



ÚPRAVA ČINNOSTI LOBBISTŮ VE VYBRANÝCH STÁTECH



Mgr. Libor Chlad, M.E.S.

PhDr. Petr Kolář, Ph.D.

aktualizace

Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah:

1	OBEČNĚ	3
2	REGULAČNÍ PŘÍSTUP	4
2.1	KANADA.....	4
2.2	SPOJENÉ STÁTY	5
2.3	SLOVENSKO – NEUSKUTEČNĚNÁ REGULACE.....	5
2.4	POLSKO	6
3	NEREGULAČNÍ PŘÍSTUP	7
3.1	SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	7
3.2	DÁNSKÉ KRÁLOVSTVÍ.....	8
3.3	NORSKÉ KRÁLOVSTVÍ.....	8
3.4	SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ VELKÉ BRITÁNIE A SEVERNÍHO IRSKA.....	8
3.5	EVROPSKÁ UNIE.....	9
4	PRAMENY	10

Plné texty právní úpravy Kanady, USA, Polska a plné texty kodexů chování členů parlamentu ve Velké Británii a v Evropském parlamentu jsou uvedeny ve zvláštní příloze k tomuto textu, která je dostupná elektronicky na adrese:

http://www.psp.cz/kps/pi/prace/pi-1-181_prilohy.pdf

1 Obecně

Lobbismus je neodmyslitelnou součástí parlamentního života, je jedním ze způsobů zprostředkování zájmů mezi jejich nositeli a veřejnou autoritou s rozhodovacími pravomocemi. Cílem Lobbyngu je tyto zájmy prosadit a zakotvit v podobě právní normy. Některé země, zejména s angloamerickou parlamentní tradicí, se snaží o regulativní úpravu činnosti lobbistů na půdě parlamentu i mimo ní. Tyto dva základní druhy lobbismu – tedy tzv. „*outside lobbying*“ a „*inside lobbying*“ vyžadují odlišný způsob úpravy. V obou případech je však nutné, aby takovéto jednání nevedlo ke střetu zájmů, jenž je vymezen a sankcionován zvláštními právními předpisy.

Často diskutovanou otázkou v souvislosti s právní úpravou lobbismu v jednotlivých zemích je vymezení lobbisty, resp. lobbistické skupiny, z hlediska způsobu a charakteru reprezentace jimi zprostředkovaných zájmů. Takto je zapotřebí rozlišovat dvě základní skupiny lobbistů: na jedné straně jsou to lobbistické skupiny (v našem prostředí většinou označované jako konzultantské společnosti), které za úplatu zprostředkovávají kontakt mezi zákonodárci a různými skupinami klientů. Na straně druhé je za lobbisty (v širším slova smyslu) zapotřebí označit i reprezentanty specifických zájmů různých sociálních skupin. Takoví lobbisté bývají u nás označováni jako zájmové skupiny a patří mezi ně odbory, zaměstnavatelské svazy, profesní organizace apod. Nalezení hranice mezi oběma skupinami je v zásadě nemožné, a proto i zavedení povinné registrace lobbistických skupin by se zřejmě muselo dotýkat obou skupin lobbistů.

Při úvahách o právní úpravě lobbismu je třeba vzít v úvahu zejména:

- potřebu právní úpravy,
- pokud je zapotřebí provést právní úpravu, zda přitom vycházet z dobrovolného konceptu nebo zvolit striktní zákonnou úpravu.

V případě striktní zákonné úpravy je nutné zejména upravit:

- definici lobbismu,
- subjekty podléhající registraci,
- rozsah registrovaných informací o lobbistech a jejich klientech,
- orgán zodpovědný za vedení a aktualizaci registru,
- způsob vynucování právní úpravy a případné sankce,
- přístup do registru,

- možnost doprovodných kodexů chování zúčastněných (např. lobbistů, členů parlamentu).

Podle způsobu vyrovnání se s výše uvedenými tématy můžeme rozlišovat dva přístupy k právní regulaci lobování:

- regulační přístup – vytváří specifickou právní normu, která určuje, kdo a za jakých okolností může lobbistické aktivity provozovat,
- neregulační přístup - vychází z předpokladu, že běžné společenské procesy a obecné právní normy vytváří dostatečný regulační rámec pro provozování lobbingu. Mezi obecná pravidla nebo obecné právní normy se řadí i jednacích řády nebo jiná pravidla organizace činnosti parlamentu.

