak se rozhodovatelé (zastupitelé či poslanci) o všech zájmech dozvědí, aby o nich mohli kvalifikovaně rozhodovat, protože představa, že pan poslanec přece musí vědět všechno, když jsme ho tam zvolili, je iluzorní. Takový běžný poslanec spolu s ostatními rozhoduje o výši sociálních dávek a způsobu jejich výpočtu, o vyslání vojsk na zahraniční misi, schvaluje strategii vzdělávání, hlasuje o návrhu zákona, kterým se mění zákon o trestním řízení soudním, i o implementaci evropské směrnice o ochraně spotřebitelů a posuzuje, zda zpravodajské služby pracují správně a zda navrhovaný kandidát do Rady České televize je vhodným adeptem pro takovou funkci. Obvykle v jeden den.

Pozice rozhodovatele je manažerská a úkolem takového manažera, ať už řídí obec, nebo republiku, je zvážit různé zájmy a rozhodnout, které zájmy zvítězí a které budou dočasně poraženy. V základu je ovšem takový rozhodovatel slepý. Nemá možnost nahlédnout sám bez pomoci všechny zájmy, a vidí tak jen některé. **Úkolem lobbistů je těmto slepým manažerům demokracie posvítit.** Nasvítit záležitost z perspektivy zájmu lobbisty či toho, kdo lobbistu najal. Rozšířit obzory a přesvědčit poslance, zastupitele, starostu..., že zrovna můj zájem je ten, který by měl být vyslyšen.

Představa, že existuje obecný a sdílený **veřejný zájem**, který by bylo možné beze všeho prosadit v ideální podobě, je nerealistická. Vždy, když si myslíte, že je nějaký zájem jistojistě veřejný a ten nejlepší pro všechny, pečlivě se zamyslete, a jste-li rozhodovatel, zaposlouchejte se, určité

zaslechnete i legitimní zájmy, který ten domněle „veřejný“ zájem nebudou považovat za nejlepší, natož za svůj.

Vezměme si příklad stavby dálnice. Zamyslete se, jaké všechny zájmy můžeme při záměru vystavět dálnici nalézt. Určitě je tu zájem ekologů a snad i ministerstva životního prostředí na ochraně kriticky ohroženého čolka⁵, který v oblasti stavby dálnice žije. Ale také tentýž zájem týchž aktérů na tom, aby nebyly narušeny přirozené migrační trasy zvěře a aby dálnici nepadly za oběť les a dva rybníky. Je tu zájem místních zemědělců a snad i ministerstva zemědělství, aby dálnice nevedla přes úrodnou půdu, na níž se pěstují brambory a chmel. Je tu také zájem vlastníků půdy. Někteří chtějí, aby dálnice přes jejich pozemek vedla, protože jej výhodně prodají, a jiní nechtějí, protože na něm dál chtějí pěstovat brambory. Je tu také zájem lidí, kteří bydlí v okolí místa, kde dálnice povede. Ti uznávají, že dálnice je třeba, ale nechtějí, aby jim vedla za plotem. Hluk a zplodiny jim budou ohrožovat zdraví a dosavadní klidný život u lesa. Možná jim dálnice znehodnotí pozemky. Ale pak jsou tu také lidé, kteří bydlí v místech, kudy auta a kamiony dennodenně jezdí, protože ještě nestojí dálnice. Ohrožují děti, kteří přecházejí silnici, kamiony narušují statiku domů a zplodiny ohrožují zdraví obyvatel. Zájem obou skupin obyvatel sdílí ministerstvo zdravotnictví a ministerstvu pro místní rozvoj se jistě nelíbí, že některé obce trpí nadměrnou dopravou. Řidiči, kteří nemohou využívat dálnici, si přejí, aby už stála, protože ušetří čas při cestě do práce či na dovolenou. A dálnici jistě chce i ministerstvo dopravy. Stavaři chtějí, aby se dálnice postavila tam, kde se plánuje, protože chtějí, aby se začala stavět co nejrychleji a oni měli peníze za stavební práce, které poskytnou. Když se stavět nebude, tak by mohli zkrachovat, propouštět a také už by neodváděli daně, když by neměli zisky. Zajedno v tom s nimi jistě je i Svaz průmyslu a dopravy či Hospodářská komora. Jejich zájem sdílí určitě ministerstvo průmyslu a obchodu a možná i ministerstvo práce a sociálních

5 Což je hájení obecného zájmu na ochraně životního prostředí tak, jak je vetknut v Ústavě. Není však důležité, jaký zájem to je, ale kdo si jej osvojil a kdo jej hájí.

věcí, které by se o propuštěné zaměstnance muselo postarat. Zájmy jsou na stavbě dálnice různé a ani vláda (natož stát⁶) nemá zájem jednotný.

V liberální demokracii, pokud v ní chceme žít svobodně a bez násilí vyvolávaném velkou nespokojeností – frustrací – části společnosti z toho, že ji nikdy nikdo nevyslyší, musíme přistoupit na skutečnost, že **rozhodnutí, která se produkují, nejsou pro všechny úplně ideální, neuspokojí zcela zájmy všech, ale jsou především taková, která nikoho extrémně nepoškozují a co nejvíce lidem alespoň trochu pomůžou**, co nejvíce zájmům vyjdou vstříc. Nemusíte si nutně představovat, že jste kriticky ohrožený čolek, ale stačí se zamyslet, jaký by byl váš zájem, kdyby vám měla vést dálnice za domem, nebo naopak, kdyby vám kamiony kvůli chybějící dálnici jezdily pod okny, nebo kdybyste měli firmu na stavbu dálnic... Chtěli byste, aby vašim zájmům někdo naslouchal? Asi byste i chtěli, aby byl právě váš zájem vyslyšen, ne? Máte štěstí, základem pro systém liberální demokracie je **právo být slyšen**. Právo, aby byl legitimní⁷ zájem, ať už je jakýkoli, slyšen. Nemusí však být (zcela) vyslyšen. Rozhodovatelé rozhodnou obvykle tak, aby co nejvíce lidem vyhověli. Proto zastupitelé v obci nakonec finančně podpoří jak hasiče, tak fotbalisty, tak Spolek přátel Hry o trůny, a dokonce i myslivce. Postaví se dálnice, ale udělají se protihlukové zábrany a podchody pro čolka. Zájem obce na tom, aby různé spolky fungovaly, byť nebudou nejlepší, v místním zastupitelstvu pravděpodobně převáží, stejně jako zájem na tom, aby dálnice vedla tak, aby lidem neničila život ani životní prostředí; spíše aby lidem život zkvalitňovala.

6 Stát je velmi nejasný pojem. Zamyslete se nad tím, co je stát, a odpovězte na otázku, kdo ho reprezentuje, kteří „hmatatelní“ lidé a na jakých pozicích. Jsou to totiž lidé na konkrétních pozicích (ředitelé, ministři, poslanci, úředníci...), kteří zájmy prosazují a kteří činí rozhodnutí, ne nějaké abstraktní „státy“.

7 Většina zájmů, i těch čistě sobecky finančních, je legitimních. Je zkrátka legitimní chtít, aby se snížila daň na pivo, protože vlastním pivovar. Nelegitimní zájmy jsou takové, které se zvrhávají v korupci, jsou zjevně nelegální, či dokonce porušují základní práva jiných. Nelegitimní zájem je chtít zpronevěřit peníze nebo také chtít odebrat volební právo Romům či fotbalistům.



DEMOKRACIE, LOBBING, PLURALISMUS

Demokratická společnost je založena na konfliktu pluralitních zájmů, které spolu soutěží. O tom, které zájmy zvítězí, rozhodují příslušní držitelé rozhodovací moci. Ti musí být ve zdravé demokracii otevření a přístupni kontaktu se svým elektorátem a tomuto elektorátu, zástupcům korporací i občanské společnosti, musí být komunikace za rovných podmínek umožněna, aby byly všechny zájmy slyšeny (nikoli nutně vyslyšeny) a k rozhodvatelům se dostaly informace o různých zájmech, nikoli jen o těch, které mají z nějakých důvodů privilegovaný přístup.

(Volně převzato z International Standards for Lobbying Regulation.
Dostupné z: lobbyingtransparency.net)

Kde se lobbying vzal?

*Za průmyslové revoluce se politika začíná čím dál více dotýkat i nově nastupující třídy podnikatelů a třídy dělníků. Zejména zástupci podnikatelů chodí za politiky, aby je zpravili o svých zájmech a přesvědčili je, že jejich zájmy mají být naplněny. Na politiky čekají obvykle v **lobby**, **(předsálí)** sálů, kde se politici schází, aby rozhodovali. Odtud lobbisté.*

Základy systematického moderního lobbyingu hledejme v 18. století, když politiku začíná ovlivňovat kromě skupiny aristokratů i další čím dál vlivnější (bohatší) skupina poddaných panovníka – podnikatelé (dnes bychom řekli zaměstnavatelé). Optimálním příkladem je Velká Británie s jedním z nejstarších Parlamentů, v němž už staletí zasedají kromě aristokratů i lidem zvolení obyčejní občané⁸, jejichž moc a moc z voleb vzešlé vlády přerůstá moc panovníka i aristokracie. Parlament tak artikuluje zájmy poddaných vůči panovníkovi a ten Parlamentu už po několik staletí musí naslouchat, v posledním století jej již musí dokonce poslouchat. Tak mocný orgán rozhodující o klíčových záležitostech běžného života samozřejmě nemohl zůstat bez povšimnutí osob, které se snaží prosadit své zájmy.

Samotný pojem lobbying je pak pravděpodobně odvozen od chodeb, které tradičně k jednacím sálům zastupitelských sborů přiléhají. Pro tuto část staveb i v češtině používáme označení lobby, případně foyer, ale více českým slovem je předsín. Lobbisté jsou tedy **muži z předsíně**.

8 Obyčejní občané samozřejmě ještě až do 20. století znamená muži s určitou výší majetku (často aristokraté). Tedy ne jen tak někdo – jako dnes. Stejně tak „lidem zvolení“ je třeba vnímat optikou doby. Volební právo měla opět jen užší skupina bohatších mužů. Důležité však je, že se na vládě významně podílí ti, kteří byli zvoleni a voličům se zodpovídají nejpozději v dalších volbách, ne ti, kteří disponují rodovými právy a zodpovídají se „jen bohu“.



LOBBING ZA PRÁVA DĚLNÍKŮ A PODNIKATELŮ

Právě zejména ve Velké Británii se podnikatelé (ale i zástupci dělnické třídy) za průmyslové revoluce začínají intenzivněji potkávat s poslanci, aby je informovali o svých zájmech a přesvědčovali je k přijetí či zamítnutí návrhu na zavedení cel na bavlnu či zákona o kratší pracovní době. Společnost v té době začíná vyžadovat čím dál více regulací na ochranu dělníků, ale i na podporu podnikání, které bylo doposud zákony svázáno jen málo. Společnost se totiž silně urbanizuje⁹ a hlavním produktem nové, rychle početně rostoucí nastupující třídy dělníků je její vlastní práce (lidský kapitál), který tato třída prodává namísto brambor nebo dobytka (tak jak to její předci dělali dřív).

Třída dělníků už není tak soběstačná jako její předci – jídlo nepěstuje, ale kupuje, žije v pronajatých bytech ve velkých městech, kde nemá rodinné zázemí..., proto je žádoucí, aby starost o její životy částečně převzal stát, minimálně v těžkých životních situacích, jako jsou nemoc či stáří. Zejména je ale třeba, aby stát chránil dělnickou třídu v zaměstnání, které je její jedinou obživou, když už tu obživu nezajišťuje vlastní políčko a kravka. Sám od sebe ale stát dělníky chránit nezačne, dělníci o takové potřebě osoby, které rozhodují o tom, co stát bude dělat, musí nejdříve přesvědčit.

Co takové osoby přesvědčí? Občas stačí přesvědčivě informovat, občas je třeba tlak veřejnosti. Stát dělníky v každém případě potřebuje, protože díky nim vydělávají podnikatelé peníze a odvádí daně. Podnikatelé dělníky také potřebují, ale nemají důvod se o ně příliš starat, dělníků je v době průmyslové revoluce více než práce. Podnikatelé dělníkům platí za práci a nemají příliš zájem na kvalitních pracovních podmínkách nebo odpovídající

⁹ Urbanizace a industrializace jsou jevy, kdy se lidé, žijící na venkově a typicky se živící zemědělstvím, přesídlují do měst (urbanizace) a namísto pěstování brambor k vlastní obživě a prodeji se začínají živit prodejem své práce v továrnách (industrializace).

odměně. Dnes si to stěží dovedeme představit, ale sociální výdobytky jako osmihodinová pracovní doba, zákaz zaměstnávání dětí (natož v dolech), dovolená, minimální mzda, zdravotní pojištění, důchody... nebyly vůbec samozřejmé a zástupci dělnické třídy si je museli tvrdě vylobbovat.

Dnes už situace není zdaleka tak dramatická, hodnotu lidského života a potřebu rozvoje zaměstnanců podnikatelé vnímají daleko více a naopak samotní podnikatelé hájí zachování své svobody podnikání (o kterou za minulého režimu přišli) a zajištění udržitelných podmínek pro něj. Vyvažování zájmů podnikatelů (dnes obecně zaměstnavatelů) a zaměstnanců u osob, které o zájmech rozhodují, je klíčovým cílem lobbingu v dnešní době. Nové regulace stále zasahují do nových i starých zájmů různých lidí a tím největším zájmem každého se stává, aby právě jeho zájem byl v Parlamentu slyšen a vyslyšen.



U. S. GRANT A OTRAVNÍ LOBBISTÉ

Zábavnější historka, jak pojem lobbista vznikl, pochází ze Spojených států. Prezident Ulysses S. Grant často navštěvoval od Bílého domu nepříliš vzdálený hotel Willard. Prý proto, že mu manželka v Bílém domě zakazovala kouřit. Když se častá přítomnost prezidenta v hotelu rozkřikla, čekalo na něj v lobby hotelu mnoho lidí, kteří jej chtěli seznámit se svými zájmy a přesvědčit jej, aby je podpořil. Grant nebyl z těchto mužů příliš nadšený a doma si stěžoval na ty zatracené lobbyisty (those damn lobbyists), kteří ho nenechají v klidu ani posnít.

Co je lobbying a co občanský lobbying?

Lobbying je jakákoli komunikace probíhající s osobami, které rozhodují či na rozhodování mohou mít vliv, vedená za účelem informování těchto osob o určitých zájmech, často zároveň se zamýšleným cílem rozhodování ve prospěch těchto zájmů ovlivnit.

Občanský lobbying je lobbying ve prospěch zájmů občanské veřejnosti (zájmů, které přesahují horizont jednotlivce či malé skupiny). Typicky se jedná o zájmy, které nepřinášejí okamžitý (ekonomický) efekt, jako jsou zájmy na dobré správě státu, prohlubování práva na informace, ochraně životního prostředí atp.

Lobbying chápeme jako komunikaci zájmů lidem, kteří mohou v dané věci rozhodovat či rozhodování o dané věci ovlivnit. Lobbying je tedy jakýkoli kontakt s úředníky, poslanci, senátory, zastupiteli, starosty, hejtmany, jejich asistenty či zaměstnanci jejich kanceláří za účelem **informovat** je o vašem zájmu a potažmo je **přesvědčit** o podpoře tohoto zájmu. Ale lobbying jako činnost se nemusí týkat jen veřejného sektoru, lobbovat můžete i u privátních firem, což ovšem není předmětem zákonných regulací, a my se tomuto lobbyingu mimo veřejný sektor nebudeme věnovat.

Co přesně myslí lobbyingem zákon v České republice, zatím nelze říci. Zákon na to v polovině roku 2020 ještě nemáme¹⁰. Ovšem pro tento text je podstatné, co je lobbyingem ve skutečnosti, nikoli jakou část lobbyingu za lobbying považuje zákon a které lobbisty zákon podřizuje regulaci a které ne.

¹⁰ Ale v květnu roku 2020 se návrh na vydání zákona o lobbování již nachází před prvním čtením v Poslanecké sněmovně. Jedná se už o několikátý pokus za posledních pár let dát lobbyingu zákonný rámec.



DRUHY LOBBISTŮ

Můžeme rozlišovat různé druhy lobbistů, stejně jako tak činí zákony lobbying regulující. Rozlišování obvykle slouží k tomu, aby různí lobbisté mohli být podřízeni různým pravidlům¹¹.

Firma, předmětem jejíhož podnikání je lobbying, je **lobbistickou právnickou osobou**. Její zaměstnanci v praxi provádějící lobbying pak bývají označováni za **lobbující prostředníky**. Někdy bývají lobbující prostředníci označováni i za **in-house lobbyisty**, kterýžto pojem se ale využívá častěji obecně pro zaměstnance vykonávající lobbying za zájmy svých zaměstnavatelů-firem (ale i neziskových organizací), jejichž předmět podnikání není lobbying, ale jiná činnost (třeba prodej nábytku nebo autobusová doprava). Obvykle jsou to zaměstnanci v PR či právních odděleních, kteří chodí lobbovat v rámci své jiné pracovní náplně. Lobbying ovšem mohou ve stejném gardu provádět i vedoucí představitelé (manažeři, ředitelé, prezidenti firem), či přímo majitelé těchto firem (zákon na ně může nahlížet různě – jako na samostatné lobbyisty, in-house lobbyisty, lobbující právnické osoby apod.).

