

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FILOZOFICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Diplomová práce

Bc. Anna Hujová

Lobbing a jeho regulace v České republice

Lobbying and it's regulation in the Czech Republic

Praha, 2013

Vedoucí práce: JUDr. Adam Bašný

Poděkování

Na tomto místě bych ráda srdečně poděkovala vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Bašnému, který mne k tématu přivedl, podporoval mne v jeho studiu i napsání této práce. Velmi si vážím, že mi i přes svou pracovní vytíženost poskytoval cenné rady, podněty a připomínky, celou práci rovněž trpělivě dozoroval.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně, že jsem řádně citovala všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne: 20. 7. 2013

Anna Hujová

.....

Bibliografický záznam

HUJOVÁ, Anna. *Lobbing a jeho regulace v České republice*. Praha: Univerzita Karlova. Filozofická fakulta. Ústav politologie. 2013. 77 s.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Adam Bašný

Abstrakt

Diplomová práce „Lobbing a jeho regulace v České republice“ se zamýšlí nad teoretickými i praktickými aspekty regulace lobbingu. Jejím cílem je navržení komplexní a efektivní regulace lobbingu pro Českou republiku.

V první části definuje základní pojmy: lobbing, lobbista a veřejný činitel. Poté přináší teoretický přehled nástrojů regulace lobbingu. Postupně popisuje obě formy regulace – samoregulaci i zákonnou regulaci. Samostatná kapitola je věnována odlišení lobbingu od korupčního jednání.

Následující kapitola přináší přehled regulace lobbingu ve vybraných státech. Tento přehled ukazuje různé možnosti a přístupy k regulaci lobbingu, jež se odrážejí v úpravách jednotlivých států. V praxi se využívá nastavení práv a povinností pro lobbisty, lobbované nebo obě skupiny současně. Pozornost je dále v diplomové práci věnována dosavadním pokusům o regulaci lobbingu v České republice, z nichž žádný nebyl do dnešního dne v praxi aplikován.

Na základě poznatků z předchozích kapitol a zhodnocení stavu regulace lobbingu v České republice jsou navrženy základní principy regulace této činnosti. Závěrečná kapitola představuje vyústění celé práce a přináší nám konkrétní přehled opatření, která představují komplexní regulaci lobbingu.

Klíčová slova

lobbing, lobbista, veřejný činitel, korupce, etický kodex, zákon o lobbingu

Abstract

The thesis "Lobbying and its regulation in the Czech Republic" deals with the theoretical and practical aspects of lobbying regulation. Its aim is to make a comprehensive and effective regulation of the campaign for the Czech Republic.

It first examines basic terms: lobbying, lobbyists and public officials. It provides a theoretical overview of the lobbying regulation tools. The thesis describes two forms of regulation which are self-regulation and regulation by law. A separate chapter is devoted to demark lobbying from corruption.

The following chapter provides an overview of lobbying regulation in the selected countries. This analysis shows the various options and approaches to lobbying regulations, which is reflected in adjustments to the individual states. In practice the use of rights and obligations for lobbyists, a lobbying group or both simultaneously. Attention is also given to attempts made to regulate lobbying in the Czech Republic. So far, however, none of them have been applied in practice.

Based on findings from previous chapters and assessment of the state regulation of lobbying in the Czech Republic, there are suggested basic principles of regulation for this activity. The final chapter presents the outcome of the thesis and gives us a specific list of measures that are comprehensive regarding regulation of lobbying.

Key Words

lobbying, lobbyist, public officer, corruption, code of conduct, lobbying act

Obsah

Úvod.....	9
1 Lobbying, lobbování, lobbista a definice dalších důležitých pojmů	13
1.1 Lobbying	13
1.1.1 Historie pojmu a původ slova	13
1.1.2 Definice pojmu	15
1.1.3 Funkce lobbingu	17
1.1.4 Formy a techniky lobbingu	18
1.1.5 Zdroje a strategie lobbingu	19
1.2 Lobbista	20
1.2.1 Definice pojmu	20
1.2.2 Typologie lobbistů	21
1.2.3 Role lobbistů	22
1.3 Veřejný činitel.....	22
2 Lobbying není trestná činnost.....	24
2.1 Korupce.....	25
2.1.1 Původ slova.....	25
2.1.2 Definice.....	25
2.1.3 Typy korupce	26
2.1.4 Klientelismus a nepotismus	27
2.1.5 Korupce v českém trestním řádu	27
2.2 Hranice mezi lobbingem a korupcí	28
3 Regulace lobbingu	30
3.1 Předpoklady, význam a účel regulace.....	30
3.2 Nástroje regulace	31
3.2.1 Registr lobbistů	32
3.2.2 Etický kodex	33
3.2.3 Přejícné lhůty	34
3.3 Formy regulace	34
3.3.1 Zákonná regulace	35
3.3.2 Samoregulace.....	35
3.4 Aktuální stav regulace v České republice.....	35
3.4.1 Zákon o střetu zájmů.....	36
3.4.2 Jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu	37
3.4.3 Etický kodex Asociace Public Affairs Agentur	37
3.4.4 Zhodnocení	38
4 Regulace lobbingu ve vybraných státech a Evropské unii	39
4.1 Spojené státy americké	40
4.2 Kanada	43

4.3 Velká Británie	45
4.4 Evropská unie	47
4.4.1 Evropský parlament	47
4.4.2 Evropská komise	49
4.5 Německo	50
4.6 Litva	51
4.7 Polsko	52
5 Pokusy o regulaci lobbingu v České republice	54
5.1 Parlamentní a vládní iniciativa	54
5.1.1 Etický kodex poslance	55
5.1.2 První pokusy o zákonnou regulaci lobbingu	55
5.1.3 Přístup k regulaci lobbingu za vlády Petra Nečase	57
5.2 Iniciativa neziskových nevládních organizací	58
5.3 Zhodnocení	60
6 Návrh zákona o lobbingu pro Českou republiku	62
6.1 Cíl, smysl, účel	62
6.2 Definice	62
6.2.1 Lobbying	63
6.2.2 Lobbistický kontakt	63
6.2.3 Lobbista	63
6.2.4 Veřejný činitel	64
6.3 Mechanismus	64
6.3.1 Nezávislý orgán pro kontrolu lobbingu	65
6.3.2 Registr lobbistů	66
6.3.3 Vykazovací povinnost veřejných činitelů	66
6.3.4 Přejícné lhůty, zákaz činnosti	66
6.4 Kontrola pravidel a vymahatelnost	67
6.5 Sankce	67
6.6 Změna souvisejících zákonů	68
Závěr	69
Použité prameny a literatura	73

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČÚKL	Český úřad pro kontrolu lobbingu
EPS	Ekologický právní servis
EU	Evropská unie
LLA	Law on Lobbying Activities (Zákon o lobbistické činnosti)
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
TI	Transparency International
USA	Spojené státy americké

Úvod

Lobbing se zejména v posledním desetiletí dostal do popředí zájmu široké veřejnosti, médií i odborníků z řad několika vědních disciplín. Počátky zájmu o tento fenomén i jeho samotný výskyt nalezneme již od devadesátých let minulého století a jsou spojeny se vznikem samostatné České republiky, nastolování demokratického systému vládnutí a zavádění tržní ekonomiky. V této fázi podle mého názoru nastává první zásadní problém vztahující se k fenoménu lobbingu, lobbování a dalším s ním spojených aktivit. Tento termín začíná být chápán spíše v negativních konotacích. Vlivem neporozumění fenoménu lobbingu a jeho ztotožnění s jinými neetickými až trestními praktikami dochází k častému špatnému užívání slova lobbing a lobbista ze strany novinářů, politických komentátorů a postupně i veřejnosti.

