

Podrobné teze k zákonu o lobbování

Podrobné teze k zákonu o lobbování a souvisejícím předpisům (ST 565 a 566)

Obecně k vládnímu návrhu zákona o lobbování

Přestože zákon regulující lobbying je nanejvýš potřebný a jeho záměry formulované v důvodové zprávě odpovídají standardům účelné a efektivní regulace lobbingu, současná podoba samotného návrhu zákona o lobbování nesplňuje základní kritéria pro úspěšnou legitimizaci lobbingu a destigmatizaci jeho provozovatelů (lobbistů) i příjemců (lobbovaných) ani pro nastolení rovného prostředí v oblasti prosazování zájmů. Zahraniční příklady i odborná literatura k tématu vedou k závěru, že zvolená represivní strategie nemůže naplnit potenciál zákona, který spočívá ve snížení míry vnímání korupce, ve zvýšení důvěry v systém tvorby veřejných politik a ve zvýšení důvěry v politiku i politiky. Níže uvedené teze se, kromě doplnění některých obsahových nedostatků, zaměřují především na doplnění prvků, které z regulace lobbingu udělají méně nástroj represe vůči lobbistům i lobbovaným a více nástroj ujištění veřejnosti, že se lobbying jako důležitá součást tvorby veřejných politik dostává pod veřejnou kontrolu a že všechny zájmy mají stejné právo být slyšet.

Lobbování

T1: Do předmětu lobbování bude zahrnut i lobbying v oblasti veřejných zakázek.

5 Ve veřejném diskursu je lobbying často spojován s ovlivňováním veřejných zakázek. Pokud má zákon o lobbování protikorupční potenciál, pak právě v oblasti veřejných zakázek, kam by publicita i neformálních příprav, kde lobbying nepochybně probíhá, mohla vnést světlo, na němž se korupci přirozeně nedaří. Účinnost zahrnutí přípravy veřejných zakázek do předmětu lobbingu je do značné míry podmíněna i zahrnutím představitelů samospráv do okruhu lobbovaných.

T2: Výjimka z definice lobbování pro politické strany bude zpřesněna tak, aby zahrnovala jen komunikaci mezi členy politických stran, nikoli mezi členy politických stran a kýmkoli jiným.

Současná dikce oprávněně výjimky z regulovaného lobbingu je výkladově nejasná a umožňuje vykládat ji velmi široce. Z regulovaného lobbingu by měla být vyňata komunikace mezi členy politických stran, nikoli i komunikace mezi lobbovaným, členem politické strany, a kýmkoli jiným. Tento výklad by, vzhledem k tomu, že většina zákonodárců či členů vlády jsou členy politické strany, vedl k tomu, že by nebyl regulován téměř žádný lobbying, neboť kontakt kohokoli se členem politické strany, byť by byl poslancem či ministrem, by mohl podléhat výjimce „komunikace v politických stranách a politických hnutích“.

Práva lobbistů

T3: Lobbistům budou přiznána práva, která zrovnoprávní prostředí lobbingu a umožní lobbistům lobbistickou činnost efektivně vykonávat.

V současné právní úpravě regulace lobbingu zcela absentují prvky, které by lobbying jako činnost legitimizovali a které by zároveň přiznali registrovaným lobbistům práva umožňující jim efektivní výkon regulované činnosti, a to navzdory tomu, že jim současně budou určeny

nové povinnosti. Současné nastavení zákona povede k neochotě povinných subjektů se za povinné subjekty považovat a rozhodovat budou muset soudy, ovšem pouze v případech, že se nalezne žalobce. Schopnost dohledového úřadu jednotlivě vymáhat a dokazovat, že subjekt lobbistou podle zákona skutečně je, bude velmi limitovaná a ze zahraničních zkušeností víme, že nepříliš úspěšná, resp. že se nebude ani systematicky provádět.