Obvykle se však označení **samostatný lobbista** používá pro lobbyisty, kteří provozují lobbying jako živnost a nechávají se najímat k lobbingu za různé zájmy (obvykle si říkají poradci).

A nakonec můžeme od těchto placených lobbistů (či přijímajících jiné výhody než finanční odměnu) odlišit ještě neplacené lobbyisty, kterými jsou **občané**, kteří chodí za rozhodovateli a přesvědčují je o svých „malých“ osobních zájmech (**lobbisté-občané**), z jejichž naplnění jim obvykle neplyne zisk, ale třeba jen zvýšení kvality života v obci; to, když chodíte za starostou, aby vám konečně opravil chodník nebo nekácel starou alej. (Ale také můžete chodit a chtít, aby byl přijat protikorupční zákon nebo opatření k ochraně životního prostředí, to už jste dokonce **občanský lobbista**.) Když chodíte lobbovat

11 Typicky se zákony o lobbingu nedotýkají lobbingu občanů, pokud jej provádí občasně, tzn. pokud jednou za čas zajdou se svým senátorem či starostou na pivo a vypráví mu o svých strastech.

za snížení daně na pivo, protože vlastníte hospodu, už nejste lobbista-občan (ale pravděpodobně lobbistická právnická osoba nebo in-house lobbista), ale právo chodit a lobbovat máte samozřejmě stejné.

V představách široké veřejnosti jsou typickými lobbisty ti muži z předsíně. Můžou to být najatí profesionální lobbisté, ale i zaměstnanci (in-house lobbisté) či majitelé firem, kteří lobbuji za zejména ekonomické zájmy těchto firem (podnikatelů). To jsou privátní lobbisté.

Lobbisty jsou ale i občané mající své zaměstnání a lobbuující ve vlastním čase za věci, které považují za důležité, aniž by z nich měli sami materiální či jiný prospěch. Takové lobbisty-občany zákony obvykle za lobbisty nepovažují, pokud lobbying provozují občasně, přestože jejich činnost lobbyingem je. Pokud v obci chodíte za úředníky či zastupiteli a přesvědčujete je, že by město mělo opravit to parkoviště u vás za domem, protože je plné výmolů, provádíte lobbying. Informujete rozhodovatele ve městě o vašich problémech a přesvědčujete je o svém zájmu na řešení těchto problémů. Jste lobbista-občan, který lobbuje ve svém soukromém nekomerčním zájmu na opravě chodníku, ze kterého budou mít stejný užitek všichni¹². A jako takoví **lobbisté-občané** máte neuvěřitelnou výhodu, že lobbujete za věc, která se vás přímo dotýká (už jste si na tom chodníku asi i zvrtli kotník). Máte autentický příběh, díky němuž máte neprůstřelnou odpověď na otázku, s níž se lobbista setkává dennodenně: „A proč vás to zajímá?“ (Často se za touto otázkou skrývá spíše otázka: „Co vám dává právo za tuhle věc lobbovat? Proč bych vás měl poslouchat?“)

12 Stejně tak můžete chodit i třeba za poslanci a přesvědčovat je, že plánované zvýšení DPH na víno ohrozí vaši malou vinotéku. To je stále lobbying občanů (ne profesionálů), ovšem už prováděný v soukromém zájmu, a už nejste lobbista-občan, ale privátní lobbista lobbuující za svůj privátní ekonomický zájem stejně jako majitel velké stavební firmy.



OBČANSKÁ SPOLEČNOST

Občanská společnost je určitá část občanů, která bývá hybatelem společenského dění. Jedná se o nesourodou a v celku nijak organizovanou část veřejnosti, která se může sdružovat do spolků, ale můžou to být i jednotlivci, kteří mají společný zájem na správě věcí veřejných. Obvykle jsou to lidé, kteří se v různé míře zajímají o to, co se v obci děje, o čem se rozhoduje na kraji a jak běží politika v Parlamentu. Občanské společnosti obvykle nestačí jednou za pár let vhodit lístek do volební urny, ale chce ty, které si zvolila, průběžně kontrolovat, zda se chovají tak, jak slíbili, zda plní své sliby, a chce jim do rozhodování mluvit, když si myslí, že je to důležité.

Občanská společnost vytváří průběžný tlak na odpovědné rozhodování a kontroluje mocné, částečně za pomoci médií, ale vyžaduje i nástroje, kterými tak může činit sama. Občanská společnost proto naplno využívá občanských a politických práv, jako jsou právo shromažďovací, právo petiční, právo na informace atp. a usiluje o to, aby tato práva nebyla omezována, naopak usiluje o jejich prohlubování. Je to občanská společnost, která touto snahou tvoří hráz proti omezování svobod a nástupu autoritářského vládnutí, protože aktivně brání právo všech občanů na podíl na vládě, ačkoli o to část občanů nestojí, případně se jim snaha o prosazování občanských zájmů dokonce příliš nelíbí.

Občanské zájmy bývají preventivní (typicky ekologická témata, sociální témata či posilování práva na informace či principů dobré správy) a efekty jejich prosazení se projevují se zpožděním, nebývají okamžitě ekonomicky výhodné ani se neprojevují v pozitivních efektech na trhu práce či státní pokladně. Naopak často něco málo stojí. Právo na informace posílené skrze registr smluv nebylo zadarmo. Registr se musel zřídit. Prevence navíc není politicky příliš v módě, zvláště, stojí-li úsilí a peníze. Špatně se také vysvětluje široké veřejnosti, která utrácení za něco, co ji momentálně nepálí, málokdy ocení. Ještě těžší je být pro občanské zájmy, když nelze očekávat žádné okamžité viditelné efekty.

Nejdůležitějším efektem činnosti občanské společnosti, která může mít různé protichůdné zájmy, je však udržení svobodného prostředí, kde si kdekdo může říkat kdekdo a slyšení zájmů kdekoho je zaručeno právem.

Někde na pomezí mezi privátními lobbisty a lobbisty-občany se nachází lobbisté nestátního neziskového sektoru a občanští lobbisté, kteří lobbují za zájmy občanské veřejnosti (ústavně zaručená práva a svobody, dobrá správa věcí veřejných, otevřené vládnutí, snadný přístup k informacím, digitalizace, ochrana životního prostředí...) či za zájmy znevýhodněných skupin obyvatel či minorit (Romů, zdravotně či tělesně postižených, lidí v nouzi, obětí trestných činů...), kteréžto zájmy nejsou primárně ekonomické ani hospodářské, jejich zástupcům za hájení těchto zájmů neplyne žádný hmotný zisk (kromě dalších darů na činnost např.), naopak jsou tyto zájmy přesahující zájem jednotlivce často v rozporu s momentálními ekonomickými zájmy či není naléhavost prosazování těchto zájmů (ještě) obecně zřejmá.

Neziskový sektor (a potažmo i lobbisté za občanské zájmy) mají tu pozici ze všech tří skupin pravděpodobně nejsložitější. Pokud lobbista neziskového sektoru nelobbuje ve jménu „hmatatelných“ příběhů jednotlivců (za nespravedlivě odsouzeného), nachází se lobbista neziskového sektoru v nezáviděníhodné situaci, kdy nemá sílu příběhu ani jej neposiluje hospodářský zájem velkého plátce daní¹³, pouze hájí „jakýsi vyšší princip“.

Tímto vyšším principem může být například již zmiňované právo na informace, které je z Listiny základních práv a svobod ústavně zaručeným právem a provádí jej mimochodem také zákon 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zákon dnes zajišťuje, že kdokoli smí poměrně neformálním a jednoduchým způsobem (žádné formuláře, poplatky, razítka...) požádat jakýkoli veřejný subjekt o jakoukoli informaci a veřejný

13 V Rakousku např. lobbisté nesmí při lobbingu používat nátlakové metody, a to ani hrozit dopady určitého rozhodnutí na trh práce.

subjekt musí v krátké době odpovědět. Zájem občanské veřejnosti na snadném a efektivně vymahatelném přístupu k informacím o tom, co stát dělá, na základě čeho rozhoduje či jak utrácí, nepřináší přímé ekonomické zisky, nepodporuje zaměstnanost ani nevede k lepšímu výběru daní, naopak státu přiděluje práci, a dokonce pro státní pokladnu znamená zátěž (jejíž míra je přeceňována, ale objektivně existuje, neboť státní úředník část své pracovní doby občas musí věnovat odpovědi občanovi).

Na druhou stranu ale **právo na informace** zajišťuje, že jakýkoli občan není odkázán jen na to, co mu řeknou novináři, kteří o dění v běžné obci obvykle neinformují, potažmo co mu řeknou sami představitelé veřejné moci, v obcích typicky to, co se píše v obecních novinách a na vývěsce. Právo na informace zajišťuje, že jakýkoli občan může získat téměř jakoukoli informaci, která jej na činnosti veřejné moci (obce, kraje, ministerstva...) zajímá, a může se poté kvalifikovaněji rozhodovat, až zase jednou půjde volit. Ale právo na informace také znamená, že se nepravosti v činnosti veřejné moci hůře skrývají, protože smlouva, na které je nevýhodný obchod uzavřen, musí být veřejná (registr smluv) nebo si ji kdokoli může vyžádat (zákon 106/1999). Právo na informace také znamená, že mi starosta nemůže říct, že když jsem ho nevolil, tak mi nic říkat nebude. Právo na informace znamená, že se kdokoli může dozvědět, že se město chystá kácet starou alej a postavit místo ní nový obchodní dům. A to také znamená, že když to jako občan vím, můžu proti tomu protestovat a můžu lobbovat za lepší řešení a žádat více informací o záměru pro veřejnost ve městě, které se vykácení aleje, kde si hrají děti, bytostně dotkne. Ale také můžu záměr postavit obchodní dům podpořit, když o něm vím a mám o něm dostatek informací. Právo na informace znamená, že občanská společnost má nástroje, kterými může veřejnou moc kontrolovat a podílet se na vládě průběžně, nejen jednou za pár let vhozením volebního lístku do urny. Veřejné moci taková práva připomínají, že existují i občanské zájmy a že je veřejná moc mocí veřejnou, mocí odpovědnou celé veřejnosti, nejen určité části, která lobbuje např. za ekonomické zájmy.

A je to právě zejména neziskový sektor, který podobná práva, která jsou často zásadní pro zachování občanské společnosti, na níž liberální demokracie stojí, dokáže jako jediný organizovaně hájit.



CO SI NEUDĚLÁŠ, TO JAKO OBČAN NEMÁŠ

Představa, že ochráncem základních zájmů občanské společnosti bude stát, je iluzorní. Stát sám je zájmovou skupinou či spíše souhrnem různých zájmových skupin (i jednotlivá ministerstva hájí různé zájmy, a různé odbory na ministerstvech taktéž...). A už vůbec není tím, kdo by chtěl chránit zájmy občanské společnosti.

„Co je stát?“ Vláda složená z ministrů? Budou ti striktně hájit právo na informace? Bude ministerstvo průmyslu a obchodu hájit zájmy životního prostředí? Bude ministerstvo životního prostředí hájit zájmy vlastníků uhelných elektráren? Parlament? Parlament je od toho, aby různé zájmy posuzoval a různé zastupoval a nakonec o nich rozhodoval. Pokud občanská společnost a jejím jménem různé neziskové organizace nebudou hájit zájmy občanské společnosti, nikdo to za ně dělat nebude. A to je občanský lobbying - hájení zájmů občanské společnosti; přičemž tím základním zájmem občanské společnosti je vůbec možnost, aby své zájmy mohl kdokoli (!) hájit.

Lobbisté: Kdo je kdo?

Lobbisté		
PRIVÁTNÍ LOBBISTÉ	OBČANŠTÍ LOBBISTÉ	LOBBISTÉ- -OBČANÉ
in-house lobbisté, lobbistické právnické osoby, samostatní lobbisté		soukromé osoby
lobbují za zájmy své či svých klientů	lobbují za zájmy občanské společnosti	lobbují za své neekonomické zájmy
Zejména ekonomické zájmy, lobbying typicky vykonávaný za finanční či materiální odměnu.	Obvykle neziskové organizace, ale i lo- bbisté-občané lobbující za životní prostředí nebo za protikorupční zákony.	Jednotlivci lobbující sami za sebe či za své okolí v praktických záležitostech běžné- ho života zejména na úrovni obcí (nový chodník).

Lobbování: Kdo je kdo?



Jakými pravidly se lobbying řídí?

Mnohé státy lobbying regulují **zákonem**. Obvykle vyžadují po lobbistech, aby se registrovali a zveřejňovali, za jaké zájmy lobbují. Cílem regulací je snaha omezit korupci a vnést rovné podmínky do prostředí prosazování zájmů, kde mají obvykle navrch zájmy ekonomické, hospodářské, před zájmy ochrany spotřebitele, ochrany životního prostředí, zájmy občanské společnosti či zájmy znevýhodněných skupin obyvatel. Obecným cílem úspěšných regulací lobbyingu je ujistit veřejnost, že lobbying je legitimní a potřebná činnost, která pomáhá formulovat veřejné politiky; díky regulaci právem se tato činnost dostává pod veřejnou kontrolu.

Základním pravidlem lobbyingu, ať už zákonem regulovaného, či neregulovaného, je **legálnost a etičnost**. V opačném případě se lobbying může dostat až na pole korupce a přestává být lobbyingem.

V liberální demokracii může každý hájit své zájmy, a to různými cestami – demonstracemi, peticemi, ale i přímým lobbyingem. Někdy ale jinak zcela legitimní hájení zájmů neprobíhá legitimně (probíhá netransparentně, za použití neférových, neetických metod), či dokonce může probíhat i nelegálně (podplácením). Tato forma „lobbyngu“ bují zejména ve chvílích, kdy jsou lobbistické aktivity provozovány skrytě a bez toho, aby je veřejnost mohla pozorovat. Lobbyování některých osob má pak tendenci využívat příležitosti tmavých koutů a zvrhávat se v korupci.

I když lobbying probíhá zcela legitimně, bez jeho regulace, která nastaví rovné podmínky, mají výhodu zástupci privátních ekonomických zájmů, kteří dokážou efektivně blokovat legislativu v oblastech, jako jsou sociální ochrana, ochrana spotřebitele či ochrana přírody. V takovém prostředí se základní účel lobbyingu – poskytování informací – stává výhradní doménou jen části zájmových skupin. Proto vědět, kdo, proč a jak ovlivňuje tvůrce veřejných politik, a mít možnost se do tohoto procesu zapojit, je

v liberální demokracii základním zájmem občanské společnosti, dokonce bychom mohli říci, že se jedná o zájem skutečně veřejný - zájem každého¹⁴.

Výzkumy ukazují, že už jen zveřejnění jmen lobbistů vede k poklesu vnímání korupce u veřejnosti. Zveřejnění lobbistických výdajů vede pak společně s veřejnými jmény lobbistů k nárůstu důvěry v politiky. Podle mezinárodních průzkumů 89 % respondentů souhlasí s tvrzením, že „etický a transparentní lobbying pomáhá rozvoji veřejných politik“, naopak mnoho studií ukazuje, že samotný pojem lobbying je vnímán převážně negativně. Podíl na tom mají zejména média, která tento pojem neadekvátně nadužívají i v situacích, kdy se o lobbying nejedná. O to více je regulace lobbyingu, která poskytne ujištění, že lobbying je pozitivní činnost, a poskytne i vodítko pro to, koho za lobbistu a co za lobbying považovat, potřeba.

Politici tak skrze regulaci lobbyingu mohou občany ujistit, že tvorba politiky probíhá otevřeně a naslouchání různým zájmům je legitimní.

Občané i rozhodovatelé díky regulaci, která zajistí transparentní lobbying, vědí, kdo v jaké věci lobbuje za jaké zájmy. Rozhodovatelé pak mají k zástupcům zájmů snazší přístup, a mohou tak zvažovat své rozhodnutí na základě více pohledů. V Irsku v tomto duchu nezaváděli regulaci lobbyingu primárně proto, aby odhalili korupční praktiky, ale mj. proto, aby regulace pomohla na světlo těm zájmům, které byly doposud z různých důvodů hůře slyšet, a aby byla veřejnost ujištěna, že tvorba veřejných politik a zohledňování různých zájmů se děje pod veřejnou kontrolou. Cílem bylo zavést rovné šance pro zástupce různých zájmů. Obdobnou cestou šli i v Rakousku, kde předkladatel zákona boj s korupcí výslovně přenechává trestnímu právu. U regulací tohoto typu tak můžeme vysledovat dva cíle, a to 1) učinit vliv lobbistů transparentním a 2) naplnění potřeby regulovat vliv a přístup k vlivu na tvorbu veřejných politik.

14 Jedině povinná transparentnost ve veřejném registru může umožnit občanům lépe monitorovat, kdo se koho snaží ovlivňovat, což může zvýšit pravděpodobnost občanské protiakivity vůči dominanci korporátních hráčů.



MÍRA KORUPCE A MÍRA VNÍMÁNÍ KORUPCE

Je rozdíl mezi mírou korupce a vnímáním korupce u veřejnosti. Jak moc velká je ve státě korupce, se zjišťuje velmi složitě a výsledky jsou spíše kvalifikovanými odhady. Zákonné regulace lobbingu však mají prokázaný vliv na vnímání korupce veřejností, na mínění o politice a politicích a na důvěru v systém. Tedy na to, jaká si občané myslí, že je ve státě míra korupce, na to, jak věří, že se zákony tvoří spravedlivě, a na to, jak moc si občané myslí, že zákony jsou výsledkem zákulisních dohod politiků s kmotry mimo zrak veřejnosti. A všechno tohle ovlivňuje, jak občané věří systému, v němž žijí. Jak moc jej hodnotí jako spravedlivý a dobrý k životu. Všimněte si, že u veřejnosti jde hlavně o pocity, ne o skutečná „tvrdá data“, o to víc je důležité, aby občané o regulaci a jejích pozitivěch věděli. Klíčovou roli sehrávají média.