Ve Spojených státech amerických (USA), Velké Británii či dalších demokratických státech mají lobbistické aktivity mnohem delší tradici. V dnešní době je v těchto demokratických státech lobbing vnímán jako legitimní aktivita a součást moderní liberální demokracie.

Nepostradatelnou součástí je porozumění praktice lobbingu a vymezení jasných pravidel, v rámci kterých může být lobbing provozován. Domníván se, že při správném nastavení systému doprovázeném přísnou kontrolou a vymahatelností pravidel, pochopení této praktiky a jejího zasazení do českého prostředí lze lobbing považovat za legitimní a často i prospěšnou aktivitu.

Jak již bylo zmíněno výše, lobbing je předmětem badatelského zájmu více vědních oborů. Politologie se jím zabývá zejména v souvislosti s procesem utváření politik (proces policy – making), nastolování agendy, teorií zájmových skupin a participace. V obecnější rovině se vztahuje k fungování liberální demokracie. Někteří autoři (Vymětal, Laboutková) ho dávají do souvislosti s teorií pluralismu či neokorporativismu. Pro konkrétní zaměření této práce nám nejvhodnější teoretické pozadí vztahů mezi státem a aktéry ve společnosti poskytuje model vládnutí, konkrétně koncept teorie dobrého vládnutí.¹ Jeho podstatou vztahující se k vnitřnímu fungování státu a liberálně demokratickým procesům je, že politický proces a praktický výkon politiky by měl být transparentní, otevřený a podléhající kontrole veřejnosti.

Tímto se dostávám k záměru mé diplomové práce. Pro její účel jsem širokou problematiku fenoménu lobbingu zúžila na oblast, která se zabývá možnostmi a efektivností

¹ Zabýval se jím N. Al-Rodhan, G. Mulgan, J. Gerring, M. Caluser.

jeho regulace. Práce vychází z přesvědčení, že lobbying je součástí procesů, které probíhají při přijímání politických rozhodnutí a utváření politik v moderních liberálních demokraciích. Zároveň však velká část veřejnosti lobbying takto nevnímá, shledává v něm podezřelé, neetické a někdy i trestné jednání.

Tato diplomová práce si proto klade za cíl zmapovat, jaká je možnost regulace lobbyingu, a v závislosti na konkrétních zjištěních a praktické analýze, jak lobbying regulují jiné liberálně demokratické státy, navrhnout ideální mechanismus, kterým má být lobbying regulován v České republice. Hlavní výzkumnou otázkou tedy je: „Jakým způsobem lze regulovat lobbying a jakou úpravu autorka navrhuje pro Českou republiku, kde doposud žádná úprava regulující lobbying není?“

V této fázi uvažování vycházím z přesvědčení, že současný stav regulace je nedostatečný.² Přesto i na problematiku regulace lobbyingu lze pohlížet z více hledisek a je nutné stanovit si, co má být cílem regulace. Pro tuto diplomovou práci je cílem regulace nastavení jasných pravidel a takových regulačních mechanismů, které zaprvé zajistí odlišení lobbyingu od trestného korupčního jednání a za druhé nastaví jasná pravidla pro transparentní otevřené a odpovědné vykonávání funkcí lobbyingu.

V práci je užita analytická a komparativní metoda. V souladu se strukturou této diplomové práce nejprve teoreticky popíši nejdůležitější nástroje lobbyingu. Poté zanalyzuji, jakým způsobem je v praxi lobbying regulován ve vybraných státech. Na základě těchto zjištění a v souvislosti se zhodnocením stavu regulace v České republice navrhu mechanismus a nástroje regulace pro tento stát.

Fenoménem lobbyingu se v posledních deseti letech začala zabývat řada českých autorů. Nejvíce je téma lobbyingu zpracováno ve vysokoškolských závěrečných pracích. Zde se jejich autoři zaměřují především na konkrétní oblasti provádění lobbyingu (například lobbying v Evropské unii, lobbování za danou politiku) nebo problematiku lobbyingu zpracovávají v souvislosti s potřebou a možnostmi jeho regulace či se zabývají komparací regulace lobbyingu ve vybraných státech. Mezi významnějšími pracemi můžeme jmenovat disertační práci Pera Vymětala obsahující komplexní zpracování regulace lobbyingu v anglofonních státech. Specifické řešení problematiky lobbyingu nám představuje Jana Vargovčíková, která se tímto fenoménem zabývá z normativního pohledu v rámci diskursivní legitimacy rámcování.

² Toto tvrzení je dále zdůvodněno v kapitole 3.4.

Další zdroj představuje řada článků v českých odborných časopisech – Politologickém revue a Politologickém časopise (Vargovčíková, Pitrová, Gala, Kubová, Laboutková). V roce 2010 vyšla jediná monografie zabývající se komplexněji fenoménem lobbingu (Müller, Vymětal, Laboutková). Další české práce a studie se problematikou lobbingu primárně nezabývají, ale hovoří o něm například ve vztahu ke korupci (Dančák, Hloušek, Šimíček).

Ačkoli byl v posledních třech letech zaznamenán větší zájem o problematiku regulace lobbingu v České republice, kvalitní práce na toto téma doposud nevznikla. Přesto se k této problematice realizovalo několik kulatých stolů, jejich výsledky jsou přístupné na webových stránkách organizace Respekt institut. Dále se k problematice lobbingu zejména ve vztahu boje s korupcí vyjadřují některé neziskové nevládní organizace (Transparency International, Ekologický právní servis).

Mnohem významnější zdroje nám přináší literatura zahraniční. Možností regulace lobbingu se dlouhodobě zabývá Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD).³ OECD vydala řadu vlastních studií, kde podrobně popisuje regulační možnosti a postupy vhodné pro regulaci lobbingu. Dále v zahraniční literatuře nalezneme studie definující nám hlavní pojmy (Baumgartner, Graziano, Pross), zabývající se klasifikací efektivity regulace (Chari, Hogan, Murphy).

Nepostradatelným pramenem pro napsání této práce se staly konkrétní zákonné úpravy lobbingu ve vybraných státech. V dnešní době je lze téměř všechny dohledat na webových stránkách příslušných institucí.

Tato diplomová práce je členěna do šesti kapitol, které na sebe navazují. První tři se lobbingem zabývají v teoretičtější a obecnější rovině. Kapitoly následující se zabývají praktickou stránkou regulace lobbistických aktivit. První kapitola nás uvede do problematiky a vysvětlí nejdůležitější pojmy – lobbing, lobbista a veřejný činitel. Druhá kapitola se bude zabývat odlišením lobbingu od trestného korupčního jednání a pokusí se mezi nimi nalézt hranici.