2 Regulační přístup

2.1 Kanada

V Kanadě byl přijat zákon o registraci lobbistů, podle kterého musí lobbisté registrovat své aktivity, ať je vyvíjejí v legislativě, exekutivě nebo byrokracii. Původní rozlišování mezi profesionálními firmami na jedné straně a zástupci sdružení a zájmových skupin na straně druhé bylo v roce 1993 opuštěno, protože se ukázalo jako problematické. Rozsah informací vyžadovaných od všech subjektů podléhajících zápisu do evidence je tak stejný. Jedná se o:

- jméno nebo název a adresu nebo sídlo lobbisty,
- jméno a adresu klienta,
- předmět zastupování,
- určení legislativního záměru, návrhu zákona nebo smlouvy, ke které se daná činnost vztahuje,
- skutečnost, jestli je platba za lobbistické služby založena na tzv. *contingency fee* (procentní sazba v závislosti na úspěchu, při neúspěchu se neplatí nic),
- určení strategie postupu.

Evidenci vede *Registrar General of Canada* a dozor vykonává *Ethics Counsellor* (dále jen Rada), který je za tímto účelem zvlášť jmenován. Rada vydává každý rok výroční zprávu a do jeho kompetence patří vyšetřování a výkon rozhodnutí v rámci zákona o registraci lobbistů. Sankcí za nedodržení zákona jsou pokuty. Evidence je veřejná a přístupná na Internetu.

Nezbytnou součástí zápisu do evidence je podpis kodexu chování lobbisty (tzv. Code of conduct)

2.2 Spojené státy

V roce 1995 byl přijat tzv. Lobbying Disclosure Act – zákon o odkrývání lobbingu, který na federální úrovni stanoví, kdo je povinen se registrovat a jaké informace musí zveřejnit. Podle předchozí právní úpravy podléhali registrační povinnosti pouze jednotliví placení lobbisté a dále skupiny, jejichž hlavním cílem bylo ovlivnit Kongres. Povinnost registrace závisela na výši příjmů. Obchodní organizace a zájmové skupiny tak registrační povinnosti nepodléhaly, pokud primárně vyvíjely jinou činnost. Jedinou jejich povinností bylo předložit čtvrtletní výkaz nákladů.

Současná právní úprava rozšířila definici lobbismu, který zahrnuje i vyhledávání podkladových materiálů a poskytování informací. Registrace se nově vztahuje také na pokusy o ovlivnění úředníků státní správy nebo vládních úřadů a odráží skutečnosti, že většina přijatých zákonů je navrhována vládou. Dodatečné podrobnější informace jsou vyžadovány, pokud příjmy spojené s aktivitami lobbisty překročí stanovenou hranici. Jedná se o částku 22 500 USD za jednoho klienta za dobu šesti měsíců u lobbistických firem a o částku 5 500 USD u lobbisty - jednotlivce. Částky byly na tuto úroveň navýšeny v roce 2005. Původní znění zákona obsahovalo částku 20 000, resp. 5 000 USD.

Evidenci vedou tajemníci obou komor parlamentu a zveřejňují její aktualizovanou verzi každé čtvrtletí. Evidence je dostupná také na Internetu.

Zajímavé je ustanovení zakazující členům parlamentu a státním úředníkům činnost lobbisty po dobu jednoho roku od skončení mandátu. I po této době je třeba takovou skutečnost oznámit a evidovat.

Na rozdíl od Kanady nemají lobbisté v USA žádnou zákonnou povinnost podepsat kodex chování. Existují však profesní sdružení lobbistů (representative associations), která mají dobrovolné kodexy chování svých členů.