Praxe ukazuje, že pro uvedené účely jsou **samoregulační kodexy nefunkční**. Přihlášení se k nim je dobrovolné a jejich vynucování chabé. Je pravda, že kdo chce, ten si cestu okolo regulace vždy najde, přesto v již zmiňovaném Irsku zákon přinesl do politiky větší otevřenost a odpovědnost a s tím související důvěru veřejnosti v systém. Kodexy částečně fungují například ve Velké Británii, kde se jedná o kodexy samotných zákonodárných komor a kde existují účinné mechanismy, jak dodržování kodexu po zákonodárcích vymáhat, a skutečně se tak děje. Velká Británie tak naplňování cílů regulace lobbingu z lobbistů přenesla především na lobbované, přesto v roce 2014 přijala pro regulaci lobbingu i zákon.

Odlišování dobrého a zlého lobbingu v duchu protikorupčního boje je tradice především postkomunistických zemí a ukazuje se jako matoucí a nefunkční. Často se rozlišování na dobrý a zlý lobbing projevuje v definicích, které umožňují např. neziskovým organizacím nepovažovat se za lobby. V praxi se však i neziskové organizace nakonec do definice samy z nejistoty či ve snaze o férový přístup přihlásí, jako například v Polsku. Ke snížení míry korupce tyto regulace samy o sobě nevedou, lobbistickou

činnost spíše zamlžují a veřejnost znejišťují, než aby ji ubezpečili, že jde o činnost žádoucí, která se konečně dostává pod veřejnou kontrolu.

SVĚT OBECNĚ

Neexistuje model regulace lobbingu vhodný pro všechny. V Polsku a Maďarsku podobně jako v jiných postkomunistických státech zákony regulující lobbing cílí více než na legitimizaci dané činnosti na potírání korupce, v čemž tento typ zákonů nebývá příliš úspěšný. V Rakousku boj proti korupci rozumně přenechali oblasti trestního práva a regulaci lobbingu pojali jako legitimizaci potřebné činnosti a nastavování rovných příležitostí pro vyslyšení různých zájmů. Na druhou stranu jsou to právě postkomunistické země, které v zákonech o lobbingu umenšují svůj deficit otevřeného vládnutí a zavádějí těmito regulacemi do tvorby veřejných politik prvky narovnávající prostředí lobbingu a přístup zástupců různých zájmů k těm, kteří politiku tvoří. Krom výše zmíněných Polska a Maďarska k takovým zemím přidejme i Litvu, která registrovaným lobbistům přiznává 13 základních práv pro efektivní výkon jejich činnosti.



REGISTRY LOBBISTŮ

Státy, kde zavedli regulace lobbingu zákonem, obvykle také zřídili registry, v nichž lobbisté informují, za koho, kdy a s jakým cílem lobbovali.

Příkladem přehledných a jednoduchých stránek, kde naleznete mnoho informací o lobbingu v dané zemi či manuálů pro lobbisty i lobbované a kde naleznete také registry, v nichž jsou různé zájmy chytře propojeny, snadno se vyhledávají lobbisté, lobbovaní i témata lobbovaní či lze jednoduše generovat statistiky o lobbingu, jsou:

Kanada: <https://lobbycanada.gc.ca/en/>

Irsko: <https://www.lobbying.ie/>

Regulace v USA či Kanadě můžeme označit za velmi detailní a přísné vůči lobbistům, ovšem kombinované s legitimizačními prvky pro lobbisty a nástroji zajišťujícími naplnění prvků otevřeného vládnutí, zejména ovšem obsažené v jiných právních předpisech než těch, které regulují přímo lobbying. Úpravy ve Francii či Dánsku jsou spíše mírnější, založené převážně na dobrovolné registraci. Velká Británie a Japonsko přistupují k regulaci lobbyingu legislativou vlažně a převážnou část této otázky řeší seberegulačními mechanismy Parlamentu a lobbistických asociací.



KDO REGULUJE LOBBING ZÁKONEM?

Před rokem 2000 existovalo na světě jen 5 zemí, které regulovaly lobbying legislativní cestou (USA, Austrálie, Kanada, Německo, Gruzie). Regulace lobbyingu byla zároveň doplňována nástroji proti střetu zájmů a pro vymáhání etického chování rozhodovatelů. Od roku 1996 můžeme do výčtu zanést i Evropskou unii.

Po roce 2005 bylo takových zemí už kolem dvaceti (USA 1946, Německo 1951, Austrálie 1983 [1996 zrušeno, znovu 2008], Kanada 1989, Litva 2001, Polsko 2005, Maďarsko 2006, Izrael 2008, Francie 2009, Mexiko 2010, Slovinsko 2010, Rakousko 2010, Nizozemsko 2012, Irsko 2014, Chile 2014, Velká Británie 2014 a další) a v dalších probíhají vážné debaty o přijetí regulace.

Regulace napříč státy se výrazně liší – v druzích lobbistů, které postihují, v povinnostech a právech lobbistů, ale zejména v míře účinnosti zákona (kde chybí vůle, motivace či nástroje vymáhání a kde naopak převládá negativní chápání lobbyingu a restriktivní opatření vůči lobbistům, tam se regulaci lobbyingu a jejímu smyslu špatně daří).

Koho můžu lobbovat?

Lobbovat může lobbista kohokoli; zejména toho, kdo má vliv na rozhodování či přímo rozhoduje. Může se tak jednat jak o představitele exekutivy (prezident, ministři, zaměstnanci jejich kanceláře a poradci, šéfové jiných ústředních správních orgánů či úředníci), tak legislativy (poslanci, senátoři, jejich asistenti, zaměstnanci sekretariátů či poradci). Předmětem lobbyingu by rozhodně neměli být představitelé justice a obdobné osoby, které se podílí na vymáhání a výkonu spravedlnosti. Lobbying ale není jen záležitostí veřejné správy. Lobbovat lze i u soukromých subjektů (manažerů firem apod.), ovšem tento lobbying nebývá předmětem státní regulace, je privátní záležitostí a v textu se mu nebudeme věnovat.

Předmětem lobbyingu, ať už prováděného, občany nebo v různé míře profesionálního, jsou přirozeně všichni veřejní činitelé v **legislativě a exekutivě**. Typicky jsou předmětem lobbyingu zákonodárci dolní komory Parlamentu, Poslanecké sněmovny, jakožto dominantního zákonodárského tělesa. Svůj podstatný vliv mají i jejich asistenti či poradci.



VEŘEJNÁ SPRÁVA

Veřejnou správu si pro zjednodušení představme jako veškerou činnost zejména orgánů výkonné moci státu či obcí a krajů (ministerstev či obecních a krajských úřadů, zastupitelstev). Podle toho, kdo veřejnou správu vykonává, ji v základu dělíme na státní správu (stát) a samosprávu (obce, kraje)¹⁵.

15 Samosprávu vykonávají např. i profesní komory: Advokátní komora si sama určuje, jak budou vypadat advokátní zkoušky, které musíte složit, abyste se stali advokátem.

Svůj význam má však i lobbying senátorů v horní komoře (a jejich asistentů), kteří nejenže mohou navrhopvat změny zákona, ale mohou jej i zamítnout. Zamítnutí v případě ústavních zákonů či zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy je dokonce definitivní. Zamítnutí v případě běžných zákonů, kterých se občanský lobbying typicky týká, může Poslanecká sněmovna absolutní většinou přehlasovat. Lobbying senátorů je proto spíše záchrannou brzdou v případě, že Poslanecká sněmovna schválí něco nepřijatelného, zralého k úplnému přepracování. Začínat až v Senátu není dobrá strategie¹⁶.

Zatímco Parlament vydává zákony a kontroluje vládu, nastavuje pravidla, podle kterých se bude vládnout, **vláda**, jako vrcholný orgán výkonné moci složený z předsedy vlády a ministrů, vládne podle těchto pravidel – v rámci pravidel vydává vládní usnesení, kterými se musí řídit celá státní správa, a nařízení, kterými se musíme řídit všichni. Ministerstva a jiné ústřední správní úřady vydávají namísto nařízeních vyhlášky. Vláda a ministerstva a jiné (ústřední) správní úřady¹⁷ jsou tedy velmi mocní aktéři, proto se při snaze dosáhnout naplnění zájmů vyplatí nespolehat jen na změny zákonů, ale mnohdy je jednodušší jít cestou vládního nařízení, interní směrnice ministerstva apod. Například při snaze učinit proces zadávání veřejných zakázek transparentnější není nutné měnit zákon, ale stačí přesvědčit ministerstvo pro místní rozvoj, aby upravilo svou směrnici, kterou se pak budou podřízené úřady řídit.

Zejména při přípravě předpisu či jeho následném převádění do praxe zastávají velkou roli úředníci ve veřejné správě, kteří, jedná-li se o vládní návrh, návrh připravují a často se podílí i na přípravě poslaneckých návrhů. Může se tak jednat jak o řadové úředníky, se kterými může být jednodušší se setkat, pokud k takovému kontaktu nebudou zdrženliví z obavy o svou proklamovanou nezávislost, tak až o náměstky ministrů. Středovou volbou jsou vedoucí

16 Hlasování v Senátu je hůře ovlivnitelné. Kluby nejsou homogenní, docházka je různá, většiny jsou obtížně předvídatelné...

17 Například Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetický regulační úřad apod.

oddělení a odborů, kteří mají reálnou tvorbu předpisů na starost, popřípadě přímo dohlíží na své podřízené, kteří text předpisu podle zadání píší.

K lobbingu se potenciálně nabízejí i představitelé a zaměstnanci jiných **ústředních správních úřadů** (např. Úřad pro ochranu osobních údajů či Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí). Tyto úřady jsou připomínkovými místy, můžou proto ovlivnit podobu vládního návrhu předpisu, ale k občanskému lobbingu nejsou příliš vhodné. Tváří se ještě



HIERARCHIE STÁTNÍ SPRÁVY¹⁸

Běžný zaměstnanec, který je ve služebním poměru („státní úředník“) a nemá vysokoškolské vzdělání, se označuje za referenta (s výučním listem se jedná jen o referenta, s maturitní zkouškou o odborného referenta a s vyšším odborným vzděláním o vrchního referenta). Má-li zaměstnanec ve služebním poměru vysokoškolské vzdělání, je radou (bakaláři jsou radové, magistři odborní či vrchní radové). Na ministerstvu je vysokoškolsky vzdělaný člověk příslušný ministerské radě a při zaměstnání na Úřadu vlády vládní rada. Vedoucí představitelé úřadů (od vedoucích oddělení, přes vedoucí odborů až po vedoucího sekce) se nazývají představení. Nejvyššími představenými na ministerstvech jsou „odborní“ náměstci pro řízení sekcí. Politickým šéfem ministerstva je ministr, toho se zákon o státní službě osobně netýká. Šéfem úředníků na ministerstvu je státní tajemník, kterému je nadřízený náměstek ministra vnitra pro státní službu. V jiných správních úřadech, jinde než na ministerstvech a na Úřadu vlády, například v Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, je šéfem úřadu vedoucí služebního úřadu (takový malý ministr).

¹⁸ V praxi stále přetrvávají staré zvyky a mnoho běžných úředníků používá označení referenti, byť jsou např. vrchní radové.

odborněji a nezávisleji než státní úředníci a výsledky voleb je nijak netlačí. Musíte tedy přijít s něčím naprosto odborným, aby vás vážně poslouchali.

Předmětem ani pokusu o lobbying by v žádném případě neměli být jacíkoliv představitelé soudu a soudců v souvislosti se soudními případy. Dále by předmětem lobbingu neměly být bezpečnostní složky a představitelé veřejné žaloby (státního zastupitelství). **Lobbing by v žádném případě neměl narušovat důvěru v právní stát a spravedlivý a nezávislý výkon moci soudní.**

Zvláště lobbying občanů se ale může efektivněji zaměřovat i na lobbování na nižších stupních veřejné správy – v **obcích a krajích**. Je pravdou, že navzdory v evropském měřítku extrémně rozdrobené sídelní struktuře České republiky nedisponují místní a krajské samosprávy příliš silnými pravomocemi v klíčových oblastech, jako jsou například vlastní daně¹⁹. Ani vydání stavebního povolení však není zcela otázkou samosprávy obce.

Lobbing vůči samosprávám obcí však může být velmi účinný v oblasti kvality života občanů obce, zvláště, jste-li občan dané obce a tedy starostův volič²⁰. Aktivních a informovaných občanů v typické české obci obvykle není na počet mnoho, ale můžou tvořit významnou (volební) sílu, vezmeme-li v potaz, že průměrná velikost české obce se pohybuje okolo 1 700 obyvatel včetně dětí. Efektivně se tak proto nabízí lobbovat za věci bezprostředně se dotýkající života všech občanů obce i vás, lobbyistů samotných.

Obecně se nejlépe lobbuje za věci, které se vás osobně dotýkají, je to přesvědčivé a máte jednoduchou odpověď na otázku: „A proč vás zrovna tohle téma zajímá?“. Takovými věcmi mohou být ochrana životního prostředí (např. jen v podobě zastavení kácení oblíbené aleje), zlepšení infrastruktury (oprava chodníku, aby po něm projel i kočárek bez terénní úpravy; zavedení veřejného osvětlení do temné uličky, kudy chodí děti ráno za tmy do školy), obsazení

19 Na rozdíl třeba od Španělska. Výjimkou, kdy české obce mohou mít vliv na výši daně, je daň z nemovitosti, u níž obec může v omezené míře rozhodovat o její výši.

20 Tedy volič, který by potenciálně mohl volit kandidátní listinu, na které je i starosta. (Metoda volby je podobná jako u voleb do Poslanecké sněmovny).

funkcí v obecních firmách a příspěvkových organizacích (problémový ředitel základní školy, na kterého si část rodičů dlouhodobě stěžuje, ale město nijak nekoná), nízká podpora místním klubům zájmových aktivit (hasiči potřebují novou stříkačku) či sofistikovanější koncepční otázky, jako jsou například chybějící sociální bydlení či do budoucna nedostatečná kapacita školky.

V případě krajů jsou k lobbování vhodné otázky dopravního spojení (plánované zrušení autobusové linky do obce, která se sice finančně nevyplatí, ale lidem její zrušení přinese velké komplikace při cestě do práce a do školy), struktury středních a vyšších odborných škol²¹ (plánované zrušení gymnázia ve vaší obci), obsazení funkcí v krajských firmách a příspěvkových organizacích (šéfem krajské firmy byl bez výběrového řízení jmenován bratr hejtmana bez zjevné kvalifikace pro tuto funkci), péče o seniory a jinak znevýhodněné skupiny obyvatel (chybějící domov důchodců v oblasti, kde bydlíte), oblasti, v nichž jsou vypisovány krajské granty, a výše těchto grantů, stejně tak jako záležitosti krajského rozpočtu (málo peněz v sociální oblasti, ale velká podpora populárnímu sportu například).

21 Obce obvykle zřizují základní a mateřské školy. Kraje obvykle zřizují střední školství a základní umělecké školy. Ředitele do škol jmenuje zřizovatel školy.

Co je cílem lobbování?

Cílem lobbyingu v základu je informovat lobbovaného o zájmech lobbisty či zájmech toho, v jehož jménu lobbista lobbuje, informovat jej o možných dopadech rozhodnutí a alternativách, které se nabízejí, včetně dopadů a předpokladů těchto alternativ. Cílem může být také informace získat. Ovšem obvyklý cíl lobbyingu jde o krok dál. Cílem lobbyingu je běžně nejen informovat, ale přesvědčit toho, kdo rozhoduje či na rozhodnutí má vliv, že zájem lobbisty by měl být podpořen a vyslyšen.

Obecným cílem lobbování je **slepým rozhodovatelům posvítit na vaše zájmy**. Informovat ty, kteří rozhodují, jaké jsou vaše zájmy, proč takové jsou, jaké si myslíte, že rozhodnutí může mít dopady, a proč by mělo či nemělo být přijato, popřípadě jak by mělo být upraveno. Konkrétním cílem lobbování je obvykle přesvědčit lobbovaného o vašem pohledu na věc.

Lobbing občanů je v praxi obvykle pojímán jako **negativní lobbing** – ve smyslu lobbování proti něčemu. Pokud občané sami a ze své vůle chodí za politiky, je to často proto, že se jim něco nelíbí, a proto to nechtějí (stavba dalšího supermarketu v obci, kácení aleje, rušení gymnázia, zvyšování daní, přijetí kontroverzní mezinárodní dohody...).

V opačném gardu pak působí **lobbing pozitivní** – ve smyslu lobbování za něco, často ve smyslu podpory rozhodnutí (stavba dalšího supermarketu v obci, kácení aleje, rušení gymnázia, zvyšování daní, přijetí kontroverzní mezinárodní dohody... – téhož rozhodnutí, které jiní podporují). Pozitivní lobbing však může vycházet i ze zelené louky, a to, když chcete rozhodovatelům nápad vnuknout (větší podpora místního klubu hasičů, zavedení nové autobusové linky). Tento druh pozitivního lobbyingu se lépe provozuje na úrovni samospráv. Pro úroveň celostátní politiky je již třeba mnohem větší odbornosti a propracovanosti řešení, ovšem jste-li odborník přes nějakou oblast – s chutí do toho. (Jen se nechte otrávit mnohem větší mírou politizace.)