Ve třetí kapitole budu popisovat možnosti regulace lobbingu z hlediska několika přístupů. Lobbing lze regulovat na základě dobrovolné iniciativy jeho aktérů nebo může být stanovena regulace zákonná, tedy povinná. Největší rozdíl mezi oběma přístupy představuje vymahatelnost pravidel. Dobrovolná regulace pobíhá zpravidla prostřednictvím etických nebo profesních kodexů. Zákonná regulace oproti tomu představuje mnohem širší prostor, kde můžeme vymezovat pravidla a povinnosti pro jednání obou typů aktérů (lobbisty i

³ Zkratka vychází z anglického názvu organizace – Organization for Economic Co-operation and Development.

lobbované). Mechanismus regulace a jeho jednotlivé parametry musí odpovídat účelu regulace a tomu, co od ní očekáváme.

Čtvrtá kapitola představuje praktickou ukázkou regulace lobbingu ve vybraných státech. Jednotlivé státy jsem zvolila tak, aby ukazovaly různé možnosti a varianty regulace. Zatímco například v USA je komplexní regulace lobbistů i lobbovaných se zaměřením na zveřejnění příjmů a výdajů použitých v souvislosti s lobbingem, Velká Británie se soustředí jen na regulaci veřejných činitelů.

Pátá kapitola přináší přehled nejvýznamnějších pokusů o regulaci lobbingu v České republice. Jednotlivé iniciativy vycházely z řad veřejných činitelů i neziskových organizací. Závěrečná kapitola na základě předchozích zjištění a zhodnocení stavu regulace v České republice přináší strukturovaný návrh, jak nastavit pravidla pro regulaci lobbingu. Na základě několika kritérií nám představí mechanismus regulace a jeho jednotlivé parametry.

V neposlední řadě bych se ráda vyjádřila k přepisu slova lobbing a od něho odvozených příbuzných slov (lobbista, lobbovaný). Ústav pro jazyk český a jím vydávaný Slovník spisovné češtiny toto shrnul na výkladu slova *lobby*. Slovo může být ženského nebo středního rodu a je v češtině nesklonné. Odvozená slova zachovávají v základu dvě *b*: *lobbování*, *lobbovat*. Přípony *-ista*, *-ismus* se nepřipojují mechanicky k celému základovému slovu. Ze dvou stejně vyslovovaných samohlásek *y – i* zůstává pouze jedna, a to *i*. Píšeme tedy *lobbista* (stejně jako třeba *ragbista*), *lobbistický*, *lobbismus*, *lobbing*.⁴

⁴ Jazyková poradna Ústavu pro jazyk český: Lobbing. *Internetová jazyková příručka* [online]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?id=742&dotaz=lobbing>, [cit. 2. 6. 2013].

1 Lobbying, lobbování, lobbista a definice dalších důležitých pojmů

Tato kapitola nás uvede do dané problematiky a pokusí se přinést definici nejdůležitějších pojmů s lobbyingem a s lobbováním souvisejících. Podobně jako u jiných definic v rámci společenských věd či politické teorie není ani definice lobbyingu bezproblémová a jednoznačná. Můžeme dokonce tvrdit, že dodnes se o definicích slov lobbying, lobbista či lobbování vedou spory a neexistuje na nich jednoznačná shoda.

Zdrojem pro co nejpřesnější definice nám budou za prvé odborné práce zabývající se teoreticky lobbyingem a dále také zákony vybraných zemí definující tyto jevy ve své legislativě. V neposlední řadě je nutné podotknout, že samotná definice jednotlivých pojmů úzce souvisí se záměrem, na co bude daná definice dále využita či jak s ní bude operováno. Je zřejmé, že například odborná definice má sloužit jinému účelu než definice v legislativě, která je tvořena kvůli konkrétnímu záměru. To vysvětluje poměrně širokou paletu definic lobbyingu a ostatních souvisejících pojmů.

1.1 Lobbying

1.1.1 Historie pojmu a původ slova

Etymologický základ slova lobbying nalezneme v latině i v němčině od poloviny šestnáctého století. Jedná se o slova *laubia*, *lobia* či *loubia*, která označovala zastřešený prostor či halu kláštera. V češtině se jim blížila odvozená slova loubí či podloubí. Od poloviny sedmnáctého století byl pojem lobby užíván v širším významu pro vstupní halu do veřejné budovy.⁵

V politickém slovníku se termín objevuje na počátku devatenáctého století a souvisí s místem, kde se zákonodárci scházeli s představiteli obchodních či jiných zájmových skupin. Tyto styky a rozhovory mezi nimi se vedly v předsálích či rozlehlých chodbách⁶ uvnitř parlamentu. Ačkoli historie používání tohoto pojmu není jednoznačná, termín lobbying se nejpravděpodobněji začal poprvé používat ve Spojených státech amerických ve třicátých letech devatenáctého století. Poté bylo slovo dále používáno v souvislosti s aktivitami poslanců ve Velké Británii, které zde již nepochybně probíhaly dříve, ale nenesly zatím

⁵ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing a. s., s. 17.

⁶ Anglicky nazývanými lobbies.

označení lobbying. Faktické provádění lobbyingu tedy začalo pravděpodobně ve Velké Británii, Spojené státy však byly první, kdo taxativně vymezil jeho pravidla.⁷

Slovo lobbying se poprvé objevuje ve Websterově slovníku z roku 1837.⁸ Dle jiného zdroje tento termín vznikl během prezidentského období U. S. Granta, který chodil kouřit mimo obytné prostory Bílého domu do lobby blízkého hotelu. Během této doby se za ním zastavovali obchodníci či jiní zprostředkovatelé zájmů a diskutovali s ním své návrhy a podněty. Za prvního doloženého lobbistu lze považovat Williama Hulla, který zastupoval zájmy veteránů z kontinentální armády v americké válce za nezávislost⁹ a usiloval o kompenzace za jejich služby.¹⁰

Lobbování veteránů po americké válce za nezávislost bylo prvním výskytem tohoto fenoménu v USA. Dále začaly touto praktikou prosazovat své zájmy především finanční skupiny, skupiny ohrazující se proti celní legislativě, obchodníci, loďaři a plantážníci.¹¹

Do skončení druhé světové války byl lobbying chápán a provozován jako ovlivňování zákonodárců, případně dalších držitelů veřejných funkcí¹² jakýmkoli způsobem. Toto mělo negativní vliv na průhlednost procesu přijímání rozhodnutí.¹³ Daný stav vedl k potřebě zavést regulaci lobbyingu a celý proces přesněji vymezit a stanovit jeho hranice. Postupně se v USA, Velké Británii i dalších demokratických státech vyvinula nepsaná pravidla (konvence), co je a není přípustné konat pro osoby zastávající veřejné funkce. Jedním z klíčových úkolů se stalo definiční vymezení lobbyingu oproti nezákonné korupci.¹⁴

Od padesátých let po současnost se lobbying postupně dostává do povědomí širší veřejnosti. Jeho praktiky i techniky se v souvislosti s vývojem společnosti a státních orgánů a institucí proměňují. V návaznosti na demokratizaci střední a východní Evropy se po roce 1989 dostává i do československého, později českého prostředí. Zde je, podobně jako v jiných nových demokraciích střední a východní Evropy, vnímán spíše negativně díky mnohým korupčním skandálům, neprůhledné transformaci ekonomiky a špatnému používání termínu ze strany novinářů. Lobbying a lobbistické aktivity i jeho aktéři se zde musí vyrovnávat

⁷ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 18.