Lobbing má být zákonem, podle záměru předkladatele, legitimizován jako podstatná a nedílná součást procesu tvorby veřejných politik. Mělo by také zákonem dojít k zabezpečení rovného prostředí pro všechny zástupce zájmů k prosazování zájmů. V zákoně k naplnění těchto cílů chybí práva lobbistů, která odborná literatura i mezinárodní doporučení pro naplnění obou cílů – legitimizace a nastavení rovného prostředí – doporučují. Ze zahraničních příkladů lze jmenovat různá práva přiznávaná lobbistům: (1) právo vystoupit na jednání orgánů Parlamentu včetně práva na vystoupení na plénu ve vymezeném čase; (2) právo na slyšení u člena vlády; (3) právo přiložit k projednávané věci stanovisko lobbisty, které se stane součástí tisku; (4) právo vstupu do budov, kde zasedá Parlament (např. v režimu, v jakém vstupují novináři); (5) právo být od začátku u legislativního procesu včetně práva na příslušné informace (v ČR zejm. právo přístupu do neveřejné součásti eKLEP); (6) právo na automatické pozvání na veřejné konzultace; (7) právo dostávat informace o novinkách v oblasti zájmu lobbisty atp. [mmj. proto by přiznání práv lobbistům mělo být navázáno na deklarování zájmů lobbisty jakožto na základní podmínku výkonu lobbingu v dané věci].

Registr lobbistů a lobbovaných

T4: Registr lobbistů bude nést název Registr zástupců zájmů.

5

Slovo lobbista je ve veřejném diskursu vnímáno velmi negativně a u potencionálních povinných subjektů už předem vzbuzuje nechuť být součástí regulace, pokud by měly tyto povinné subjekty být vedeny v Registru lobbistů a lobbovaných, a tedy být přímo označováni za lobbisty. Přejmenování Registru může tento prvotní odpor překonat prostým odstraněním negativně vnímané nálepky lobbista z názvu Registru, přestože obsah zůstane zachován.

T5: Data z Registru lobbistů a lobbovaných budou přístupná v otevřeném a strojově čitelném formátu.

Data shromážděná v Registru lobbistů a lobbovaných by měla být přístupná široké veřejnosti v režimu obdobném režimu otevřených dat tak, aby kdokoli mohl s informacemi v Registru pracovat, data zpracovávat a propojovat je s jinými otevřenými daty, jakou jsou například data z registru smluv či veřejných rejstříků. Veřejnost by neměla být odkázána na informace, které o lobbingu poskytne dohledový úřad, který navíc nemá v zákoně určenu povinnost s daty pracovat a vytvářet souhrnné analýzy. Hrozí tak situace, že v Registru sice budou shromážděny informace, které lobbing dostanou pod veřejnou kontrolu, ale technické bariéry práce s nimi účinnou kontrolu veřejností znemožní.

T6: Dohledový úřad bude jednou ročně vydávat výroční zprávu o lobbingu.

V některých zahraničních státech je běžné, že úřad, který nad regulací lobbingu dohlíží, vydává jednou ročně i konsolidovanou výroční zprávu, v níž pro veřejnost shrnuje stav lobbingu. Kromě obecných informací podává souhrnné statistické zprávy a informuje, v jakých věcech a s jakým úspěchem lobbisté lobbovali. Tvorbu veřejných politik výroční zpráva pomáhá přibližovat veřejnosti, je prvkem posilujícím důvěru v proces tvorby veřejných politik a posiluje i otevřenost a legitimitu lobbingu skrze usnadnění veřejné kontroly.

T7: V Registru lobbistů a lobbovaných budou uvedeny zájmy, za které registrovaní lobbisté momentálně lobbuji včetně konkrétního předmětu lobbingu a cíle lobbingu v dané věci. Pravidelné půlroční reporty lobbistů i lobbovaných budou tímto nahrazeny. Lobbistická stopa zůstane zachována.

Současný návrh zákona o lobbování předpokládá trojí podrobnou kontrolu vlivu lobbistů na tvorbu veřejných politik, přičemž dohled nad touto trojí pro všechny zúčastněné administrativně náročnou kontrolou bude jen těžko účinně prováděn.