POLITIZACE

Politizace je, když i účinné a levné řešení není možné schválit, protože je politicky neprůchodné. Politizace totiž vnáší do záležitostí prvek politického uvažování, tedy otázky jako: „Co na to řeknou voliči?“, „Můžeme si jako levicová strana dovolit podpořit tohle téma? Je to ideologicky v pořádku?“, „Neslíbili jsme někdy něco jiného?“, „Co na to říká náš koaliční partner?“... Politizace je důležitým mechanismem reflexe vůle voličů, ale i uvažování o politických následcích a možnostech, přesto by neměla být jedinou ani nejvýznamnější složkou rozhodování v politice. Rozhodně by pak neměla ovlivňovat čistě administrativní a zákonem se řídící rozhodování úředníků.

Třetí způsob lobbingu – **konstruktivní lobbing** – je složitější. Ať už něco chcete, nebo nechcete, měli byste mít v záloze kompromisní řešení²² a společně s ním rozmyšleno, co je třeba udělat jinak, jak to udělat a co vámi navrhovaná změna způsobí. Ne vždy je to možné nebo vhodné, ale pokud ano, požadujte více a ve vhodnou chvíli ukažte ochotu ke kompromisu, který máte připravený (gymnázium se nezruší, jen se stane pobočkou jiného nedalekého; alej se sice vykácí, ale hned se vysadí jiné stromky...).

Cílem lobbingu je ale obvykle i jen získání informací. Není dobrým předpokladem pro úspěšný lobbing přesvědčení, že lobbovaný je gauner, zloděj, lhář či že nemá dobrý záměr. Lidé obvykle nejsou černobílí a jako k takovým je třeba k nim přistupovat. Proto zcela primárním cílem každého lobbingu je získat informace – zjistit, co si lobbovaný o záležitosti myslí, co ho k rozhodnutí vede a jaké jsou jeho pohnutky, přesvědčení, argumenty. Může se totiž stát, že nelíbá veřejná politika je jen špatně komunikovaný dobrý záměr, který nebyl dobře vysvětlen (ale u nějž se přesto otevírá příležitost k jeho upravení dobrým lobbingem). A i když se ukáže, že lobbovaný

22 Úspěšný lobbing je obvykle ten, který nabídne přijatelné řešení ve vyhocené situaci.

skutečně není sympaťák, buďte tím sympaťákem navzdory okolnostem stále vy. Cílem je totiž také zanechat **dobrý dojem!** Ten otevírá dveře v blízkém i vzdáleném budoucnu.



LOBBINGOVÁ STRATEGIE V KOSTCE

Dobrou radou do začátku je: Nebojujte sami! Vytipujte si veřejného činitele (obvykle poslance či zastupitele, v případě obce ideálně starostu, v případě poslance pak zpravodaje tisku či alespoň člena příslušného výboru²³...), který by vaši věci mohl být nakloněný, a udělejte z něj svého spojence. Přesvědčte jej o vašem zájmu, představte mu cíle a vysvětlíte mu, proč jsou důležité. Přesvědčte ho, že čas věnovaný ve prospěch vaši věci se promění v politický kapitál. Volení zástupci neradi dělají nepopulární věci a obecně lidé neradi dělají špatné věci. Klíčové je proto přesvědčit vašeho veřejného činitele, že když se postaví za váš zájem, stojí na světlé straně síly a bude za hrdinu bojujícího proti pomýleným.

Ať už budete lobbobovat jakkoli a za cokoli, mějte na paměti, že obvykle nevyhrává krajní zájem. Krajní zájem můžete zastávat a můžete na něm trvat za jakoukoli cenu. Můžete odmítat ustoupit. Ale v takový okamžik nejste lobbyist, ale **aktivista**, jehož lepším nástrojem jsou demonstrace a veřejný tlak. I ten může být úspěšný a lobbyistům často pomáhá, tlačí-li v jejich prospěch. Chcete-li však skutečně lobbovat, nečekejte, že lobbying vašeho zájmu bude i v ideálním případě zcela úspěšný a že svého cíle dosáhnete tvrdohlavým trváním na svém. Pokud byl váš lobbying zcela úspěšný, možná jste měli na začátku příliš nízké požadavky anebo jste lobbovali nekonfliktní či přímo kompromisní řešení, které nemělo oponenty. Obvykle však máte ideální představu, kterou s vámi nesdílí všichni. Držte se jí. Buďte však ochotni (alespoň trochu) ustoupit. Pravděpodobně budete muset.

23 Vládní strana je vždy lepší než opoziční.



LOBBISTA VS. AKTIVISTA

Aktivismus je velmi důležitou součástí občanské společnosti – skrze něj občanská společnost upozorňuje na problémy, vytváří veřejný i mediální tlak na změny, projevuje nesouhlas či naopak podporu. Projevem aktivismu jsou stávky, happeningy či demonstrace. Požadavky aktivistů jsou ultimátní a povrchové (dobře se skandují, jsou jednoduché ve výrazu, mají emocionální náboj). Lobbying musí jít hlouběji pod povrch problému a hledat jeho řešení, být schopen kompromisů a věcně vyjednávat. Role lobbisty a aktivisty jsou rozdílné, vzájemně se sice skvěle doplňují, ale neměly by probíhat současně.



MÍT RŮZNÉ ZÁJMY JE NORMÁLNÍ

Jak bylo vysvětleno v předchozích kapitolách, existují různé zájmy, a pokud tyto zájmy nejsou nelegální či neetické (zpronevěřit peníze na stavbu silnice), jsou legitimní a jejich nositelé mohou mít také trochu pravdu. Obvykle rozhoduje více než jeden člověk, kterého musíte přesvědčit a kterého přesvědčují i vaši oponenti, a je velmi pravděpodobné, že potřebná většina rozhodovatelů nebude sdílet váš pohled na 100 %. V demokracii pak obvykle zvítězí řešení, které nikomu úplně zásadně nevádí (je kompromisní), zájmem lobbistů je mimo jiné to, aby takové řešení zároveň i někomu pomohlo; ideálně tomu, za jehož zájmy lobbista lobbuje.



Co je ještě dobré vědět?

ZNALOSTI, KTERÉ BY OBČANSKÉMU LOBBISTOVI ROZHODNĚ
NEMĚLY CHYBĚT.

Jak funguje Parlament?

Česká republika má dvoukomorové zákonodárné těleso. Dolní komoře se říká Poslanecká sněmovna, kdežto horní komoře se říká Senát. Každá komora se volí jiným způsobem a také z mírně odlišných kandidátů²⁴, což způsobuje, že každá komora reprezentuje trochu jiné pohledy na různé záležitosti. Senát bývá konzervativnější a svěhlavější, také v něm vláda nemívá jistou spřízněnou většinu tak, jako v Poslanecké sněmovně, v níž většina vládu de facto vytváří a pak podporuje. Senát tak často ztěžuje vládě vládnutí, když ji nutí, aby většina, o kterou se v Poslanecké sněmovně opírá, byla stabilní a jednotná, protože když jednotná a stabilní není, tak zákony, které se Senátu nelíbí, není schopna vláda prosadit.

PARLAMENT: POSLANECKÁ SNĚMOVNA A SENÁT

V Poslanecké sněmovně zasedá 200 poslanců a v Senátu 81 senátorů volených v přímých, tajných, rovných a všeobecných volbách. Znamená to, že volbu každý volič, který chce volit, povinné to není, musí provést osobně a nemůže pověřit ani maminku, aby volební lístek do urny vhodila za něj **(přímé)**, když nebude takový volič chtít, tak se nikdo nedozví, pro koho hlasoval **(tajné)**. Také to znamená, že všichni od studenta přes popeláře a manažera až po prezidenta máme jeden hlas o totožné hodnotě **(rovné)** a volit můžeme všichni občané²⁵, kterým bylo osmnáct let bez ohledu na barvu kůže, vyznání či politickou orientaci **(všeobecné)**.

24 Do Senátu můžete být voleni od věku 40 let, kdežto do Sněmovny už od 21 (pasivní volební právo). Volit do obou komor můžete od 18 let (aktivní volební právo).

25 Mimochodem – jeden benefit, který nám přinesla EU: Když se přestěhujete do jiného státu Evropské unie a budete tam trvale bydlet, můžete v obecních volbách také volit, i když nebudete občanem státu. (Když někde trvale bydlím, měl bych mít právo se podílet na rozhodování o svém okolí.) Jinak jsou volby do veřejných orgánů vyhrazeny občanům státu.

Poslanecká sněmovna je ta mocnější z komor Parlamentu, přesto se říká, že je dolní komorou, a je v případě běžných zákonů dominantním zákonodárcem. Také je tou komorou, o kterou se vláda opírá a která vládu kontroluje. Senát, přestože se mu říká horní komora, plní u běžných zákonů spíše roli korektora a vyvažovače zájmů, přímý vztah k vládě nemá.



KDO VLÁDNE?

Protože se vrcholný orgán moci výkonné v České republice jmenuje „vláda“, mohlo by se zdát, že jediný, kdo v České republice vládne, je právě „vláda“ (zatímco dřív to byl třeba král). Zdání klame. Vláda především vykonává správu České republiky (spíše se o ČR stará) a o tuhle správu se dále dělí s obcemi, s kraji a dalšími. Pravidla vládnutí (pravidla správy republiky nejen pro vládu) schvaluje Parlament. Parlament také určuje, kdo se o co musí starat, podle jakých pravidel, co se smí a nesmí... Takovým pravidlem také je, že Poslanecká sněmovna musí vládě vyjádřit důvěru, aby správu země mohla vláda vykonávat. Parlament je volen občany ČR a občané jsou tak pramenem celého vládnutí a základními aktéry ve správě České republiky – z jejich vůle se utváří Parlament a vláda.

Nezapomínejte tedy, že jako občané jste správci České republiky. Jako občané jste pramenem vládnutí. A vládnutí (správa) v liberální demokracii znamená také odpovědnost za to, že vládnu dobře, že se dobře starám.

Senát si může vybrat, kterými zákony se bude zabývat, a napomáhá tak jednak k lepší kvalitě zákonů a jednak je zástupcem jiných zájmů (zejména zájmů samospráv²⁶). Často v něm vládne koalice, o níž se opírá vláda ve

26 Senátoři, volení za relativně malé obvody, kde musí získat nadpoloviční počet všech odevzdaných hlasů, aby byli zvoleni, jsou často (bývalí) starostové nebo jiná místní elita (lékaři, právníci...) úzce spjatá se starosty v regionu. Často se i za regionální patrony považují a podpora ostatních místních elit je pro ně důležitá. V Senátu proto inklinují k reprezentaci regionálních zájmů.

Sněmovně, nemá jasnou a spolehlivou většinu. Rozdíl je dán způsobem volby. Zatímco do Poslanecké sněmovny jsou poslanci voleni z kandidátních listin ve čtrnácti krajích poměrným způsobem každé čtyři roky a kandidují za některou z celostátních politických stran, do Senátu kandidují v osmdesáti jedna volebních obvodech jednotlivé osobnosti, byť často také členové politických stran či alespoň s podporou politických stran, a jsou voleni většinovým dvoukolovým systémem na šest let. Zatímco tedy ve Sněmovně zasedne za politickou stranu přibližně takový poměr poslanců z každého ze čtrnácti krajů, kolik procent hlasů strana v těchto krajích získala, v Senátu zasedne za každý volební obvod jen jeden Senátor, který získá v prvním, případně ve druhém kole volby, kam postupují dva nejlepší z prvního kola, nadpoloviční většinu hlasů.



POMĚRNÝ A VĚTŠINOVÝ VOLEBNÍ SYSTÉM

Zatímco poslanec může více spoléhat na popularitu celé strany a svých kolegů, kteří stojí v čele kandidátky, protože při dostatečném počtu hlasů bude díky poměrnému systému kandidátních listin z kandidátky zvoleno do Sněmovny více poslanců než jen ten nejpobulárnější v čele, senátor musí ve volbách spoléhat především na sebe, protože kandiduje sám a voliči volí jen jeho, nebo jeho protikandidáty. Ve většinovém systému může zvítězit jen jeden nejpobulárnější kandidát za celý volební obvod, kdežto v poměrném systému může být kandidátů zvoleno třeba deset z různých stran podle toho, jak jsou strany, za které kandidují, pobulární. (Kupříkladu z jedné, nejpobulárnější strany pět, z další, méně pobulární čtyři, a z další už jen jeden.)

Způsob volby senátorů způsobuje jejich větší nezávislost na vedení strany, jsou-li vůbec jejími členy. Mají obvykle více svoji hlavu²⁷. Díky této relativní nezávislosti a pravidlu, že se každé dva roky ve volbách mění jen třetina Senátu, a senátoři tak mají volební období šestileté, které není možné nijak zkrátit, neboť Senát je na rozdíl od Poslanecké sněmovny nerozpuštělný²⁸, je Senát stabilizačním prvkem českého politického systému. Mnohé změny se tak sice hůře prosazují, což je patrné zejména u ústavních zákonů, kde má Senát stejné slovo jako Sněmovna a kde se vyžaduje dohoda komor, ale taková je stabilizační a vyvažující role Senátu.

PRÁCE V PARLAMENTU: VÝBORY, PLÉNUM...

Hlavní těžiště práce senátorů ani poslanců nespočívá v hlasování na plénu, jak by se mohlo z televize zdát. Na plénu už se především hlasuje a pronášejí se proslovy určené veřejnosti. Poslanci a senátoři obhajují svůj názor a názor zájmových skupin, s nimiž souzní. Informují veřejnost o tom, co považují na návrhu zákona za dobré a co za špatné... Skutečná podrobná práce nad zákony, jejich posuzování, hledání kompromisů, zpracovávání, se odehrává na výborech a podvýborech, případně v komisích, které jsou zřizovány pro podrobnější projednání zákona a specifické otázky nebo pro vyšetřování či kontrolu například zpravodajských služeb. Podrobné probírání zákona probíhá obdobně také v politických klubech, které si každá zvolená politická strana v komoře Parlamentu vytvoří.

27 Poslanci musí být loajálnější straně, protože chtějí, aby byli příště zase zařazeni na kandidátku a měli opět šanci na zvolení. To umožňuje stabilnější většiny v Poslanecké sněmovně. Senátoři tolik loajální být nepotřebují. Naopak strana obvykle chce, aby za ni kandidovali, pokud jsou ve svém obvodu tak populární. To Senátu umožňuje, i když v něm má vláda většinu, vládě volněji oponovat.

28 Senátoři jsou voleni na 6 let a jejich volební období nejde rozpuštěním Senátu zkrátit za žádných okolností. Poslanecká sněmovna může být rozpuštěna jen za Ústavou stanovených podmínek, rozpouští ji prezident, ale nikoli z vlastní vůle, ale jen ve chvílích, kdy Sněmovna dlouho nepracuje, není ani na třetí pokus schopna vygenerovat vládu nebo když si o to sama řekne.

Výbory jsou taková malá pléna, která se mohou podrobněji zabývat specifickými tématy, například Zemědělský výbor zemědělstvím, Zahraniční výbor zahraničními záležitostmi, Výbor pro zdravotnictví zase otázkami týkajícími se zdravotní politiky. Jednání výborů jsou veřejná. Výbory si zřizují ještě podvýbory, protože i zemědělství je široká oblast, a proto existuje jeho Podvýbor pro lesní hospodářství či Podvýbor pro myslivost, rybářství, včelařství, zahrádkářství a chovatelství. Poslanci a senátoři si na výborech, ale i na plénu a v politických klubech rozdělují úkoly, což obvykle znamená, že ke každému projednávanému předpisu je určen zpravodaj klubu z členů politického klubu, aby podrobně seznámil své spolustraníky s obsahem zákona a podrobně jej sledoval, a zpravodaj výboru, aby totéž udělal pro členy výboru a pak i pro celé plénum. Obdobná specializovaná fóra mají obvykle i jednotlivé politické kluby.



PROČ JSOU V TELEVIZNÍCH ZÁBĚRECH MNOHÁ MÍSTA

V PARLAMENTU PRÁZDNÁ?

Hlavní náplní práce zákonodárců není sedět v lavicích v Parlamentu. To nej důležitější vyjednávání a tvoření se odehrává na specializovaných fórech – na výborech, v politických klubech, v parlamentních pracovních skupinách apod. Cíl je zřejmý – každý senátor a každý poslanec nemůže rozumět všemu a nemůže stíhat podrobně studovat všechno, takže se **týmově rozdělí práce**. Do lavic v Parlamentu přiběhnou zákonodárci až na hlasování. Do té doby obvykle pracují v kancelářích či schůzkují v lobby.



VLÁDA

Vláda je složena z ministrů a předsedy vlády. Tím, kdo určuje pravidla vládnutí, je ale Parlament a tím, kdo dává vládě právo vládnout, je dolní komora Parlamentu, Poslanecká sněmovna. Bez podpory a důvěry Sněmovny vláda vládnout nemůže. Vláda je ten orgán, který má na provoz státu a životy občanů **největší vliv**²⁹, a proto pravidla pro vládnutí schvaluje formou zákonů Parlament volený všemi občany a Sněmovna průběžně vládu v její činnosti kontroluje.