⁸ RŮŽIČKA, J. Lobbying ve Spojených státech. In *Lobbyismus versus korupce I* [online]. 2003. Praha: Institut pro politickou a ekonomickou kulturu. Dostupné z: http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html, [cit. 30. 6. 2013]; dále také VYMĚTAL, P. (2011). *Koncept, praxe a kultura lobbování v anglofonních zemích*. Praha: Vysoká škola ekonomická. Fakulta mezinárodních vztahů. Vedoucí disertační práce Doc. JUDr. Jana Rescheová, CSc., s. 12.

⁹ Americká válka za nezávislost probíhala v letech 1775 – 1783.

¹⁰ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 24.

¹¹ Tamtéž.

¹² Tento termín vysvětlen dále, v podkapitole 1.3.

¹³ Vhodnějším termínem se v této souvislosti může jevit policy – making.

¹⁴ Tomuto tématu je věnována následující kapitola.

s podobnými problémy, kterým čelili na počátku dvacátého století ve Spojených státech amerických.

1.1.2 Definice pojmu

Jak již bylo zmíněno výše, univerzální definice pojmu lobbying neexistuje. V praxi se setkáváme s řadou variant definice – obecných i velmi konkrétních. Při pokusu definovat tuto praxi je důležité zamyslet se nad účelem, ke kterému má definice sloužit. Pro tuto diplomovou práci, jejímž cílem je návrh regulace lobbyingu pro Českou republiku, je zapotřebí, aby vhodná definice jasně a zřetelně popsala lobbying a dále posloužila k jeho odlišení od neetických a především trestných praktik (například korupce či klientelismu). Měla by tedy obsahovat tyto parametry: vymezovat se vůči korupci, odlišit lobbying od prosazování zájmů prostřednictvím volených zástupců, vymezit lobbying jako komunikační proces, při kterém dochází k poskytování informací či expertních stanovisek, vymezit aktéry lobbyingu a cíle lobbyingu.¹⁵

Jednu z nejkompexnějších definic nám poskytl profesor sociologie z Turínského univerzity Luigi Graziano: *„Lobbying je specializovanou a odbornou reprezentací prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb, ve své povaze velmi odlišný od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko – odborné expertízy, které mohou být značné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“*¹⁶

Další definici nabízí litevský politolog Kalņiņš, který lobbying chápe jako: *„legitimní, legální a uznanou interakci soukromých osob se státními orgány a orgány místní správy či samosprávy s cílem dosáhnout toho, aby byla nebo nebyla přijata některá rozhodnutí anebo byly nebo nebyly realizovány určité aktivity tak, jak si žádají oni nebo třetí osoby (klienti). Lobbyování nezahrnuje aktivity soukromých osob, které jsou součástí administrativních nebo právních procedur, stejně jako nezahrnuje aktivity, které se odehrávají výlučně na otevřené veřejné scéně a které by jakýmkoli způsobem mohly být považovány za korupční jednání.“*¹⁷

Americký svaz lobbistů nabízí další z širokých definic, kdy lobbying popisuje jako *legitimní aktivitu, jež je chráněna prvním ústavním dodatkem. Lobbying zahrnuje mnohem více*

¹⁵ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 18.; dále také HAMŠÍK, M. (2006). Korupce a lobby. In *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, s. 88.

¹⁶ GRAZIANO, L. (1998). Lobbying and the Public Interest. In *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration*. Bruxelles: PIE - EIP, s. 38.

¹⁷ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 23.

než jen přesvědčování zákonodárců. Mezi jeho hlavní prvky patří výzkum a analýza právních předpisů nebo regulačních návrhů, sledování a podávání zpráv o vývoji v dané oblasti, ke které se lobbistická aktivita vztahuje či účast lobbistů v Kongresu a při jeho slyšeních. Lobbying dále usiluje o vytvoření koalic se zájmem o stejné otázky. Snaží se vzdělávat nejen vládní úředníky, ale i zaměstnance těchto institucí. To, co většina laiků považuje za lobbying - skutečná komunikace s vládními úředníky - představuje nejmenší část v pracovní době lobbisty. Mnohem větší část je věnována jiným aspektům, například přípravě, opatrování informací a mnohastranné komunikaci.¹⁸

Ľubomír German ve svém odlišení lobbyingu od korupce lobbying charakterizuje jako *přímé působení jednotlivců či zájmové skupiny anebo jejího reprezentanta na voleného představitele anebo zaměstnance veřejného sektoru, které má za cíl ovlivnit výsledek legislativního anebo regulačního procesu a nepředstavuje střet zájmů ani korupci*.¹⁹

Jiní teoretici preferují stručnější definice, například Baumgartner a Leech definují lobbying jako *úsilí ovlivnit politický proces*.²⁰ Americká národní konference pro státní legislativu definuje lobbying jako *úsilí ovlivnit vládní jednání*. Nownes považuje za lobbying *úsilí vedené účelem ovlivnit, co vláda dělá*.²¹ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj chápe lobbying jako *aktivitu či jednání, jehož stěžejní část zahrnuje komunikaci (písemnou či ústní) s veřejným úředníkem za účelem ovlivnění legislativy, politiky či administrativního rozhodnutí*.²²

Velmi zajímavé pojetí lobbyingu přináší ve svých textech Jana Vargovčíková, která se přiklání k užší definici lobbyingu, jež chápe jako *politickou praktiku dvoustranných kontaktů mezi veřejnými a neveřejnými aktéry za účelem ovlivnění tvorby politik a veřejných rozhodování*.²³ Dále autorka upozorňuje na zásadní a v české literatuře zabývající se lobbyingem opomíjený fakt, že definice či pojetí lobbyingu závisí na širších souvislostech. Měla by zapadat do širšího institucionálního kontextu dané země. Zároveň je odvislá od role, jež

¹⁸ What is Lobbying? *American League of Lobbyists* [online]. Dostupné z: <http://www.alldc.org/publicresources/lobbying.cfm>, [cit. 15. 6. 2013].

¹⁹ GERMAN, Ľ. (2006). Medzi korupciou a lobbyingom... In *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, s. 105.

²⁰ BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. (1998). *Basic interest: The importance of Groups on Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press. s. 34.

²¹ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester: Manchester University Press, s. 3

²² OECD. Lobbying: Key Policy Issue. *Official OECD Documents* [online]. 4. 1. 2006. Dostupné z:

<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282006%296&docLanguage=En>, [cit. 15. 6. 2013].

²³ VARGOVČÍKOVÁ, J. (2010). *Normativní význam legitimizace lobbyingu: příklady České republiky a Francie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce Milan Znoj. s. 15.

aktéři připisují veřejným činitelům a od jejich normativního očekávání od legislativního procesu.²⁴

Na toto pojetí bych ráda ve své práci navázala a dále s ním pracovala v souladu s cílem mé diplomové práce. Lobbying je komplexní proces zahrnující v sobě řadu aktivit. Mezi nejvýznamnější z nich patří nastudování konkrétní problematiky, shánění relevantních a pravdivých informací, vypracování expertíz, kontaktování veřejných činitelů, představení svého stanoviska před veřejnými činiteli, zájmovými skupinami či širší veřejností, úsilí a nalezení a vytvoření názorové koalice, průzkum a ovlivnění veřejného mínění a mnohá další. Lobbying je dvou či vícestranná komunikační aktivita. Na jedné straně stojí lobbista (hájící svá či klientova stanoviska), na straně druhé stojí představitel veřejné moci. V komplexním procesu lobbyingu nesmí docházet ke střetu zájmů, zneužívání postavení veřejného činitele či dalším trestným praktikám.²⁵ Cílem lobbyingu je prosadit daný zájem, což se může odrazit v legislativních, exekutivních i dalších nařízeních ze stran státních orgánů či držitelů veřejných úřadů.