2.3 Slovensko – neuskutečněná regulace

Slovensko lobování v parlamentu zvláštním zákonem ani v jednacím řádu Národní rady neupravuje. Ve třetím volebním období však vláda předložila Národní radě návrh zákona “o lobingu a o zmene a doplnení niektorých zákonov”, který měl tuto oblast komplexně regulovat. Návrh zákona, který nebyl Národní radou přijat, obsahoval definice lobbingu a seznam veřejných činitelů, na které se zákon vztahuje. Vymezoval také vztah lobbistů

k osobám blízkým veřejným činitelům. Vzhledem k tomu, že se jednalo o výrazný pokus regulovat lobbying, zařadili jsme tento návrh do tohoto přehledu.

Jakákoliv lobbistická činnost měla být podle návrhu zákona zakázána při rozhodování o vydávání licence a dalších povolení a oprávnění vydávaných státními orgány, dále u veřejných zakázek a při rozhodování o přidělování prostředků z veřejných rozpočtů. Podstatným ustanovením mělo být zavedení povinnosti lobbisty informovat lobovaného, že se jedná o lobbistický kontakt.

Kancelář Národní rady měla vést centrální seznam lobbistů. Tento seznam měl být dostupný na internetové stránce Národní rady. Každá osoba, která realizovala svůj první lobbistický kontakt, se měla podle návrhu zákona registrovat v seznamu lobbistů.

Registrovaní lobbisté měli mít zaručený vstup do budovy Národní rady za stejných podmínek jako žurnalisté. Lobbisté měli mít povinnost na konci každého kalendářního měsíce informovat Kancelář Národní rady o realizovaných lobbistických kontaktech. Každoročně měli mít povinnost zveřejňovat příjmy a výdaje a seznam klientů.

Návrh zákona uvaloval povinnosti i na veřejné činitele a osoby jim blízké. Předně zakazoval pracovní právní i jakýkoliv jiný právní vztah mezi veřejným činitelem a lobbistou, pokud by tento vztah zavazoval veřejného činitele jednat v zájmu lobbisty. Veřejní činitelé navíc měli mít povinnost každý měsíc zveřejnit svůj pracovní program, pokud v jeho rámci došlo ke kontaktu s lobbistou. V takovém případě měli oznamovat záležitost, o které s lobbistou jednali, místo a datum schůzky.

Podobná pravidla jako pro Národní radu měla platit i pro územně správní celky a města Bratislava a Košice.

2.4 *Polsko*

Zákon o lobbistické činnosti v procesu tvorby práva z roku 2005 upravuje pravidla pro lobování ve vztahu k legislativnímu procesu. Jednou za šest měsíců musí Rada ministrů předložit plán legislativních prací, ve kterém určí, které návrhy zákonů připravuje. Tento seznam je zveřejněn v Bulletinu veřejné správy a neprodleně je předložen dolní komoře parlamentu (Sejmu). Okamžikem zveřejnění může každý občan ohlásit svůj zájem na legislativním návrhu. Zájem se ohlašuje na zvláštním formuláři. Formulář je třeba doručit orgánu, který je za přípravu dokumentu zodpovědný. Informace o osobách, které ohlásily svůj zájem, jsou opět zveřejněny v Bulletinu veřejné správy. Tyto osoby se mohou zúčastnit veřejných slyšení k návrhu zákona, které může zorganizovat Sejm nebo předkladatel legislativního návrhu, a mohou se vyjadřovat k navržené normě.

Ministr vnitra vede rejstřík subjektů, které profesionálně vykonávají lobbistickou činnost. Žádost o zápis do rejstříku se podává na zvláštním formuláři. Pokud žadatel neuvede všechny požadované informace a nedoplní je ani po výzvě, je jeho žádost o registraci odmítnuta. Zápis do rejstříku je zpoplatněn. Bez registrace nesmí žádný subjekt lobbistickou činnost vykonávat. V případě zájmu je registrovanému subjektu vystaveno potvrzení, že je zapsán v rejstříku. Potvrzení je platné tři měsíce od vydání.

Subjekty, které jsou zapsány v registru mají zaručen volný vstup do budov úřadů veřejné správy a samosprávy. Zde mohou volně reprezentovat zájmy osob, pro které tuto činnost vykonávají, musí však vedoucímu příslušného úřadu sdělit, pro které subjekty svoji činnosti vykonávají. Pravidla pro výkon jejich činnosti na půdě Sejmu a Senátu jsou upravena v jednacích řádech obou komor. Vedoucí příslušných úřadů jsou povinni vnitřními předpisy upravit způsob kontaktu mezi zaměstnanci dané instituce a lobbisty a způsoby evidence těchto kontaktů.