Kontrolu provádí Sněmovna zejména tak, že zřizuje komise a výbory, které se činností vlády zabývají, zve si na ně členy vlády, aby své kroky vysvětlili, stejně tak jako si členy vlády zve do Sněmovny (ti mají vyhrazená místa v čele Poslanecké sněmovny, ale pod předsedou a místopředsedy Sněmovny, aby bylo jasno, kdo je hierarchicky výše). Typická kontrolní činnost Sněmovny vůči vládě je vykonávána každý jednací čtvrtek, kdy je čas vyhrazen pro interpelace poslanců vůči členům vlády. Poslanec se může na cokoli zeptat a člen vlády musí odpovědět (možno i později písemně)³⁰.

Další, kdo provádí kontrolu vlády, je Nejvyšší kontrolní úřad. NKÚ je nezávislý orgán, který kontroluje, jak se hospodaří s veřejnými prostředky. Například když vláda řekne, že bude bojovat se suchem, NKÚ za pár let přijde a zkontroluje, jak byl boj účinný (jestli se nedalo hodně peněz za málo muziky), jestli byly peníze utraceny řádně na to, na co byly určeny (Nepostavil se místo rybníka penzion?) a zkrátka jestli vše funguje, jak má. Výsledky pak předá vládě, Senátu a občanům, ale především Poslanecké sněmovně, která vládě na vládnutí (na boj se suchem například) dává peníze. (Ve Sněmovně se kontrolními závěry NKÚ pravidelně zabývá kontrolní výbor.)

29 Policie, státní zastupitelství, budování dálnic... to vše má vláda na starost a Parlament určuje, jak moc a podle jakých pravidel.

30 Vřele doporučuji najít si na YouTube interpelace v anglické Sněmovně a pak je porovnat s těmi českými.

se základními institucionálními aktéry moci zákonodárné a výkonné.



Jak se tvoří zákony?

*Zákonodárny proces začíná v **Poslanecké sněmovně** podáním návrhu zákona. Poslanecká sněmovna je tím nejdůležitějším hráčem – má hlavní slovo v případě běžných zákonů, kterými nastavuje pravidla pro běžný život v České republice a především také pro běžné vládnutí české vlády, která je Poslanecké sněmovně odpovědná.*

***Senát** plní u běžných zákonů roli korekčního mechanismu, který opravuje nedostatky, reprezentuje často jiné zájmy, které nebyly v Poslanecké sněmovně vyslyšeny, a občas tak nutí Sněmovnu, aby se zamyslela, zda na kontroverznějším návrhu zákona skutečně trvá. U ústavních zákonů, které určují základní pravidla fungování naší společnosti, zakládají práva občanů a konstruuji vztahy těch, kteří o zákonech rozhodují, plní Senát stejně důležitou roli jako Sněmovna, čímž je dosahováno potřebné stability v základních pravidlech.*

Náš dvoukomorový Parlament má v našem politickém systému několik funkcí. Kromě toho, že kontroluje vládu a obecně reprezentuje vůli všech občanů, především schvaluje zákony.

Návrh na schválení zákona může být podán jen Poslanecké sněmovně. Taková zákonodárna iniciativa náleží pouze **poslanci** nebo libovolně velké **skupině poslanců, vládě** jako celku³¹ (nikoli jednotlivým ministerstvům), **Senátu** jako celku a **krajskému zastupitelstvu** jako celku (včetně zastupitelstva hl. m. Prahy). Těchto pět subjektů budeme dále nazývat „předkladatel“.

31 Vláda, Senát i krajské zastupitelstvo uplatňují svou zákonodárnou iniciativu jako celek (tzn. návrh se nejdříve projedná na vládě, ta jej schválí a pověří ministra, aby jej za vládu předložil Sněmovně, obdobně v Senátu a na krajském zastupitelstvu).

JAK NÁVRH ZÁKONA VZNIKNE?

Předkladatelé si návrhy zákonů obvykle nepíší samostatně. **Psaní zákonů je náročná a odborná práce** vyžadující obrovský přehled a spolupráci mnoha znalých lidí, kteří si musí být vědomi souvislostí, které navrhovaný zákon provážejí. – Je návrh zákona v souladu s mezinárodními závazky, které zákon nesmí porušovat? Je návrh zákona v souladu s Ústavou? Kolik budou nové povinnosti uložené zákonem stát? Nebude zákon v rozporu s jiným zákonem? Které další zákony bude třeba změnit? – Často je třeba jeden cíl naplnit změnou více zákonů. Například k elektronizaci legislativního procesu (cílem, aby papíry související se zákony běhaly online) je třeba kromě dalšího změnit zákony o jedním řádu Poslanecké sněmovny a Senátu, zákon o sbírce zákonů a další.

Vláda, která se ve Sněmovně opírá obvykle o početní většinu poslanců, předkládá návrhů nejvíce³², má k tomu odborný aparát tisíců státních úředníků na ministerstvech a jiných poradních orgánů, zejména Legislativní rady vlády, a také k tomu má dobrý důvod – a tím je vytvářet si podmínky pro vládnutí. Jinak než podle platných zákonů vláda vládnout nesmí. Velmi aktivní v podávání návrhů zákonů jsou kromě vlády i poslanci.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA

Když je návrh zákona doručen předsedovi Poslanecké sněmovny, je zařazen na pořad schůze Sněmovny. O tom, jestli se návrh projedná, nebo ne, si ale rozhoduje Poslanecká sněmovna sama, protože si sama schvaluje program jednání. Pokud se většina ve Sněmovně rozhodne, že se návrh zákona o právu na digitální službu projednávat nebude, tak je zařazen někam dolů na konec seznamu. Návrhů je hodně a čas je omezený. Zároveň platí, že každá nově zvolená Sněmovna začíná s „čistým stolem“ – co se neprojednalo, to se musí předložit v příštím volebním období znovu³³.

32 Všechny návrhy zákonů se předkládají v Poslanecké sněmovně. I když se Senát usnese, že navrhuje zákon, je návrh zaslán do Poslanecké sněmovny, kde teprve legislativní proces začíná.

33 Říká se, že co se nestihne předložit v prvních dvou letech, to už se do konce volebního období nestihne schválit.



NÁVRHY A POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY

Pozměňovací návrhy, stejně jako návrhy zákonů, se obvykle podávají písemně a obvykle by měly obsahovat odůvodnění³⁴, které „běžnému čtenáři“ pomůže se v záměrech předkladatele zorientovat.

Návrhy zákonů³⁵ jsou po svém navržení ve Sněmovně zařazeny do tzv. sněmovního tisku. (Například návrh zákona o právu na digitální službu byl v osmém volebním období (2017–2021) sněmovním tiskem 447/0). Pokud poslanec či celý výbor usoudí, že je třeba v návrhu něco změnit, podají ve druhém čtení pozměňovací návrh, který se následně stane spolu s ostatními pozměňovacími návrhy také součástí tisku (např. 447/7) stejně jako usnesení výborů k danému návrhu zákona (např. 447/4 atp.). Ale o tom, zda bude pozměňovací návrh zapracován do návrhu zákona, než se návrh pohne legislativním procesem dál do Senátu, se rozhoduje až ve třetím čtení.

Když je zákon nakonec schválen a vyhlášen ve sbírce zákonů, teprve dostává své číslo, které značí pořadí jeho schválení v daném roce a rok schválení (např. zákon č. 12/2020, o právu na digitální služby, byl schválen v roce 2020 jako 12. v pořadí. „Sb.“ znamená „sbírky“ (tedy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, ve které byl uveřejněn, aby se mohl stát platným³⁶). Obvykle se k zákonu, pokud se na něj chceme v budoucnu odkázat, připojuje ještě dovětek „ve znění pozdějších předpisů“, to kvůli tomu, aby bylo jasné, že když se např. na zákon o registru smluv budu odkazovat za pět let, tak se odkazuji na

34 Občas je možné návrh tzv. načíst slovně do zápisu při vystoupení na plénu. A občas poslanecké pozměňovací návrhy důvodovou zprávu ani neobsahují (zejména ty z výborů).

35 Návrhem zákona se obvykle myslí návrh úplně nového zákona, jako je ten o právu na digitální službu, který zajistí, že v budoucnu už nebudu muset obíhat úřady s vytištěnými papíry, ale budu si s nimi moci povídat po internetu. Novelou zákona (či návrhem novely zákona) se myslí návrh na změnu již existujícího zákona, jako je např. novela zákona z roku 2019, kterou se mění zákon z roku 2015 o registru smluv (v osmém volebním období (2017–2021) sněmovní tisk 50).

36 Platný = zákon platí, ale ještě se jím nikdo nemusí řídit, protože je stanovena lhůta pro přípravu na účinnost. Účinný = zákonem už je potřeba se řídit.

znění v podobě změn (např. té z roku 2019), kterými zákon od roku 2015 prošel. Na stránkách sněmovny je proces projednávání každého zákona vždy přehledně zpracován:

Zákon o právu na digitální službu: www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=447&O=8
Novela zákona o registru smluv (protože v původním návrhu se novelizoval také zákon o svobodném přístupu k informacím, má tisk matoucí jméno):
<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=50>

Když se poslanci shodnou, že návrh projednají, projde návrh zákona postupně třemi čteními (poslanci se o něm nejméně třikrát v časových rozeštech baví a hlasují, aby byl čas podrobně zákon prodiskutovat a vytvořit, přece jen pak ovlivní život celé republiky). V prvním čtení se mluví o obecných záměrech zákona a poslanci nakonec hlasují o tom, jestli je zákon vůbec potřeba (podle toho jej buď propustí dále do druhého čtení, nebo zamítnou), nebo jestli je potřeba jej dopracovat (to se pak vrátí předkladateli k dopracování).



KONTINUITA A DISKONTINUITA JEDNÁNÍ KOMOR

Legislativní proces není záležitost dnů, byť existují možnosti, jak jej v případě krize urychlit. Velká rychlost ovšem není žádoucí. Žádoucí je, aby se stihly různé zájmy vyjádřit, formulovat návrhy a vše se důkladně a dlouho promýšlelo. Vládnout se nesmí zbrkle. Proto se také stává, že některé návrhy nestihne Poslanecká sněmovna během čtyř let svého funkčního období projednat a v další zvolené Sněmovně se musí předložit znovu od začátku (tomu se říká zásada diskontinuity – každá Sněmovna začíná s čistým stolem). To se v Senátu nestává, ten jedná kontinuálně, proto se třetině senátorů, kteří jsou nově zvoleni, stává, že přichází už k rozdělané věci, kterou jim zanechali jejich kolegové, které nahradili.

Pokud se poslanci shodnou, že návrh projednají ve druhém čtení, nejdříve přidělí návrh výborům, které jej podrobně projednají, doporučí změny apod. Na plénu pak poslanci obecně diskutují o zákonu jako o celku (obecná rozprava) a poté diskutují o jednotlivých návrzích na změny (podrobná rozprava, v níž se předkládají pozměňovací návrhy).

Poté nejdříve za čtrnáct dní následuje třetí čtení. V němž je možné zákon vrátit k další diskusi do druhého čtení, nebo o zákonu a jednotlivých pozměňovacích návrzích hlasovat. Pokud je zákon schválen, putuje do Senátu, pokud ne, putuje do koše.

SENÁT

V Senátu probíhá podobný proces jako v Poslanecké sněmovně, s tím rozdílem, že Senát se nemusí zabývat všemi zákony. Běžné zákony, které Senát neprojedná do 30 dnů, se považují za Senátem akceptované. Takovou možnost Senát disponuje proto, aby se mohl koncentrovat pouze na takové návrhy zákonů, které usoudí, že jeho pozornost jako strážce ústavnosti a korektora legislativních přešlapů potřebují³⁷.

Protože u běžných zákonů má Senát jen těchto 30 dní na projednání, probíhají v Senátu jen dvě čtení a výborům návrh zákona putuje ještě před zahájením projednávání na plénu. Obě čtení probíhají obvykle v jeden den a Senát rozhoduje o schválení, o schválení s pozměňovacími návrhy, o vyjádření vůle se návrhem nezabývat nebo o zamítnutí.

Zákony, u nichž se vyžaduje souhlas Senátu, může Senát projednávat, jak dlouho chce. Ústavní zákony si tzv. člunkem můžou komory dokonce posílat tam a zpět do doby, než jedna komora návrh schválí podle návrhu druhé, nebo dokud jedna komora návrh definitivně nezamítne.

37 V případě, že je Poslanecká sněmovna rozpuštěna a je potřeba nutně přijmout zákon, může Senát na návrh vlády schválit zákonné opatření Senátu, které platí jako zákon do doby, než se Poslanecká sněmovna zase sejde a zákonné opatření buď jako zákon potvrdí, nebo zruší. Jedná se o další roli Senátu jako pojistky pro strýčka Příhodu.



DRUHY ZÁKONŮ A POTŘEBNÉ VĚTŠINY

Běžné zákony jsou provozními pravidly pro společnost a vládu, ale také pro soudy. Jsou to zákony o hygienických normách, o výši trestů za krádež apod. (Atypickým běžným zákonem je zákon o státním rozpočtu, který schvaluje pouze Poslanecká sněmovna a dává jím státu a vládě peníze na provoz). O běžných zákonech a většině dalších věcí (jako je např. schvalování programu) se hlasuje **prostou většinou**, což znamená většina z těch zákonodárců v dané komoře, kteří jsou přítomní (ve Sněmovně například obvykle stačí kolem 80 poslanců).

Zvláštním typem zákonů jsou zákony uvedené v čl. 40 Ústavy (tzv. **organické zákony**), které vyžadují souhlasu obou komor, ale stačí pouze souhlas prosté většiny, nikoli ústavní většiny. Jsou to například volební zákony. Smyslem ustanovení je vynucením souhlasu obou komor dosáhnout stability klíčových prvků ústavního systému, aby se pravidla pro volby do Sněmovny neměnila podle toho, jak se většina ve Sněmovně zrovna chce a jak je pro ni momentálně výhodné. **Absolutní většinou** (většina ze všech členů komory – v případě Sněmovny 101) se ve Sněmovně přehlasovávají Senát (když Senát vrátí či zamítne návrh běžného zákona a Sněmovna chce prosadit své původní znění) a prezidentské suspenzivní veto zákona.

Ústavní zákony jsou takové zákony, které mění základní parametry fungování naší společnosti a politického systému, zasahují do základních práv apod. (mění Ústavu či její součásti). Na jejich přijetí se musí shodnout ústavní většiny Poslanecké sněmovny (tři pětiny poslanců, tzn. 120) a Senátu (tři pětiny přítomných senátorů, tzn. při plném počtu 49, obvykle však stačí o něco méně). Prezident je nemůže vetovat. Jedině takovým zákonem by bylo například možné zrušit Senát nebo jím byla v minulosti zavedena přímá volba prezidenta.

PREZIDENT

Pokud Senát návrh schválí, putuje zákon prezidentovi. Ten může u zákonů, které nejsou ústavními zákony, uplatnit tzv. suspenzivní veto (vrátí zákon k posouzení zpět Sněmovně), nemůže ale navrhopvat změny zákona. Pokud návrh zákona podepíše, je publikován ve Sbírce a začíná platit.



ROLE PREZIDENTA

Prezident je u nás volen občany podobně, jako se volí senátoři, ovšem jeho role je jiná. Prezident je součástí moci výkonné a Ústava u něj předvidá role ceremoniální, některým aktům tak jako hlava státu dodává vážnost (jmenuje soudce a generály, se souhlasem Senátu jmenuje soudce Ústavního soudu...), a role mocenské, když například jmenuje vládu či rozpouští Poslaneckou sněmovnu. Obě tyto činnosti ale činí za podmínek stanovených v Ústavě a v kooperaci s dalšími aktéry, ne podle své libovůle. Předsedou vlády může například jmenovat koho chce, ale ministry jmenuje a odvolává už jen na návrh předsedy vlády. Musí také při jmenování předsedy vlády myslet na to, že budoucí vláda musí získat důvěru Poslanecké sněmovny, proto je předsedou vlády obvykle předseda nejsilnější politické strany, která vyhrála volby do Poslanecké sněmovny. Výrazné slovo má prezident i v zahraniční politice, byť ji určuje vláda, neboť například jmenuje velvyslance.

Úkolem prezidenta je především pomáhat vyrovnávat a stabilizovat politický systém a pomáhat v klíčových obdobích (třeba po volbách a při politických krizích) hledat řešení.

SENÁTNÍ NÁVRHY ZMĚN A PREZIDENTSKÉ VETO

Ať už je běžný zákon vrácen Sněmovně Senátem jako zamítnutý, či se změnami, nebo prezidentem uplatněním suspenzivního veta, musí o zákonu Sněmovna znovu hlasovat, nemůže však vrácený zákon už nijak měnit. Pokud Senát navrhnul pozměňovací návrhy, Sněmovna prioritně hlasuje o návrhu ve znění navrženém Senátem, pokud jej prostou většinou schválí, zákon postupuje legislativním procesem dál k prezidentovi. Pokud Sněmovna setrvá na svém absolutní většinou, zákon postupuje legislativním procesem dál (jde k prezidentovi nebo k publikaci, podle toho, kdo zákon Sněmovně vrátil), pokud ne, zákon není schválen.