1.1.3 Funkce lobbyingu

Nyní si shrňme základní funkce, jež lobbying plní. První z nich je přesvědčování (ovlivňování) veřejných činitelů, které se děje na základě faktů a pádných argumentů. Hranici tohoto přesvědčování tvoří zákonné normy, vyšším stupněm jsou poté etická pravidla jednání. Dále lobbying plní informační funkci a snaží se k daným tématům poskytnout co nejúplnější a nezkrácené informace. Toto tvrzení dokládá lobbista G. V. Litman, který vysvětluje, že podávání jiných než pravdivých a relevantních informací by bylo v rozporu se zájmy lobbisty, s nímž by nikdo v budoucnu nechtěl spolupracovat. Profesionální lobbisté mezi sebou soutěží a poskytování nepravdivých informací by snižovalo jejich důvěryhodnost. Ve společnosti, kde existuje mnoho zájmů, zájmových skupin i lobbistů je obtížné lhát, protože na lobbistu je vidět ze všech stran.²⁶ K této problematice je nutné podotknout, že samotný fakt, že lobbisté mezi sebou soupeří, není dostačující. Lobbying musí být regulován závaznými pravidly a při kontrole jejich dodržování hrají důležitou roli i nezávislá média, která o lobbistických aktivitách informují.

²⁴ VARGOVČÍKOVÁ, J. (2011). Variace diskursivního pojetí lobbyingu v České republice a implikace pro jeho regulaci. *Politologická revue*. č. 3, s. 77

²⁵ Lobbying by v nejpřísnějším pojetí měl splňovat i veškeré etické standardy. Jejich problémem je nedostatečná vymahatelnost, proto ve své práci budu operovat především s vymahatelnými, tedy zákonnými pravidly.

²⁶ LITMAN, G. V. (1995). Co máte proti lobby? *Ekonom* č. 46, s. 15-17.

Dále lobbying může poskytovat a nabízet řešení konkrétní problematiky. Tato řešení by měla vycházet ze znalosti problematiky, dobré argumentace i disponování informacemi. Mnohdy je dokonce poskytována široká paleta řešení, ze kterých si aktéři lobbyingu mohou vybrat. Specifickou oblastí je lobbying nevládních neziskových organizací, který upozorňuje na problémy ve společnosti a přináší jejich medializaci. V některých specifických případech lobbying slouží k vymáhání základních lidských práv.²⁷

Velmi významnou se jeví jeho integrační funkce, kdy je součástí lobbyingu shromažďování informací a komunikace s mnoha aktéry, jež slouží k vyjasňování vzájemných stanovisek a později vede k utváření koalic či vzniku vztahů loajality a solidarity mezi některými z aktérů.²⁸ Stinnou stránkou této integrace však může být vznik klientelistické sítě. Tomu se snaží předcházet vhodná regulace lobbistické činnosti.

1.1.4 Formy a techniky lobbyingu

Jednotlivé formy či techniky lobbyingu mohou nabývat rozličných podob. Můžeme je rozčlenit dle několika kritérií. Prvním z nich je dopad lobbování na participaci a mobilizaci zainteresovaných skupin. Konkrétní techniky se pohybují na škále od téměř nulového dopadu po dopad celospolečenský.²⁹

Lobbování lze dále rozčlenit podle teritoriálního rozsahu tématu. Můžeme vysledovat lobbování na všech správních úrovních státu – místní, regionální, národní až po úroveň mezinárodní. Dále jsou využívány techniky jednorázové nebo opakující se. Mezi jednorázovou techniku, dnes již historickou, patří dopisové kampaně. Opakujícími se akcemi jsou například demonstrace.³⁰

Jinou klasifikaci nám přináší rozlišení podle druhu hájeného zájmu na zastávání soukromého nebo obecně prospěšného zájmu. Lobbying lze dále rozlišit na obranný (hájení pozice, statusu quo) a útočný (snaha zisku pro zastupovanou skupinu, například konkurenční výhody).

Posledním rozlišením je dělení lobbyingu na přímý a nepřímý.³¹ Přímým lobbyingem je snaha kontaktovat veřejného činitele s rozhodovací pravomocí. Tato technika je v Evropě velmi populární a je hodnocena jako nejdůležitější a nejnáročnější. Při technice přímého lobbování hrají klíčovou roli informace. Technika je využívána zejména v odborných

²⁷ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 38-39.

²⁸ Tamtéž.

²⁹ Jako příklad techniky s nulovým dopadem může být rozhovor lobbisty se zákonodárcem, o celospolečenský dopad naopak usilují celostátní kampaně lobbistů.

³⁰ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 43.

³¹ Někdy je toto rozlišení nazýváno také jako vnitřní či vnější lobbistická technika.

otázkách, kdy nehraje důležitou roli veřejnost a lobbying je provozován profesionály. Mezi praktické příklady jejího provádění patří veškeré formy korespondence (dopisy, e-maily), telefonický kontakt s vybranými osobami, osobní setkání, debaty, diskuse a rozhovory (organizované i náhodné), kontaktování asistentů, konzultantů a poradců či poskytnutí příspěvků na předvolební kampaň.³²

Nepřímý lobbying je prováděn většinou pomocí širokých informačních a vzdělávacích kampaní v případech, jež mají celospolečenský dopad. Nepřímý lobbying má masový, někdy i anonymní charakter. Jeho adresátem není jen veřejný činitel, ale i širší okruh jeho spolupracovníků, asistentů a poradců. Mezi jeho techniky patří vytváření sítí a koalic,³³ prosazování zájmů vyhraným soudním sporem, diskuse v médiích, setkání s osobami, jež mohou na lobbované působit, lobbying zdola (z lokálních institucí a iniciativ)³⁴ či financování kandidátů nebo politických stran.³⁵

1.1.5 Zdroje a strategie lobbyingu

Hlavní zdroje lobbyingu či lobbistické činnosti shrnuje Kalņiņš. Nejdůležitějším zdrojem jsou finanční prostředky, které slouží pro financování lobbistických aktivit, vyplacení odměn i krytí nákladů spojených s danou technikou lobbování. Dalším zdrojem jsou znalosti a dovednosti. Klíčovou roli při lobbyingu hraje znalost technik a postupů lobbování, dále také konkrétního prostředí. Nezbytné jsou rovněž komunikační dovednosti. Důležitým faktorem se stávají informace.³⁶

Dále lobbying závisí na kontaktech s politiky i reprezentanty veřejného sektoru či médií. V tomto ohledu je rovněž důležitá důvěryhodnost lobbisty. Poslední faktor Kalņiņš spatřuje v organizaci lobbistické činnosti a schopnosti spolupráce. Na ty navazuje možnost vytvářet spojení.³⁷

Strategiemi lobbyingu se zabýval Schendelen, který nejprve definoval čtyři proměnné ve veřejném prostoru, které má lobbista zaregistrovat a dále podle nich přizpůsobit svoje jednání. Jsou jimi téma (předmět lobbyingu), zainteresovaní aktéři, načasování a hranice lobbyingu. Na základě nich definoval tři strategie. První se týká příznivé situace, kdy má být zvolena strategie zachování statusu quo. Během příznivé situace disponujeme podporou

³² MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 44 - 46.