T7.1: Měla by zůstat zachována tzv. lobbistická stopa, kdy zveřejnění, cíl zájmy se na tvorbě zákona podílely, leží na bedrech zákonodárce. Ten publicitě dostojí jednoduše zanesením zájmů, které se na tvorbě zákona podílely, do přílohy zákona. Otevřené přiznání, že přijatý zákon je výsledkem soupeření uvedených zájmů či že přijatý pozměňovací návrh je původem od konkrétního zástupce zájmu, je klíčové pro zvýšení transparentnosti legislativního procesu a související důvěry občanů v tento proces, v politiku a v systém obecně. Společně se zveřejněním jmen lobbistů tato praxe vede podle mezinárodních průzkumů k posílení důvěry v politiku a ke snížení míry vnímání korupce ve společnosti.

T7.2: Vedení podrobného deníku lobbistického kontaktu by nemělo být požadováno. Lobbista i lobbovaný podle současného návrhu zaznamenávají veškerý kontakt včetně emailů a sms zpráv jednotlivě, přičemž se vyžaduje obsahová shoda těchto zpráv, jednou za čtvrt roku jej pak ve formě zprávy zveřejňují v Registru. Zrušeno by podávání reportů mělo být jednak pro velkou administrativní náročnost jak pro lobbované, tak pro menší lobbistické subjekty, tak pro nemožnost účinně pravdivost obsahu zpráv kontrolovat. Dohledový úřad nedisponuje kapacitami ani nástroji pro vlastní podrobné šetření, zda jsou všechny zprávy skutečně vedeny a zda je jejich obsah pravdivý. Úřad bude schopen pouze porovnávat ty zprávy, které vedeny budou, a porovnávat jejich obsah, což klade velké nároky na koordinaci poctivých lobbistů a poctivých lobbovaných ve věci formulace obsahu zpráv. Očekávat oboustranně bezchybné naplňování požadavků poměrně podrobného reportu je v mnohdy hektické praxi nereálné i při dobré vůli všech zúčastněných. Přidaná hodnota oproti lobbistické stopě je v kontextu administrativní zátěže pro všechny zúčastněné včetně dohledového úřadu více než sporná, zvláště ve chvíli, kdy existují jiné nástroje, jak evidovat zájmy a činnost lobbistů (viz T7.3).

T7.3: Reporty lobbistů a lobbovaných by měly být nahrazeny povinnou deklarací zájmů lobbistů. Lobbisté by do Registru lobbistů a lobbovaných, nad rámec již požadovaných údajů, deklarovali zájmy, za které lobbuji, včetně uvedení subjektu, za jehož zájmy lobbuji, zároveň by před započítáním lobbingu museli lobbisté deklarovat, v jaké konkrétní věci lobbuji (např. kterého konkrétního návrhu předpisu se lobbing týká) a s jakým konkrétním cílem lobbuji. Došlo by tak ke spravedlivému rozdělení zátěže, kdy lobbisté předem veřejně deklarují své zájmy, cíle a předmět lobbingu v Registru, a lobbovaní otevřeně deklarují, kdy a v jakých věcech byl lobbing úspěšný formou lobbistické stopy.

T8: V Registru lobbistů a lobbovaných budou zaznamenány přestupky lobbistů a lobbovaných. Účinnost zveřejňování přestupků bude odložena.

Preventivní charakter hrozby zveřejnění skutečnosti, že lobbista či lobbovaný porušil zákon o lobbování, zákon nešťastně opomíjí. Zveřejnění záznamu o přestupku v Registru lobbistů a lobbovaných by kromě preventivního charakteru odrazujícího lobbisty a lobbované od snahy zákon obcházet mělo mít i významnou informativní hodnotu pro lobbované, kterým by množství evidovaných přestupků o lobbistovi mohlo pomoci zvážit, jak důvěryhodný lobbista žádající o schůzku je. Informace je zároveň velmi cenná i pro veřejnost, která může sledovat,

jak poctivě je lobbovanými a lobbisty regulace dodržována. Vzhledem k tomu, že regulace zavádí zcela nové povinnosti, bylo by vhodné odložit účinnost zveřejňování záznamů o přestupcích o rok, až se nová regulace a související povinnosti tzv. usadí.