ZÁKONODÁRCI A TVORBA ZÁKONŮ

Úkolem zákonodárců obecně je zákony posuzovat a schvalovat, tvorbu zákonů obvykle zadávají externím subjektům (právním kancelářím, ministerstvu...) nebo legislativcům, které zaměstnává jejich strana či poslanecký klub. Často jsou zejména pozměňovací návrhy dílem lobbistů, kteří když poslankyně souzní s jejich zájmem, dodají přímo vypracovaný návrh upravený na míru zákonodárkyni, neboť jsou to také obvykle lobbisté či jejich klienti, kteří dané problematice rozumí a mají na vypracování návrhu kapacity. Úkolem poslankyně je, pokud s návrhem souhlasí, návrh zaštitit a „osvojit“ si ho. Je to běžná a žádoucí praxe, kdy se na tvorbě veřejných politik podílí všichni, kteří k tomu mají co říct. Zákonodárci pak fungují jako nutný filtr, který zájmy posuzuje a rozhoduje o tom, které budou vyslyšeny, které ne a které vůbec budou k rozhodování přijaty.

Schéma legislativního procesu ve Sněmovně

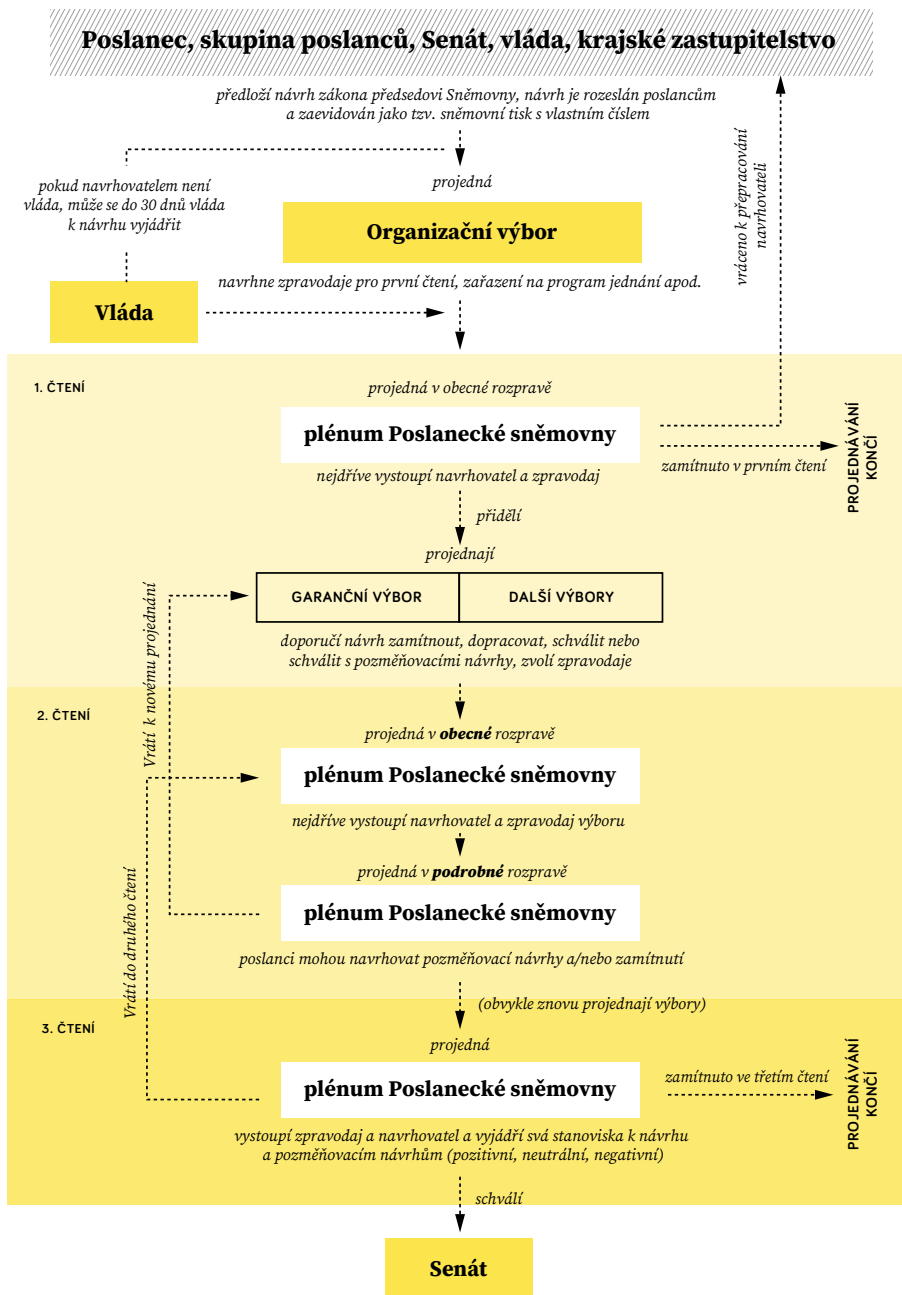


Schéma běžného zákonodárného procesu

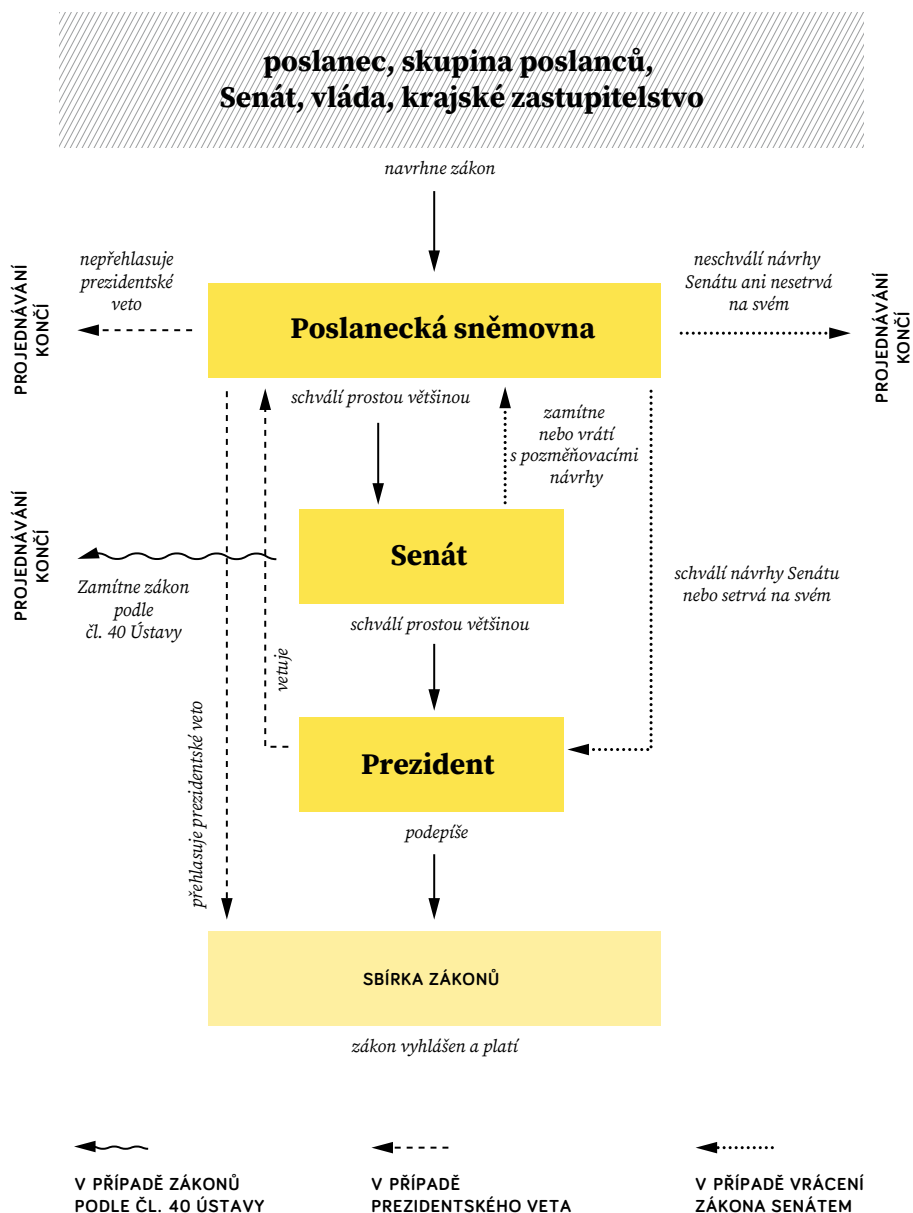
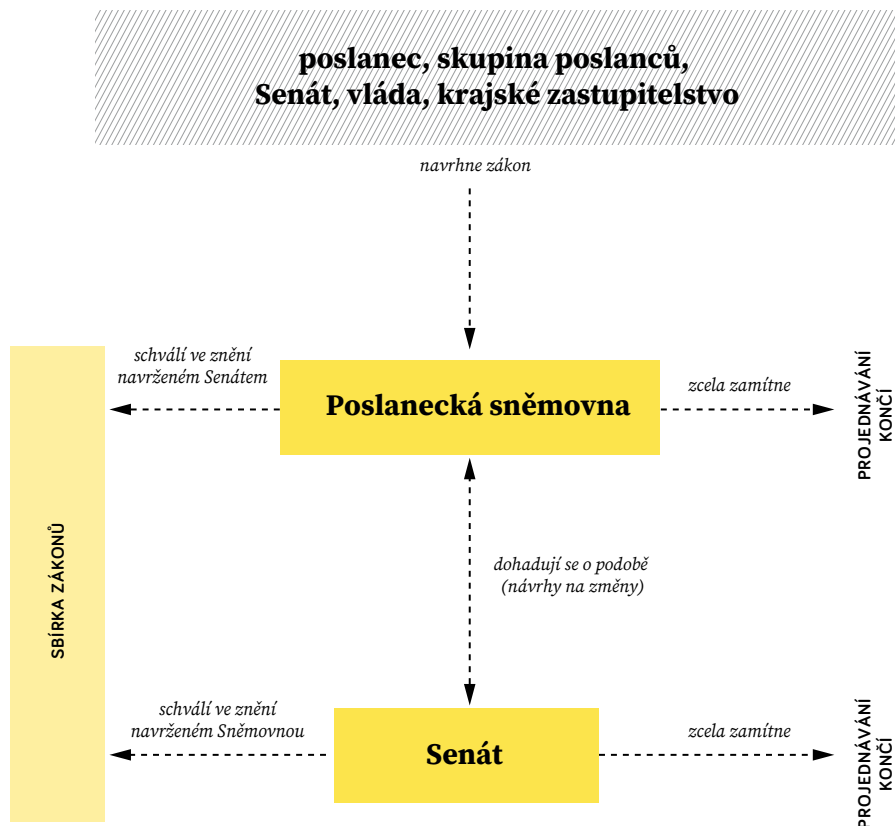


Schéma ústavodárného procesu



Jak fungují české samosprávy?

Právo na samosprávu je zakotveno v Ústavě. Nejmenší samosprávnou jednotkou jsou obce, vyššími územními samosprávnými celky pak kraje. Každý kousek území České republiky náleží nějaké obci a každá obec leží v nějakém kraji (vyjma Prahy, která má zvláštní status). Obce i kraje kromě samosprávné působnosti vykonávají pro stát i část jeho povinností (státní správu).

ČESKÉ OBCE

V České republice máme na přibližně 10,5 milionu obyvatel 6 258 obcí, což z nás dělá v počtu obcí na jednoho obyvatele evropskou velmoc. Díky takto velmi rozdrobené sídelní struktuře jsou obce ideálním prostředím, kde i jeden občan může leccos změnit, neboť průměrná velikost obce je v České republice 1 700 obyvatel včetně nemluvňat, ve více než polovině obcí v Čechách žije méně než 500 obyvatel, a dokonce více než 75 % obcí má méně než 1 000 obyvatel. Více než 100 000 obyvatel pak bydlí jen v šesti českých městech. Přes milion obyvatel bydlí jen v Praze.

Přestože je tedy potenciálně poměrně snadné úspěšně na úrovni obcí lobbovat, je třeba mít na paměti, že ne všechna rozhodnutí, která obec provádí, je možné na úrovni obce ovlivnit. V České republice funguje tzv. **dvoukolejnost veřejné správy**. Dvoukolejnost proto, že některé činnosti, které obec vykonává, jsou státní správou³⁸ (jedna kolej vedoucí k vládě) a jiné samosprávou (druhá kolej vedoucí k zastupitelstvu obce).

³⁸ Obce podle množství výkonu státní správy dělíme na tři typy. Obce I. typu vykonávají téměř pouze samosprávu (drtivá většina), naopak obce III. typu (s rozšířenou působností) vykonávají mnoho státní správy, a to i pro ostatní obce (205 největších obcí).

Výkonem **státní správy** je například vydávání občanských průkazů, vydávání stavebního povolení či posudky památkářů. Výkonem **samosprávy** je pak obecně hospodaření s obecním rozpočtem, vydávání obecně závazných vyhlášek či rozhodování zastupitelstva o územním plánu. Zatímco výkon státní správy se řídí zákony a předpisy, které vydávají úředníkům nadřízené orgány mimo obec, starosta obce na toto rozhodování má jen pramalý vliv a úředníci v takové věci poslouchají nadřízené úředníky



OBECNÍ POJMOSLOVÍ

Obec: Obecné označení každé místní samosprávy.

Městys: Historické označení větší a v regionu významnější obce („městečka“) dříve např. s právy pořádat trhy. (Dnes 26 městysů v ČR.)

Město: Dříve velká obec se zvláštními právy. Mnohým obcím označení historicky zůstalo („královské město“ Slaný). (Dnes 605 měst v ČR.)

Právo říkat si městys nebo město dnes uděluje předseda Poslanecké sněmovny na žádost obce a po vyjádření vlády. Obec může požádat o pojmenování město, když v ní žije alespoň 3000 obyvatel. Žádné výhody takové jiné označení obce dnes už nepřinášejí.

Statutární město: Obce vyjmenované v zákoně 128/2000 Sb., o obcích, (celkem 26). Starosta se v nich jmenuje primátor a obecnímu úřadu se říká magistrát. Statutární města se, na rozdíl od ostatních obcí, mohou vlastním rozhodnutím zastupitelstva členit na městské obvody či městské části – na takové „malé obce“, které podléhají statutárnímu městu. Jiné výhody to také nemá.

Praha má vlastní zákon, který de facto říká, že Praha je zároveň krajem a zároveň obcí. Tento zákon jí také uděluje několik výhod, které jiná města ani kraje nemají (vydávání podzákonných stavebních předpisů).

(Viz Malý lexikon obcí ČR: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2018>)

např. na kraji či na ministerstvu, tak výkon samosprávy se řídí obecně závaznými vyhláškami, které schvaluje zastupitelstvo obce, předpisy rady obce či pokyny starosty. Je to složitá struktura a samotný úředník v obci si musí stále náročně uvědomovat, jestli teď koná jako úředník samosprávy, kde může starostu poslouchat, nebo koná jako úředník státní správy a starostu poslouchat nesmí. (Odstínění úředníků od politického vlivu na obci by měl zajišťovat tajemník, který je také nejvyšším a nejmocnějším úředníkem v obci. Obvykle je také pravou rukou starosty.) **Lobbista by nikdy neměl nutit úředníka porušovat předpisy** – když je špatný zákon, přemýšlíme, jak ho změnit, nenutíme nikoho jej porušovat.

ČESKÉ KRAJE

Vyšších územních samosprávných celků³⁹ (krajů) v čele s hejtmany a volenými zastupitelstvy máme v České republice 13 (s Prahou 14, v jejímž čele je ale primátor). Kraje taktéž vykonávají státní správu i samosprávu, kterou je třeba rozlišovat. V zejména samosprávné působnosti, která je příhodná lobbování, jsou významné úkoly kraje, jako jsou organizace hromadné dopravy, správa sítě škol, zřizování krajských zdravotnických zařízení, ale i sociálních zařízení, jako jsou např. domovy důchodců. Obecně je v tomto směru úkolem kraje **zařídít, aby na svém území měli jeho obyvatelé dostupné služby**. Pro takové účely kraj také přerozděluje velké množství peněz obcím, jednotlivým subjektům, které zřizuje, ale také neziskovým organizacím.

39 Kromě samosprávných krajů existují ještě správní kraje. Těch je 8 a slouží jen jako pojem pro vymezení správních obvodů např. pro činnost soudů či policie. Ze stejného důvodu existují stále správní okresy.



Jak se lobbuje ve světě?

JE DOBRÉ VĚDĚT, JAKÝMI PRAVIDLY SE LOBBING ŘÍDÍ
RŮZNĚ PO SVĚTĚ.

USA

Nejstarší regulace⁴⁰ lobbyingu pochází ze Spojených států a je jednou z nejprísnejších na světě. Důvody této přísnosti hledejme jednak v parametrech politického systému a jednak v moci, kterou lobbisté v USA třímají. USA jsou lobbistickou velmocí a jen v lobbyingu se točí miliardy amerických dolarů.

Zákon definuje lobbistické aktivity široce jako veškeré aktivity, které s ovlivňováním rozhodnutí veřejné moci souvisí, tedy kromě samotné komunikace vedené v jakékoli podobě za účelem ovlivnění takřka jakéhokoli rozhodnutí, které veřejná moc činí, i přípravu na komunikaci a spolupráci s těmi, kteří komunikaci provádějí.

I lobbisté jsou definováni široce jako jedinci, kteří jsou zaměstnáni nebo jinak působí v zájmu klienta za finanční nebo jinou kompenzaci za služby, které zahrnují více než jeden lobbyingový kontakt. Lobbyingové aktivity takové osoby, aby byla považována za lobbistu, musí představovat nejméně 20 % času, který věnuje službám pro klienta během doby 6 měsíců. Zákon zná i lobbistické právnické osoby. Neziskové organizace jsou ze zákona vyňaty, pokud si najmou profesionální lobbistickou firmu.