³³ Anglicky označované jako *rogrolling*.

³⁴ Označovaný jako *grass – roots*, tedy vyrůstající od kořenů (demokracie).

³⁵ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 48.

³⁶ KALŅIŅŠ, V. *Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices*. In *Latvia and recommendations for the Saeima*. [online]. 2005. Dostupné z <http://www.politika.lv/index.php?f=249>, [cit. 30. 6. 2013].

³⁷ Tamtéž.

zainteresovaných aktérů, můžeme prosazovat dané téma a negativně se vymezovat vůči tématům konkurenčním. V souvislosti s načasováním lobbingu můžeme usilovat o urychlení vývoje a držet jeho hranice uzavřené. Druhá strategie, kdy máme usilovat o změnu situace, se týká nepříznivého stavu. Jednání se má přesunout do ofenzivy, při které je žádoucí rozdělit oponenty našeho návrhu. Strategie obsahuje pozdržení vývoje a snahu rozšířit prostor lobbingu. Poslední situací je neurčitý stav, kdy se snažíme zvrátit vývoj na svou stranu pomocí manipulace s tématy či vyčkávání.³⁸

1.2 Lobbista

1.2.1 Definice pojmu

Lobbista jako jeden z aktérů lobbingu není v odborné literatuře jednoznačně definován a panují zde obdobné nejasnosti jako u definice lobbingu. V zásadě se diskuse zúžila na dva směry, přičemž jeden chápe lobbistu jako profesionála, který lobbing vykonává za úplatu pro svého klienta.³⁹ Toto užší vymezení se zaměřuje pouze na lobbisty, kteří jsou najati třetí osobou, aby hájili její zájem za finanční odměnu.

Širší definice lobbisty v sobě zahrnují kromě výše uvedených profesionálních lobbistů ještě lobbisty - zaměstnance⁴⁰ a lobbisty hájící veřejný zájem či zástupce neziskových nevládních organizací. Cílem aktivity lobbistů je kontaktovat veřejného činitele a usilovat o změnu legislativy, exekutivního nebo jiného nařízení.

Některé zákony regulující lobbing obsahují i negativní definici, která taxativně vyjmenovává, kdo lobbistou není. Například australská úprava jako lobbisty nechápe zástupce náboženských skupin, nadací či subjektů s daňovým zvýhodněním.⁴¹

Pro cíl této diplomové práce, která chce navrhnout regulaci lobbingu za účelem postihování trestných a korupčních praktik a zprůhlednění procesu přijímání rozhodnutí, je důležité navrhnout širokou definici lobbistů, která bude zahrnovat nejen lobbisty – profesionály, ale i lobbisty zaměstnané ve velkých obchodních či průmyslových

³⁸ SCHENDELEN, M. P. C. M. van (2004). *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, s. 154 – 157.

³⁹ OECD. Lobbying: Key Policy Issue. *Official OECD Documents* [online]. 4. 1. 2006. Dostupné z: <http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282006%296&docLanguage=En>, [cit. 15. 6. 2013].; dále také HAMŠÍK, M. (2006). *cit. d.*, s. 90

⁴⁰ Tzv. in – house lobbisty.

⁴¹ Department of the Prime Minister and Cabinet: Lobbying Code of Conduct. *Register of lobbyists* [online]. 2008. Dostupné z: <http://lobbyists.pmc.gov.au/lobbyistsregister/index.cfm?event=contactWithLobbyistsCode>, [cit. 14. 6. 2013].

společnostech, lobbisty hájící veřejný zájem, zaměstnance či spolupracovníky neziskového sektoru a odborů. Definice zároveň musí být jasná a jednoznačná, aby se eliminovaly pokusy zákon nedodržovat či ho vykládat několika možnými způsoby.

1.2.2 Typologie lobbistů

Někteří autoři se pokusili sestavit typologii lobbistů podle předem daného kritéria. Například Watson a Shackleton za kritérium zvolili zájem hájený lobbistou. Ten může být veřejný nebo soukromý. Jejich typologie tedy rozlišuje mezi lobbisty hájícími soukromé zájmy a lobbisty hájícími zájmy veřejné.⁴²

Oproti tomu Chari a Kritzinger, kteří používají stejné kritérium, rozlišují lobbisty na tři skupiny – ekonomické, profesní a lobbující za veřejný zájem. Ekonomičtí lobbisté jsou najati velkými korporacemi či obchodními organizacemi. Profesní lobbisté zastupují zájmy své profesní organizace (například obchodní unie, zemědělců). Veřejný zájem je zastupován nejčastěji členy nevládních neziskových organizací a zaměřuje se na otázky lidských práv, životního prostředí nebo práv zvířat.⁴³

Thomas rozlišuje mezi nezávislymi, profesionálními a amatérskými lobbisty (dle časové náročnosti lobbingu i skupiny, jejíž zájem je hájen) a dále jmenuje pět nejčtenějších typů lobbistů v USA. Prvním z nich jsou smluvní lobbisté, najatí za úplatu a lobbující ve prospěch svého klienta. Tito lobbisté patří mezi nejviditelnější (i z hlediska mediální pozornosti) a mají velmi vysoké příjmy. Dále existují interní lobbisté, nazývaní také vnitropodnikoví či domácí. Tito lobbisté jsou zaměstnanci některé z velkých společností a lobbují za její zájmy. Historicky se tato skupina objevila nejdříve.⁴⁴ Ve Spojených státech do této skupiny spadá přibližně jedna třetina všech lobbistů. Ve společnosti jsou často vnímáni negativně, protože skutečnou náplň a cíl své práce skrývají a oficiálně zastávají jiné firemní pozice (např. obchodního ředitele). Následující skupinou jsou lobbisté zaměřující se na styk s vládou. Tito zaměstnanci vládních agentur a jednotlivých místních vlád lobbují u centrální vlády a reprezentují své zájmy před ostatními vládami jednotlivých států. Další skupinu tvoří občanští a dobrovolní lobbisté orientující se na specifický cíl. Často reprezentují nevládní neziskové organizace a jsou v dané problematice osobně angažováni. Jako poslední skupinu Thomas označuje soukromé „samozvané“ lobbisty, kteří hájí své osobní zájmy, přímé výhody

⁴² WATSON, R., SHACKLETON, M. (2003). Organized Interests and Lobbying in the EU. In *The EU: How Does It Work?*. Oxford: Oxford University Press. s. 88-107.

⁴³ CHARI, J., KRITZINGER, S. (2006). *Understanding EU Policy Making*. London: Pluto. s. 30.