Příslušné orgány jsou povinny neprodleně zveřejnit v Bulletinu veřejné správy kontakt lobbistů, záležitosti, kterých se kontakt týkal, a návrhy předložené ze strany lobbistů. Vedoucí úřadu je dále povinen každoročně předložit souhrnnou zprávu o všech aktivitách lobbistů v daném úřadu. Zpráva je zveřejněna v Bulletinu veřejné správy.

3 Neregulační přístup

3.1 Spolková republika Německo

Činnost lobbistů je upravena v Jednacím řádu Spolkového sněmu. Podle přílohy č. 2 jednacího řádu Spolkového sněmu zveřejňuje předseda Bundestagu každoročně seznam registrovaných zájmových uskupení (lobbistů), kteří vykonávají svoji činnost na půdě Spolkového sněmu nebo spolkové vlády. Tento seznam dnes obsahuje přibližně 1800 jmen. Pouze osobám na něm uvedeným může být vydán průkaz opravňující ke vstupu do budov parlamentu. Pouze tito lobbisté mohou dále požádat o udělení slova v průběhu veřejného jednání příslušného parlamentního orgánu, nejčastěji výboru. V seznamu musí být uvedeny následující údaje: název a sídlo společnosti, složení řídicích orgánů společnosti, oblast zájmů, počet členů, jméno pověřeného zástupce, adresa kanceláře lobbistické skupiny v sídle parlamentu nebo vlády. Aktualizovaný seznam lobbistů je každoročně zveřejňován ve sbírce zákonů.

Registrace lobbistů v Německu však neznamená přiznání nároku na vstup do parlamentu nebo nároku na přednesení stanoviska k projednávané věci. A naopak, na základě usnesení

příslušného parlamentního orgánu se může aktivně jeho zasedání účastnit i osoba, např. lobbista, který na seznamu uvedený není.

Ve Spolkové radě, ani v zemských parlamentech neexistuje žádná právní úprava činnosti lobbistů.

3.2 *Dánské království*

V Dánsku neexistuje výslovná úprava činnosti lobbistů na půdě parlamentu. Praxe je taková, že účastní-li se nějaké další osoby – tedy např. lobbisté – zasedání výboru, jejich jména musí být uvedena na seznamu, který tvoří přílohu záznamu z jednání tohoto orgánu. Tyto záznamy jsou potom uloženy v archivu, do něhož mají přístup všichni občané. Přístup k archivním dokumentům je upraven ve směrnici o přístupu do databáze parlamentních dokumentů ze 3. dubna 1991. Tato směrnice obsahuje i částečnou úpravu účasti zástupců delegací na jednání parlamentních výborů. Vedoucí takové delegace má právo informovat výbor o stanovisku delegace a následně odpovídat na otázky vznesené členy výboru. Takové vystoupení nesmí trvat déle než 15 minut.

3.3 *Norské království*

V Norsku neexistuje právní úprava registrace lobbistů ani etický kodex, který by upravoval styk mezi nimi a poslanci. Nicméně jednací řád norského parlamentu (Stortinget) podrobně upravuje možnost vystoupení zástupců veřejnosti (včetně lobbistů) na veřejných zasedáních orgánů parlamentu nebo při veřejných slyšeních. Platí například, že osoba, která vystupuje na zasedáních orgánů výborů, může být doprovázena dvěma poradci. Na prezentaci i zodpovídání případných otázek je poskytnut přesně vymezený čas. Oproti běžnému veřejnému slyšení platí, že osoba, která na zasedání orgánů parlamentu vystupuje, může požádat o přerušování slyšení a doplnění informací.

Norská úprava tak mění vztah zákonodárce a lobbisty. Nejde o přímý, neveřejný kontakt, ale lobování je prováděno na půdě parlamentního orgánu vůči dané skupině poslanců. Dochází tak navíc ke zrovnoprávnění profesionálních lobbistů a ostatních sociálních skupin a jednotlivců v přístupu k členům parlamentu.