V USA je zřízen veřejný rejstřík, v němž se musí lobbisté registrovat a uvádět, pro koho lobbuje. Pokud tedy lobbista lobbuje pro více subjektů, registruje všechny své kontrakty. Dále lobbisté podávají čtyřikrát ročně zprávu pro Secretary of the Senate a pro Clerk of the House of Representatives ohledně svých lobbyingových aktivit za uplynulé čtvrtletí. Zpráva kromě informací o tom kdo, koho a v jaké věci lobboval, obsahuje i odhad příjmů plynoucích z lobbyingových aktivit. Zprávy musí být podávány elektronicky a musí být veřejně přístupné.

40 Na federální úrovni z roku 1946. Federal Regulation of Lobbying Act byl nahrazen Lobbying Disclosure Act v roce 1996 a novelizován v roce 2007 Honest Leadership and Open Government Act.

Za lobbované je považován široký okruh zaměstnanců vlády od prezidenta po státní úředníky a příslušníky uniformovaných složek, jakož i zákonodárci včetně zaměstnanců jednotlivých zákonodárců a zákonodárných sborů. Lobbovaným je zakázáno přijímat od lobbistů dary i věcné výhody, zejména nechat si platit letenky či účast na konferencích. Lobbistům je zakázáno lobbovat v místech, kde jsou zaměstnání jejich příbuzní. Porušení zákona může vést až k odnětí svobody ve výši pěti let.

Zákon dále myslí i na tzv. revolving door (otáčivé dveře) a omezuje možnost pracovat po nějakou dobu od opuštění funkce lobbovaného jako lobbista. Lobbistům, kteří bývali zákonodárci, pak zanikají všechny výhody plynoucí z jejich bývalého postavení, jako je přístup do budov z titulu bývalého člena zákonodárného sboru.

KANADA

V Kanadě regulují zákonem lobbying od roku 1989⁴¹. Lobbisté se registrují a údaje v registru aktualizují nejméně jednou za půl roku. Správou registru je pověřen Office of the Commissioner of Lobbying. Ten kromě technické správy registru poskytuje registrovaným lobbistům i informační servis ohledně novinek v oblasti regulace, lobbistické profese a povinností registrovaných lobbistů (jako je odevzdávání zpráv), které jim úřad včas připomíná formou notifikací například e-mailem. Úřad zároveň průběžně kontaktuje potenciální lobbisty, kteří nejsou registrováni, a k registraci je vyzývá, sám tak provádí šetření, zda jsou všichni lobbisté registrováni a zda lobbisty deklarované údaje v registru odpovídají skutečnosti. Lobbisty, kteří nejsou registrováni, vyhledává úřad pomocí sofistikovaných mediálních analýz a rešerší veřejných zdrojů. Úřad také průběžně komunikuje s lobbisty i lobbovanými, vyhodnocuje společně s nimi fungování zákona a spolupracuje s nimi jako s partnery na zlepšení. Úřad vydává výukové materiály pro lobbisty, lobbované i veřejnost, pořádá školení a informační kampaně.

41 Lobbyists Registration Act 1989 nahrazen Lobbying Act 2008.

Lobbista je podle kanadského práva osoba placená za komunikaci s veřejnými činiteli za účelem ovlivnění jakékoli veřejné politiky či grantu, kontraktu či za účelem sjednání schůzky jiné osobě s takovým záměrem ovlivnit výše zmíněné.

Povinnost registrovat se mají samostatní lobbisté, kteří musí evidovat a zveřejňovat každý lobbistický kontrakt zvlášť. Registrují se také lobbistické organizace (včetně komor a neziskových organizací) i in-house lobbisté, pokud lobbuji více než 20 % času ekvivalentního práci na plný úvazek.

Z registru je patrné, kdo koho a za jakým účelem kdy lobboval. Lobbisté musí deklarovat, které další spřízněné společnosti mají z jejich lobbingu prospěch, korporace a organizace také musí předložit popis svých obchodních a jiných aktivit. Lobbisté uvádí obecný popis předmětu jejich zájmu včetně popisu konkrétního cíle, kterého chtějí lobbingem dosáhnout. Zveřejňují návrh, který předkládají, a uvádějí koho všeho za účelem lobbingu kontaktovali, včetně některých detailů komunikace s veřejnými činiteli. Lobbisté musí uvést i pozici ve veřejné správě, kterou před kariérou lobbisty zastávali.

EVROPSKÁ UNIE

Evropská unie reguluje lobbing na úrovni jednotlivých orgánů Evropské unie, a to těmito orgány autonomně. K podrobnější regulaci formou rejstříku transparentnosti přistoupily společně Evropský parlament a Evropská komise. Přičemž lobbing, který by měl být prováděn registrovanými lobbisty, zahrnuje veškerou komunikaci s uvedenými orgány EU vykonávanou s cílem ovlivňovat tvorbu či naplňování veřejných politik, a to výjma činností sociálních partnerů Evropské unie, pokud se jedná o činnost přímo související s jejich pozicí účastníků sociálního dialogu, stejně tak nejsou zahrnuty činnosti vykonávané na přímou žádost Evropské komise (typicky poradenství) ani činnosti advokačního charakteru v regulérních správních či soudních řízeních. Lobbisté jsou pak všichni, kteří takovou činnost vykonávají, ovšem předpokládá se registrace právnických osob,

tedy namísto konkrétního in-house lobbisty se předpokládá registrace jeho zaměstnavatele.

Registrace do rejstříku je dobrovolná a prováděná elektronicky s požadavkem jednou ročně údaje v registru aktualizovat. Kromě základních identifikačních údajů jsou v registru vedeny obecné informace o předmětu činnosti lobbistů a finanční údaje o nákladech na lobbying. Lobbisté musí souhlasit s kodexem chování lobbisty, který jim například zapovídá poskytovat informace uvádějící v omyl či nabádat lobbované k porušování pravidel, která se na ně vztahují. Odměnou za registraci je lobbistům vystavení dlouhodobého nepřenosného průkazu pro vstup do europarlamentu a zasílání aktualizací o činnostech orgánů EU v oblastech, které v registraci označí za oblasti zájmu. Sankcí za porušování pravidel či kodexu může být vyškrtnutí z rejstříku či zveřejnění informace o porušení pravidel a uložených nápravných opatřeních.

Jako lobbování jsou obecně vedeny orgány EU, přičemž povinnosti lobbovaných si upravují samostatně. Parlament i Komise například zveřejňují lobbistické schůzky svých členů.

MAĎARSKO

V roce 1994 byl v Maďarsku zřízen Registr zájmových skupin a sociálních organizací, který vedl generální tajemník parlamentu. Registrace byla dobrovolná a přinášela výhody, jako jsou například pozvánky na jednání komisí.

Dobrovolná registrace s limitovanými výhodami se ukázala jako málo účinná, proto v září 2006 vstupuje v platnost zákonná regulace lobbyingu.⁴² Zákon ukládá lobbistům se registrovat. Registr se základními údaji o lobbistech je spravován Nejvyšším úřadem spravedlnosti.

42 Zákon č. XLIX, o lobbyingových aktivitách, jehož návrh byl vypracován na Katedře politických věd na Korvínově univerzitě v Budapešti.

Lobbistické aktivity jsou v zákoně popsány jako jakákoliv činnost nebo chování, které se zaměřují na ovlivňování exekutivního rozhodování nebo rozvíjení komerčních zájmů jménem třetí osoby a za úplatu a zahrnující jakoukoliv ústní nebo písemnou komunikaci, včetně té elektronické.

Zákon se nevztahuje na odbory, tedy na reprezentanty hospodářských a sociálních zájmů (u nás bychom řekli na zástupce tripartity). Zákon se vztahuje pouze na subjekty, které se na základě přiděleného mandátu třetí osobou snaží ovlivnit rozhodnutí přijímané orgány veřejné moci. Zákon tedy dopadá jen na profesionální lobbyisty lobbyjící za zájmy toho, kdo si je najal. Zákon se nevztahuje na neziskové organizace, in-house lobbyisty a právnické osoby zabývající se lobbyingem. Dopadá pouze na lobbyjící fyzické osoby.

Zákon se na straně lobbovaných kromě zákonodárců a představitelů centrální exekutivy vztahuje i na představitele samospráv, státní úředníky, členy dozorčích rad státních podniků i na členy a zaměstnance politických stran.

Lobbisté nesmějí lobbovat v orgánech, kde působí jejich osoby blízké. Nesmějí poskytovat dary o hodnotě vyšší než 10 % minimální mzdy. Musí poskytovat lobbovaným pouze pravdivé informace a jsou povinni lobbovanému zjevit, že jsou lobbyisté a s jakým zájmem lobbyjí.

Lobbista je povinen čtvrtletně předkládat zprávu o svých aktivitách (podrobný přehled všech legislativních a exekutivních rozhodnutí, která byla cílem lobbistických aktivit, definovaný cíl, který byl lobbován v rámci konkrétního rozhodnutí, seznam prostředků použitých na lobbistické aktivity v konkrétních případech, seznam kontaktovaných veřejných činitelů a počet lobbistických kontaktů s každým veřejným činitelem, hodnota darů poskytnutých veřejným činitelům). Obdobnou zprávu předkládá zřadlově i lobbovaný. Sankcí za porušení zákona je pokuta až 32 tisíc eur a výmaz z registru.

Kromě povinností mají lobbisté i práva, a to vystupovat na jednání parlamentu a jeho orgánů, na jednání vlády i na jednání orgánů samospráv ve stanoveném čase, mají právo prezentovat své názory ministroví ve stanoveném čase, právo požádat písemně o osobní slyšení (není povinnost vyhovět), právo zvát veřejné funkcionáře na semináře (ale ti si je musí hradit sami), právo vstupu do budov, kde lobbisté chtějí provozovat lobbying (lobbista disponuje vlastní ID kartou a licencí, kterou se musí prokázat).

Zákon byl však v roce 2011 zrušen a nahrazen Zákonem č. CXXXI, o účasti veřejnosti na přípravě legislativy, přestože navzdory některým nedostatkům fungoval na středoevropské poměry relativně dobře (po pěti letech fungování zahrnoval 250 lobbistů a 44 lobbistických organizací). Zákon nahrazuje lobbying veřejnou konzultací (pouze pro neziskové organizace a fyzické osoby) pouze v případech vládní regulatorní iniciativy. Lobbying je tedy od roku 2011 v Maďarsku neregulován a ovlivňování rozhodnutí státní správy se opět děje bez dohledu veřejnosti.

POLSKO

V roce 2003 vznikla Asociace profesionálních lobbistů v Polsku, která zavedla vlastní etický kodex lobbistů. Asociace vznikla v reakci na velké korupční aféry (zejm. tzv. Rywinova aféra⁴³) s cílem jasně profesi lobbistů distancovat od korupce, kmotrů a jiných činností, které by za lobbying rozhodně neměly být považovány. Vzhledem k dobrovolnosti dodržování kodexu a potřebě výrazněji posílit důvěru veřejnosti v tvorbu veřejných politik byl v roce 2005 přijat v Polsku zákon o lobbování. V roce 2011 byl podstatně novelizován.

Zákon rozlišuje lobbistickou a profesionální lobbistickou činnost, přičemž za profesionální lobbistickou činnost je považován lobbying za peníze, který musí být registrován.

43 Nabídka uší zákona na míru velké mediální korporaci výměnou za mnohamilionový úplatek pro vládní stranu.

Definice lobbistické činnosti je vágní a de iure nezahrnuje ani činnost neziskových organizací ani in-house lobbistů. Neziskové organizace se přesto obvykle registrují, a to jednak z nejistoty, kterou definice lobbingu představuje, a jednak proto, že svou činnost za lobbing samy považují.

Zákon lobbistům ukládá povinnost registrovat se do veřejného rejstříku lobbistů, kde jsou uvedeny základní identifikační údaje. Právoplatné odsouzení za trestný čin vede k výmazu z registru lobbistů. Pokuty za porušování zákona mohou dosahovat až výše 12 tisíc eur.

Lobbovaní veřejní funkcionáři podávají jednou ročně zprávu o lobbingu, kde uvádí seznam a popis případů, ve kterých byli lobbováni, seznam lobbistů, kteří je kontaktovali, seznam a popis metod lobbistického kontaktu spolu s vyhodnocením, jestli lobbistická činnost vedla k přijetí nebo zamítnutí dané veřejné politiky. Veřejní funkcionáři také neprodleně hlásí každý lobbistický kontakt včetně jeho účelu a formy.

Veřejní funkcionáři taktéž zadávají informace do veřejného rejstříku o svých asistentech, zaměstnancích kanceláře apod., a to kromě jejich základních osobních údajů také jejich zaměstnání za poslední tři roky před nástupem do státní služby, jejich zdroje příjmů za poslední tři roky před nástupem do státní služby či jejich podnikatelskou a jinou výdělečnou činnost před nástupem do státní služby.

Rejstřík a dohled nad dodržováním regulace zajišťuje ministerstvo vnitra a administrativy, které také vydává roční souhrnnou zprávu o stavu lobbingu, v níž se dozvíme, kdo lobbboval, u koho, jakým způsobem a s jakým výsledkem.

Zákon ukládá povinnosti i vládě, ta musí s půlročním předstihem informovat o svém legislativním plánu spolu s uveřejněním potřebných materiálů, jako jsou návrhy a důvodové zprávy, aby lobbisté mohli svou činnost efektivně a informovaně vykonávat. Zároveň vláda musí ve věci svých návrhů umožnit veřejné slyšení a přihlášení se kohokoli k tomuto veřejnému slyšení.

Slovinsko přišlo s regulací lobbingu⁴⁴ v roce 2010 s cílem přinést do tvorby veřejných politik otevřenost jako prevenci korupčního jednání. Zákon přesto lobbing reguluje jen v základních parametrech a vláda slibovala přijetí specifitější regulace pro lobbing, zatím se tak nestalo.

Zákon definuje lobbing jako činnost prováděnou lobbisty s cílem neveřejně ovlivňovat tvorbu veřejných politik, a to i na lokální úrovni. Za lobbisty zákon považuje jak in-house lobbisty, tak samostatné lobbisty včetně volebních zástupců zájmových skupin, u nás bychom řekli vedoucí představitelé například komor či svazů samospráv.

Registraci zajišťuje Commission for the Prevention of Corruption (CPC) a povinná je pouze pro profesionální lobbisty, kteří jsou najímáni, aby lobbbovali za zájmy někoho jiného (samostatní lobbisté či zaměstnanci lobbistických právnických osob). Lobbisté, kteří se nemusí registrovat, ale zákon na ně jinak také platí, jsou lobbisté, kteří lobbují za svůj vlastní zájem, a to buď proto, že lobbují za svou právníckou osobu, nebo proto, že vykonávají lobbing pro svého zaměstnavatele (in-house). Registrovat se mohou pouze lobbisté fyzické osoby. Zákon za lobbing nepovažuje lobbing jednotlivců ani zájmových skupin, které lobbují za zájmy občanské veřejnosti, jako jsou posílení právního státu či lidská práva.

Lobbistou nesmí být osoba zaměstnaná ve veřejné správě ani osoba, která s ní má obdobný smluvní vztah. Lobbista musí mít čistý trestní rejstřík a nesmí být stíhán za závažný zločin. Lobbisté v registru uvádějí i okruh zájmů, za které budou lobbovat. Při porušení zákona mohou být lobbisté dočasně i natrvalo vyňati z registru, případně mohou dostat pokutu v řádech několika tisíc, v případě zájmových skupin i desítek tisíc eur.

44 Integrity and Prevention of Corruption Act.

Povinností lobbovaných, což jsou jak zástupci legislativy, tak exekutivy včetně zaměstnanců a asistentů a úředníků včetně úředníků samospráv, je dodat do tří dnů CPC záznam z každé lobbingové schůzky, který obsahuje s kým, kdy a kde byla schůzka vedena a za koho lobbista lobboval. Záznam také obsahuje sdělení, zda lobbista uvedl, že je registrovaným lobbistou, a oznámení o tom, zda skutečně registrovaným lobbistou je, přičemž toto ověření leží na bedrech lobbovaného. Do deseti dnů musí také lobbovaný oznámit, pokud mu lobbista předal nesprávné, či dokonce lživé informace, pokud by lobbista měl být registrován a není či pokud lobbista lobboval za zájmy, které neuvedl v registru. Lobbovaný má také povinnost ukončit kontakt s lobbistou, pokud se ukáže, že je lobbovaný ve střetu zájmů. Lobbovaní se po dva roky od opuštění pozice lobbovaných nemohou stát lobbisty.

CPC je nezávislý úřad, který jednak dohlíží na dodržování zákona, spravuje registrace lobbistů a kontroluje zprávy lobbovaných, ale také školí, zejména lobbované, a zajišťuje informační kampaně pro veřejnost. Nemá však kapacity ani možnosti, jak provádět vlastní šetření při dohledu nad dodržováním zákona. Slovinsko se tak stále potýká s nízkým počtem registrovaných lobbistů, ale i nízkým počtem reportovaných schůzek a zároveň s významným množstvím lobbingu ignorujícím rámec zákona.

RAKOUSKO

Rakousko přijalo regulaci lobbingu v roce 2013⁴⁵. Zajímavé je, že zákonodárce přímo deklaruje, že zákon neslouží primárně pro boj s korupcí, neboť na to jsou předpisy trestního práva.