⁴⁴ Mezi jedny z prvních lobbistů patřili zaměstnanci železničních společností, kteří hájili zájmy tohoto průmyslového odvětví.

nebo vystupují proti pro ně nepřijatelným politikám. Na závěr upozorňuje, že lobbying dále provádí řada zájmových i nátlakových skupin, odbory, think – tanky, profesní organizace, politické strany i voliči.⁴⁵

V českém prostředí je slovo lobbista vnímáno negativně a z tohoto důvodu ho profesionální lobbisté téměř vůbec nepoužívají. Nejčastěji se označují za politické konzultanty, poradce, specialisty na vládní vztahy, specialisty na vztahy s veřejností nebo s médií.⁴⁶

1.2.3 Role lobbistů

Role, jež lobbisté při své práci zastávají, zpracovali Capell a Thomas. Patří mezi ně role prostředníka, komunikátora, souhlasícího a monitorujícího vládní činnost. Prostředník zajišťuje kontakty zájmových skupin s veřejnými činiteli a umožňuje přístup k těmto úředníkům díky svým kontaktům. Komunikátor zajišťuje distribuci informací mezi skupinou, jejíž zájmy hájí, i veřejnými činiteli. Souhlasící či přitakávač argumentuje ve prospěch určitého zájmu. Lobbista monitorující vládní činnost může pracovat ve všech oblastech či se soustředit na konkrétní odvětví.⁴⁷

1.3 Veřejný činitel

Veřejný činitel je osoba pracující ve státním orgánu, úřadu státu, územním či jiném samosprávním celku, která disponuje rozhodovací pravomocí. Svoji práci má vykonávat v souladu s veřejným a státním zájmem, nikoli svým soukromým. V českém jazyce existuje několik termínů, které spadají do definice veřejného činitele. Jedná se o státního úředníka, státního činitele, pracovníka státní správy, zaměstnanec státu, úřední osoby⁴⁸ nebo úředníka veřejné správy.

Součástí praktiky lobbyingu je dvou a vícestranná komunikace mezi lobbistou a lobbovaným, kteří jsou aktéry tohoto procesu. Efektivní regulace lobbyingu musí obsahovat i přesnou definici adresáta lobbyingu (lobbovaného). Jím je často veřejný činitel, který má vliv či sám přijímá rozhodnutí. Nejčastěji jsou adresáty lobbyingu členové parlamentů – poslanci a

⁴⁵ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 40-41.

⁴⁶ VYMĚTAL, P. (2011). *cit. d.*, s. 21.

⁴⁷ THOMAS, C. S. (2004). *Research guide to U.S. and international interest groups*. Utah: Greenwood Press, s. 155 – 157.

⁴⁸ Termín úřední osoba používá český trestní zákoník. Pro tuto diplomovou práci je však vymezení úředních osob příliš široké a spadají do něho kategorie osob, které nejsou aktéry lobbyingu (například soudci, policisté, státní zástupci, exekutoři, notáři).

senátoři. Širší úpravy pamatují i na členy exekutivních orgánů, které rovněž řadí mezi lobbované. Dále mezi adresáty lobbingu patří funkcionáři nižších samosprávních celků (u federativního uspořádání úředníci a zastupitelé jednotlivých států, regionů a území). Širší definice rovněž zahrnuje spolupracovníky, poradce a blízké osoby výše jmenovaných veřejných činitelů. Proto jsou často součástí pravidel pro regulaci lobbingu jako adresáti chápáni i asistenti a poradci veřejných činitelů či rodinní příslušníci nejvyšších státních činitelů.

Pro náš cíl práce se rovněž přikláním k široké, ale podrobně specifikované definici označující, kdo je veřejným činitelem a tudíž potencionálním adresátem lobbingu. Toto vymezení může obsahovat přesný katalog pozic ve státní správě.

2 Lobbying není trestná činnost

Tato kapitola se pokusí definovat korupci podle českého právního řádu a bude usilovat o stanovení jasné hranice mezi legálním lobbyingem a trestnými praktikami. Cílem kapitoly je vymezit lobbying jako legitimní aktivitu, která má své místo i opodstatnění v liberální demokracii, oproti nelegálním praktikám (například podplácení, úplatkářství).

V českém prostředí jsou tyto termíny velmi často nesprávně používány a dochází k jejich záměně či ztotožnění. Lobbying se pak dostává do povědomí veřejnosti jako podezřelá praktika stojící na hraně zákona nebo již za ní. Svoji část viny na tom nesou i novináři a političtí komentátoři, kteří nesprávně používají slova lobbying a lobbista a označují jimi nejrůznější jednání rozličných osob. Běžnou praxí v českých médiích se stalo označování osob podezřelých z podplácení či podvodů termínem lobbista. Přitom lobbying ze své definice vylučuje trestné jednání. Svoji vinu na tomto stavu rovněž nesou i konkrétní osoby, které svoji podezřelou činnost, při níž se jim daří ovlivňovat politická rozhodnutí ve svůj osobní a často velmi značný finanční prospěch, provádí a sami se termínem lobbying a lobbista zaštiťují.⁴⁹

Toto špatné používání termínů má za následek, že k lobbistickým aktivitám se nikdo veřejně nehlásí a profesionální lobbisté se schovávají za jiné profese či označení. Kapitola má zároveň posloužit k pomyslné rehabilitaci lobbistické profese, která při vhodné regulaci a jasném nastavení pravidel, může být v souladu s demokratickými procedurami.

V neposlední řadě je nutné poznamenat, že korupce se může vyskytovat i v soukromém sektoru. Pro záměr této práce jsem si dovolila oblast korupce zúžit a dále se zaměřit jen na definici korupce ve vztahu k státním institucím a veřejné správě.

⁴⁹ V tomto směru nejdále zašel Roman Janoušek, který sám sebe označuje za „politického podnikatele“. Již samotné sousloví je absurdní, budeme – li politiku chápat jako veřejnou službu (public service), je ze své podstaty neobchodovatelná a nemůže se stát předmětem podnikání.

2.1 Korupce

2.1.1 Původ slova

Slovo korupce je latinského původu. Jeho slovní základ vychází ze slova *rumpere*.⁵⁰ Přenesený latinský výraz *corruptus* označuje následek tohoto zlomu, který způsobuje, že je dotčený přinucen ke změně postojů, názorů a zásad.⁵¹

2.1.2 Definice

Jednu z definic korupce poskytuje mezinárodní nevládní organizace Transparency International (TI), která korupci popisuje jako zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru, jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny.⁵²

Základní znakem korupce je nepoctivé chování při plnění svěřených úkolů vyplývajících z postavení dané osoby. Podstatou této nepoctivosti se obvykle stává zneužití svého postavení (svěřené pravomoci) a absence nestranného jednání. Korupční chování lze definovat jako odchylku od dodržování právních norem a standardního chování většinové společnosti. Jinak řečeno, korupce je zradou závazků vůči celku a jeho morálním zásadám.⁵³

Dalším aspektem korupce je fakt, že jednání je vedeno ze zjištěných důvodů. Korumpovaný má touhu po zisku či jiném osobním prospěchu. Tato neoprávněná výhoda však nemusí nabývat jen podob finančního zisku. Úplatkem může být rovněž situace či stav, ze kterého má uplácený neoprávněný prospěch.⁵⁴ Důležité je rovněž podotknout, že v korupčním styku existují tři strany – korumpující, korumpovaný a poškozený. V případě korupce ve veřejném prostoru je touto třetí stranu daňový poplatník, tedy široká veřejnost.⁵⁵

Korupcí je rovněž jednání, kterým osoba v kvalifikovaném postavení zneužívá svého postavení k osobnímu obohacení či obohacení třetích osob. Z tohoto jednání mohou mít přímý

⁵⁰ Znamená zlomit, rozlomit či přetřhnout.

⁵¹ Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].; dále také HAMŠÍK, M. (2006). *cit. d.* s. 85

Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

⁵³ FRIČ, P. (1999). *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G, s. 43.