3.4 *Spojené království Velké Británie a Severního Irska*

Ve Velké Británii činnost lobbistů není přímo upravena. Jednání člena parlamentu, při kterém vstoupí do smluvního vztahu s jiným subjektem, který kontroluje nebo omezuje jeho/její nezávislost nebo svobodu jednání v parlamentu nebo si vyhradí jednání ve svůj prospěch

v jakékoli záležitosti, která je předmětem projednávání v parlamentu, je neslučitelné s důstojností parlamentu. Člen parlamentu zastupuje všechny voliče, nikoli určitou skupinu. Zejména nesmí za odměnu nebo protiplnění, finanční nebo v naturáliích, přímé nebo nepřímé, které obdržel nebo obdrží sám nebo člen jeho (její) rodiny iniciovat záležitosti jménem třetí fyzické nebo právnické osoby nebo zájmy takové osoby zastupovat, naléhat na ostatní členy parlamentu nebo vlády za tímto účelem a to ani ve svých projevech, interpelacích, návrzích, návrzích zákonů nebo jejich novel, ani při jednání, ať písemném či ústním, s členy vlády nebo zaměstnanci státní správy. Další zásady chování členů parlamentu jsou upraveny v kodexu chování člena parlamentu, který má každá komora svůj vlastní.

Kodexy navazují na doporučení Výboru pro etické standardy ve veřejném životě, který vytvořil v roce 1994 tehdejší premiér. Tento výbor se zabývá etickými standardy chování veřejných činitelů a doporučuje změny stávajících pravidel. Veřejnými činiteli se rozumí ministři, státní úředníci a poradci, členové britského parlamentu, britští členové Evropského parlamentu, a dále zaměstnanci státem financovaných služeb (školství, zdravotnictví, tec.)

Na základě činnosti tohoto výboru zřídila dolní sněmovna v roce 1995 Výbor pro etiku a imunitu a úřad nezávislého parlamentního zmocněnce pro etické standardy. Do jeho kompetence spadá vedení protokolu o finančních zájmech poslanců a vyšetřování stížností na aktivity poslanců. Poslanci britského parlamentu musí registrovat své trvalé finanční zájmy a musí ohlásit jakékoliv jiné, i očekávané, hmotné zájmy, které mohou vzniknout ve vztahu k projednávané záležitosti. Za tímto účelem musí nejpozději do tří měsíců od zvolení vyplnit předepsaný formulář, který musí každých šest měsíců aktualizovat.

Zveřejňovat finanční zájem musí i novináři registrovaní v parlamentu a osoby pracující pro poslance.

Britský přístup je od ostatních zemí odlišný v tom, že reguluje osoby, které jsou předmětem lobbingu. Omezuje jednání „příjemce lobbingu“, tedy členy parlamentu.

3.5 Evropská unie

Na úrovni EU se myšlenka právní úpravy lobbismu objevila už na počátku 90. let. Pravidla pro lobování v Evropském parlamentu jsou upravena v jednacím řádu. Existuje veřejná evidence lobbistů obsahující stanovené údaje o lobbistovi a jeho klientovi stejně jako o věci, které se lobbismus týká. Součástí evidence je kodex chování, který musejí lobbisté povinně podepsat. Evidenci vedou kvestoři, kteří jsou voleni z řad členů parlamentu.

4 Prameny

DG for Research, Rules on Lobbying and Intergroups in the National Parliaments of the Member States, Working Document W-5/rev.

http://www.europarl.eu.int/workingpapers/pana/w5/default_en.htm

Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Rada studií o lobbizmu

<http://biurose.sejm.gov.pl/>

The Scottish Office, CSG Supplementary Report, Report of the Code of Conduct Working Group to the Consultative Steering Group

<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/ccwg-00.asp?textonly=TRUE>

DG for Research, Lobbying in the EU: Current Rules and Practices, Constitutional Affairs Series, 04-2003

www.europarl.eu.int/studies

tisk č. 1212 Národní rady SR, III. volební období

Zákon č. 1414/2005 Dz.U, o lobbistické činnosti v procesu tvorby práva

Jednací řády národních parlamentů zmiňovaných v práci - dostupné na www stránkách