Okruh lobbistů

T9: Definice lobbisty bude zpřesněna tak, aby byly zahrnuty všechny formy lobbingu včetně lobbingu ve veřejném zájmu či zájmu obecně zřejmého a odstraněna nejistota povinných subjektů.

Současná dikce zákona předpokládá nesystémové vynětí některých lobbistických činností z působnosti zákona. Podle záměrů předkladatele lze vyjmout takovou lobbistickou činnost, která je vedena ve veřejném zájmu a zároveň u ní můžeme vyloučit sledování materiálního či ekonomického prospěchu toho, kdo lobbuje. Z regulovaného lobbingu je zákonem také vyňat lobbying za osobní zájem, který je obecně zřejmý. Oba druhy vyňatého lobbingu však lobbinkem objektivně jsou, pouze se předkladatel rozhodl označit je implicitně za „pozitivní“ lobbying a z regulace je vynechat. Přesto není ovšem zcela jasné, co do okruhu těchto lobbistických činností v praxi skutečně spadá a jist si tím kromě dotčených subjektů není ani předkladatel, který přesné vymezení ponechává na rozhodnutí soudů v konkrétních případech. Snaha dělit byt implicitně lobbying na pozitivní, neregulovaný, a negativní, regulovaný, vede ke stigmatizaci lobbistické činnosti, zmatkům ve výkladu a diskreditaci předpisů, které lobbying regulují soudními spory a nejistotou povinných subjektů. Regulace by měla lobbying legitimizovat jako celek a vyvést jej pod veřejnou kontrolu, nikoli se snažit jej dělit na pozitivní a negativní využitím obsahově nejasných pojmů, jejichž význam budou muset časem osvětlit soudy. Do regulovaného lobbingu by tak měly spadat všechny druhy soustavného lobbingu.

5

Okruh lobbovaných

T10: Do skupiny lobbovaných budou zahrnuti volení představitelé samospráv a vedoucí představitelé příslušných úřadů na úrovni samospráv.

Samosprávy jsou významnými aktéry, kteří ročně nakládají s veřejnými prostředky v objemu stovek miliard korun, jednotlivě v případě krajů pak i v desítkách miliard korun, a jsou velmi významnými veřejnými zadavateli. Zejména na úrovni větších samospráv, obcí s rozšířenou působností a statutárních měst, a krajů není veřejná kontrola nakládání s těmito prostředky dostatečná a přístup různých zájmových skupin k ovlivňování rozhodnutí taktéž není nijak regulován. Zastupitelé, včetně starosty, primátora či hejtmana, by měli být zahrnuti do okruhu lobbovaných, kontakt s nimiž podléhá pravidlům publicity. Do stejného okruhu lobbovaných by měli být zahrnuti i členové komisí rady, kteří nejsou zastupiteli, a také zaměstnanci samospráv, nejméně v podobě tajemníků a ředitelů městských a krajských úřadů.

T11: Do skupiny lobbovaných budou zahrnuti prezident a jeho poradci.

Prezident v českém ústavním systému nezastává jen ceremoniální roli, ale samostatně a zároveň ústavně neodpovědně vykonává významné pravomoci – jmenuje členy Bankovní rady České národní banky, jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahazuje odsouzení či vetuje zákony. Konání prezidenta republiky má významný vliv na politický systém, když jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh ministry či s jeho kontrasignací jmenuje soudce nebo uděluje amnestii. Prezident

republiky zastupuje stát navenek. Vyjmenované pravomoci prezidenta a mnohé další, kterými disponuje, silně ovlivňují chod státu i zákonodárny proces, proto by kontakt lobbistů s prezidentem republiky, s jeho poradci a členy jeho kanceláře měl podléhat základním pravidlům publicity.