Zákon zavádí Register of Lobbyists and Interest Representatives vedený ministerstvem spravedlnosti. Registr je veřejně elektronicky a zdarma přístupný. V roce vzniku (2013) bylo v registru 600 registrovaných subjektů.

45 The Lobbying Act.

Zákon na straně lobbovaných zahrnuje zákonodárce, parlamentní kluby, ministry, státní úředníky i zastupitele a úředníky samospráv, stejně tak jako jejich zaměstnance.

Zákon reguluje pouze organizovaný, strukturovaný lobbistický kontakt, nikoli každý kontakt s veřejným činitelem, který zároveň směřuje k ovlivnění legislativního či exekutivního úkonu. Zákon tak dopadá na lobbistické právnické osoby (nezáleží přitom, zda je lobbying jejich hlavní náplní práce, stačí, že ho provozují), na in-house lobbyisty včetně orgánů společností, jimž lobbying zabírá více než 5 % jejich pracovní doby, i na profesní a jiné komory, resp. na jejich zaměstnance či orgány, kteří lobbyingem stráví více než 50 % času. Profesionální a jiné komory jsou vyňaty ze sankcí, které zákon umožňuje ukládat. Lobbyisté, kteří nejsou komorami, obecně spadají do přísnějšího režimu zákona.

Zákon lobbyistům ukládá při kontaktu specifikovat v jakém zájmu a za koho jedná. Zpovídá jim vytvářet neúměrný nátlak na lobbovaného skrze pořádání demonstrací nebo skrze hrozby dopadů určitých rozhodnutí na trh práce. Lobbyingové společnosti také musí s klienty uzavírat smlouvu o lobbování a uveřejňovat ji v registru.

IRSKO

Irsko je z pohledu principů otevřeného vládnutí země s velmi přívětivým přístupem. Kontakt občanů s vládou v širokém slova smyslu je poměrně snadný a zákon regulující lobbying vydaný v roce 2015⁴⁶ si tak kladl za cíl především učinit tento kontakt transparentní s cílem jednak snížit riziko korupce obsažené v lobbyingu skrytém před zraky veřejnosti a jednak především usměrnit lobbying pravidly, která prostředí lobbyingu učiní férové pro všechny zástupce zájmů. Zastřešujícím cílem bylo ujistit veřejnost, že tvorba veřejných politik se neděje pokoutně, ale různé zájmy, které ji ovlivňují, jsou vystaveny veřejné kontrole.

46 Regulation of Lobbying Act.

Do okruhu lobbovaných spadají zákonodárci a jejich zaměstnanci, členové vlády, jejich poradci, lokální veřejní činitelé, vyšší státní úředníci, ale také ombudsman. Samotný lobbying je definován jako komunikace s veřejnými funkcionáři směřující k ovlivnění veřejných politik, a to včetně veřejného financování. Lobbisté jsou pak ti, kteří lobbying vykonávají ve jménu třetí osoby, která si je na lobbying najala, popřípadě ti, kterým lobbying zabírá významnou část jejich pracovní náplně (in-house lobbisté), a to včetně managementu různých organizací a vedení zájmových skupin.

Lobbisté se musí registrovat a odevzdávat pravidelně jednou za čtyři měsíce lobbistické reporty, v nichž uvádí koho, kde a v jaké věci lobbovali včetně informací, které umožní podrobně určit rozsah, způsob a předmět lobbingu. Neočekává se však, že lobbisté budou odevzdávat reporty z jednotlivých schůzek, ale přiměřeně uzpůsobené souhrny.

Zákon neposkytuje lobbistům přímo žádné výhody, ale zároveň jim neukládá významně administrativně náročné povinnosti. Zajištění přístupu k informacím je v Irsku předmětem jiné legislativy a není výlučně určena lobbistům. Za pozornost stojí velmi pozitivní diskurs nesoucí se v duchu „je třeba posílit důvěru v tvorbu veřejných politik a musíme na tom spolupracovat společně – vláda i lobbisté“, který přijetí zákona v Irsku provázelo, a dlouho pilovaná obecná shoda na jeho potřebnosti a podobě.

ITÁLIE

V Itálii byl lobbying synonymem pro korupční praktiky a jedinými reprezentanty zájmů byly i podle Ústavy až do devadesátých let politické strany. Přijetí zákona na regulaci lobbingu nebylo jednoduchým úkolem a dodnes se to zcela nepodařilo. Kontroverze, které snahy stále vzbuzují, lobbistické činnosti nepomáhají. Přesto si cestu, jak k regulaci lobbingu přistoupit i na centrální úrovni, v Itálii našli. Například ministerstvo zemědělství, potravin a lesního hospodářství zavedlo registr lobbistů, do něž se musí registrovat všichni lobbisté, kteří chtějí být součástí konzultací při tvorbě veřejných

politik. Ministerstvo musí v odůvodnění výsledného návrhu uvést, které zájmy ve finální podobě předpisu zohlednilo a proč nezohlednilo jiné.

Na úrovni některých regionů, jako je např. Toskánsko, kterým se inspirovali i jiné regiony, existují místní regulace, které kromě standardní povinnosti registrovat přiznávají lobbistům i práva pro efektivní výkon jejich činnosti, jako je právo vstupu do budov, právo vystupovat před zastupitelských sborem či mu zasílat své oficiální postoje. Bohužel v Toskánsku se regulace vztahuje pouze na legislativní orgány a na mnohem významnější exekutivu nikoli, je tak poměrně bezzubá. V regionu Abruzzo je obdobná dobře hodnocená regulace vztažena i na exekutivu, ale v praxi nebyla implementována.

VELKÁ BRITÁNIE

Cílem regulace lobbingu ve Velké Británii z roku 2014⁴⁷ bylo posílit u veřejnosti důvěru v tvorbu veřejných politik a v legitimitu zájmů, které do procesu tvorby vstupují, a to i v reakci na závěry Výboru pro veřejnou správu, který konstatoval, že samoregulace lobbingu ve Velké Británii není vhodným nástrojem. Vláda Velké Británie ovšem již předtím přistoupila k proaktivním opatřením v duchu otevřeného vládnutí a zveřejňuje detaily ze schůzek vládních činitelů a všechny dary či jiné jimi obdržené výhody. Členové Parlamentu pak pravidelně zveřejňují své zájmy i majetková přiznání a musí se řídit závaznými parlamentními kodexy.

Do registru lobbistů se ve Velké Británii musejí zapsat všichni lobbisté-konzultanti, tzn. lobbisté, kteří lobbojí profesionálně za zájmy někoho jiného (samostatní lobbisté a lobbistické právnické osoby). Registr tedy cílí na profesionální zástupce lobbingového průmyslu, který sám podrobněji chování lobbistů reguluje formou profesních kodexů. Registrovat se nemusí lobbisté charit, think-tanků a obchodních svazů apod., jejichž běžná pracovní náplň vyžaduje i lobbing. V registru musí lobbisté-konzultanti uvést v zájmu

47 Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act.

koho lobbují. Nad registrem dohlíží nezávislý úřad, který může za porušování zákona uložit pokuty nepřesahující 7,5 tisíce liber. Registr je financován z poplatků, které registrovaní lobbisté-konzultanti odvádějí.



POUČENÍ ZE SVĚTA

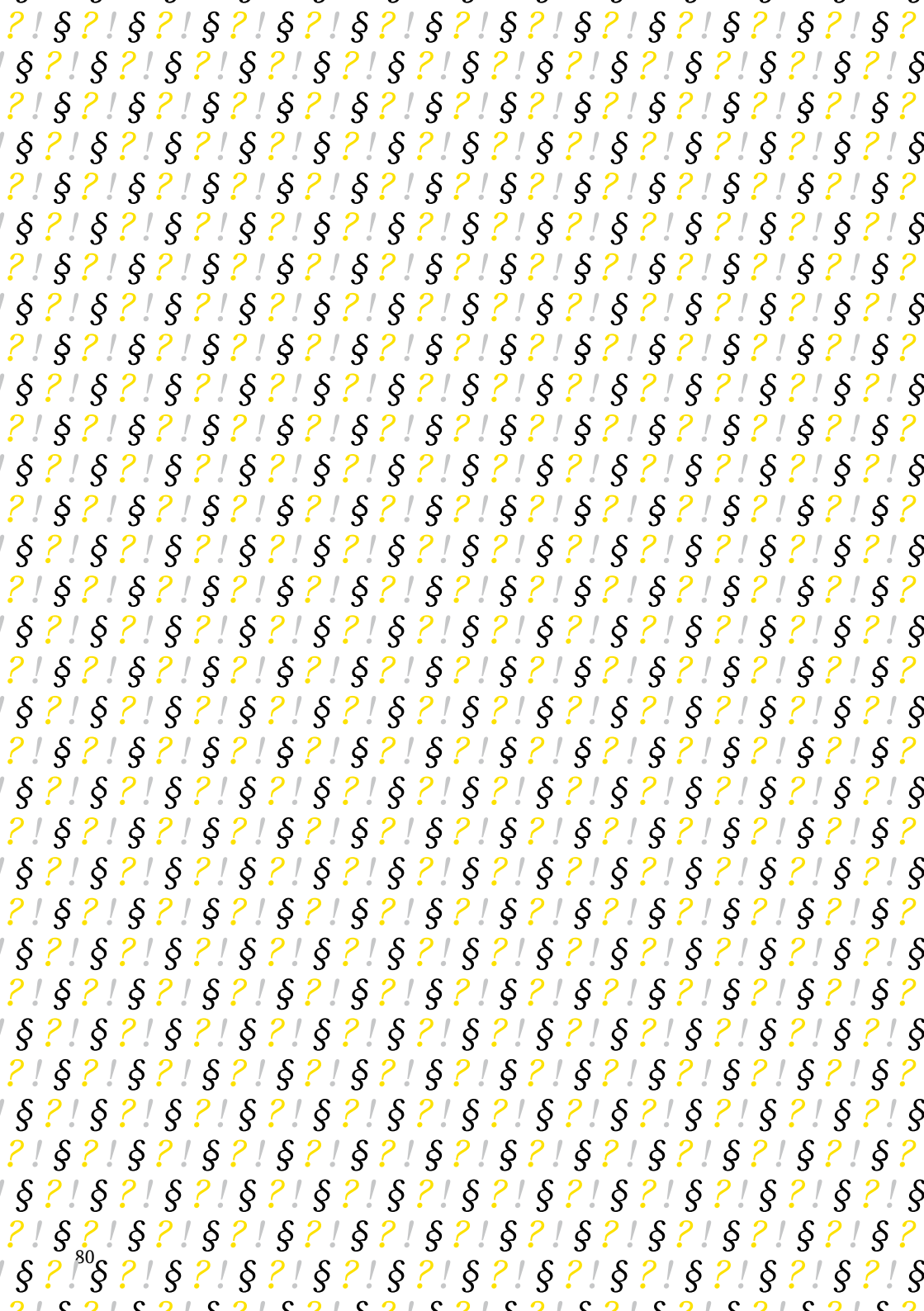
Účinné regulace jsou takové, které potvrzují roli lobbingu jako důležité činnosti pro demokratické rozhodování; činnosti, která rozhodovatelům dodává potřebné informace o specifických sektorech, o možných dopadech rozhodnutí apod., a které zavádějí do lobbistické činnosti bez výjimek prvky transparentnosti a zároveň poskytují lobbistům nástroje, jak lobbing efektivně a informovaně vykonávat.

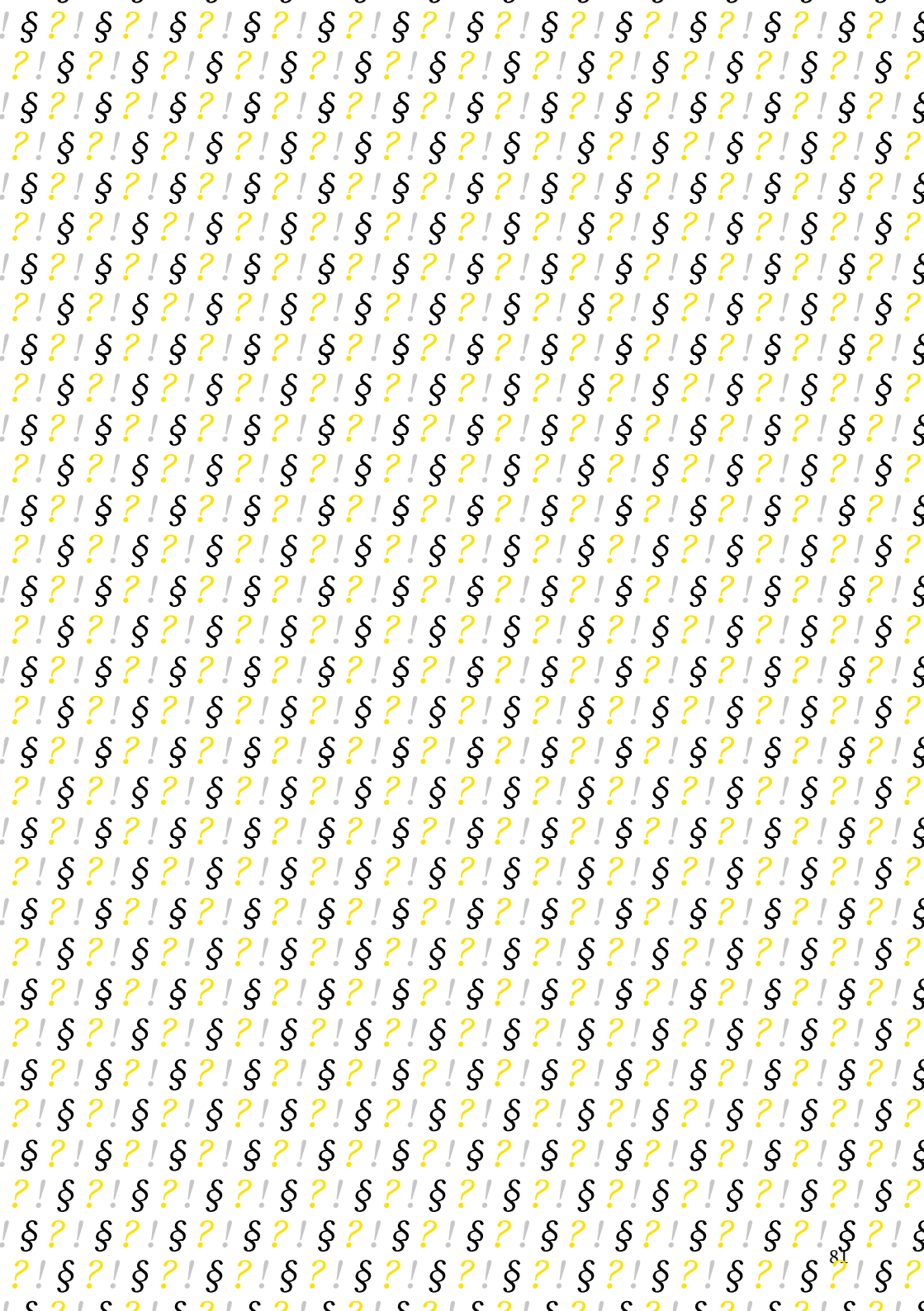
Reference k záležitostem lobbingu

- Babák, David; Pitrová, Markéta. *Hodnocení regulace lobbingu u EK a EP podle projektu Mezinárodních standardů nevládních organizací*. In: Mezinárodní vztahy. 53(2), 2018.
- Gonzáles, Ana Belén Oliver. *Conceptual and Longitudinal Approach of the Lobby Concept*. In: Revisa de Comunicación de la SEECI. XXII(46), 2018. ISSN 1576-3420.
- Chari, Raj; Hogan, John; Murphy, Gary; Crepaz, Michele. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press, 2019. 2nd Edition. ISBN 978-1-5261-1725-0
- International Standards for Lobbying Regulation*. Dostupné z: lobbyingtransparency.net
- Kanol, Direnç. *Knowledge of Lobbying Regulation and Attitudes Toward Politics: Findings from a Survey Experiment in Cyprus*. In: Public Integrity. 20, 2018.
- Laboutková, Šárka; Vymětal, Petr. *Key Elements of Transparent Lobbying: Relevance of Wider Approach*. In: Public Policy and Administration. 17(2), 2018.
- Murphy, Gary. *Lobbying regulation in Ireland: Fool's errand or finest hour?* In: Administration. 65(2), 2017.
- Müller, Karel; Laboutková, Šárka; Vymětal, Petr. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0
- Nesterovych, Volodymyr. *International standards for the regulation on lobbying*. In: Krytyka Prawa. 8(2), 2016.
- OECD. *Legislation on lobbying in Europe*. 2007.
- OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: *Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, 2014
- Pross, Paul A.; Shepherd, Robert P. *Innovation diffusion and networking: Canada's evolving approach to lobbying regulation*. In: Canadian Public Administration. 60(2), 2017.
- Tichá, Karolína. *Komparace regulativních opatření lobbingu v Maďarsku a Polsku*. In: Politické vedy. 18(1), 2015.
- Wesselius, Erik. *High Time to Regulate EU lobbying*. In: Consumer policy review. 15(1), 2005.

O autorovi

Jakub Černý vystudoval veřejnou politiku na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Působí jako nezávislý lobbista v neziskovém sektoru v Rekonstrukci státu. Zabývá se veřejnou správou a vzdělávací politikou.







rekonstrukce
státu



ZAJIŠŤUJE

 **Frank Bold**