⁵⁴ Například majetkové obohacení (dary) či prospěch nemajetkové povahy (protislužba).

⁵⁵ Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

užitek osoby konající korupci a vždy vzniká škoda různé závažnosti určité skupině fyzických a právnických osob.⁵⁶

Martin Hamšík korupci definuje stručněji jako zneužití postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku. Korupce je z institucionálního hlediska projevem chyby v rozhodovacím a řídicím procesu. Naopak schopnost institucí korupci potlačovat a bránit se jí je indikátorem jejich kvality i kvality celého systému.⁵⁷

Definici korupce dle anglosaského pojetí představuje Joseph Nye. Korupce je dle něho chování, které se odchyluje od formálních povinností veřejné role pro soukromé zájmy, pro finanční zisk nebo zvýšení osobního statusu, a dále jakékoliv chování, které porušuje pravidla za účelem zvýšení soukromého vlivu.⁵⁸

2.1.3 Typy korupce

Transparency International korupci dělí dle její společenské nebezpečnosti. Prvním typem je malá administrativní korupce, jež zahrnuje následující jednání: podplácení úředníků, záměrně nepřehledná regulace a špatná organizace pravidel, zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy.

Mezi korupční praktiky se společensky mnohem větším dopadem patří zneužívání veřejných zdrojů, jež v sobě zahrnuje zpronevěru veřejných zdrojů, nehospodárné využívání veřejných zdrojů, soukromý prospěch z privatizace, zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek či nepotismus a klientelismus.⁵⁹ Tyto závažnější typy korupce již představují její organizovanou a mnohem nebezpečnější formu.⁶⁰

Petr Vymětal korupční jednání dělí obdobně a hovoří o malé a velké korupci. A dále přidává nový typ, korupci prostřednictvím uchvácení či získání státu.⁶¹ Tento typ korupce popsala Světová banka ve své studii *Anticorruption in Transition* jako ovládnutí legislativního procesu soukromými subjekty díky neformálním, netransparentním a preferenčním přístupům k veřejným úředníkům, jimž jsou poskytovány ilegální provize.⁶²

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ HAMŠÍK, M. (2006). *cit. d.* s. 85

⁵⁸ HAMŠÍK, M. (2006). *cit. d.* s. 86.

⁵⁹ Viz následující podkapitola 2.2.

⁶⁰ Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

⁶¹ V anglických textech nazývanou state capture.

⁶² FRÍČ, P. (2002). Bez korupce nejsou koláče. *Lidové noviny*. č. 108, s. 8; dále také VYMĚTAL, P. (2006). Typologie korupce. In: Korupce. *Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, s. 15.

2.1.4 Klientelismus a nepotismus

Výraz klientelismus má původ v latinském slově *cliens*, které znamenalo poslušný. Tato forma korupce znamená upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Je založena na dvoustranném vztahu klienta a jeho patrona. Nejvýraznějším aspektem je nerovnost tohoto vztahu. Klientelismus vede k rozdělování statků, jež neprobíhá na základě tržních principů, ale podle osobních známostí, protekcí a vztahů mezi osobami zapojenými do klientelistické sítě.⁶³

Nepotismus pochází z latinského slova *nepos* znamenající vnuk či potomek. Tento výraz znamená upřednostňování vlastních příbuzných při udělování úřadů či poct. Takto vzniká síť vzájemných vazeb a osobních kontaktů, kdy rodinné vztahy jsou určující pro vztahy politické a ekonomické.⁶⁴

V obou výše zmíněných případech vzniká síť vazeb, na které klienti profitují. Jejich zisk se však projevuje až s časovým odstupem a je dán pouze tím, že jsou součástí systému. To je jedním z důvodů obtížného odhalování a trestání těchto typů korupce. Velmi často se účastníkům nejedná o finanční výhody, ale jde i o nemajetkové výhody (například exkluzivní přístup k informacím, výhodné zaměstnanecké pozice, rychlejší pracovní postup).⁶⁵

2.1.5 Korupce v českém trestním řádu

Korupce jako právní pojem v českém zákonodárství neexistuje. V trestním právu je definováno úplatkářství, které se dále rozlišuje na přijímání úplatku, podplácení (nabízení úplatku) a nepřímé úplatkářství.⁶⁶

Dalším důležitým aspektem tohoto zákona je vymezení pojmu veřejného činitele a úplatku. Stručně shrnuto, veřejný činitel je chápán jako volený funkcionář nebo odpovědný pracovník orgánu justice a veřejné správy. Dále mezi veřejné činitele patří příslušníci ozbrojených sil a bezpečnostních sborů. Úplatek je podle zákona č. 40/2009 Sb. neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou nemá nárok.

⁶³ Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

⁶⁴ ŽALOUDEK, K. (2004). *Encyklopedie politiky*. Praha: Libri, s. 294 – 295.

⁶⁵ Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

⁶⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., Hlava X, § 331-334.

Může jít o poskytnutí peněz, jiných movitých věcí, protislužby a to vše aktuálně či s příslibem do budoucna. Kritériem není výše úplatku.⁶⁷

Další korupční trestné činy souvisí s úřední osobou. Jedná se zejména o zneužívání pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti. Na rozdíl od výše popsaného úplatkářství je v nich pachatelem jen úřední osoba. Organizátorem, návodcem či pomocníkem může být další osoba.⁶⁸ Korupční prvek v sobě dále může obsahovat i řada hospodářských a jiných trestných činů. Jedná se například o trestný čin pletichy při řízení konkurzním a vyrovnacím, pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě, porušování závazných pravidel hospodářského styku, zneužívání informací v obchodním styku, porušování předpisů o nakládání s kontrolovaným zbožím s technologiemi či vojenským materiálem, porušení povinnosti při správě cizího majetku, poškozování věřitele, zvýhodňování věřitele, předlužení či legalizace výnosů z trestné činnosti.⁶⁹

2.2 Hranice mezi lobbingem a korupcí

Lobbing je prosazováním zájmů určité skupiny. Nejde tedy jen o zájem či zvýhodnění jednotlivce. Pokud bude mít lobbing jasně nastavená pravidla, která jeho aktéři budou dodržovat a budou existovat také fungující kontrolní a sankční mechanismy, lze lobbing považovat za legitimní aktivitu.

Důležitým aspektem při provádění lobbingu je jeho alespoň základní otevřenost a transparentnost před veřejností. Zatímco zájmem aktérů korupce je, aby tato aktivita byla co nejvíce skryta, praktika lobbingu je taková, že jeho aktéři i klienti lobbistů musí být zveřejňováni.

Hranicí mezi oběma praktikami se stává zákonné vymezení trestných činů obecně označovaných za korupci. Lobbista může veřejnému činiteli nabízet analýzu, podněty a připomínky, nesmí však přikročit k nabídce peněz, služby či jiného protiplnění, které by vedlo k majetkovému i nemajetkovému zisku osoby vykonávající veřejnou funkci. Lobbista tedy může s veřejným činitelem navázat komunikaci (nebo ji zprostředkovat svému klientovi), nabízet mu informace, vybrané argumenty podporující zájem, jež prosazuje, ale nesmí dojít k jeho ovlivňování dalšími prostředky.

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ Zákon č. 40/2009 Sb., Hlava X, § 329-333.

⁶⁹ Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

Aktéři lobbingu musí být schopni své aktivity doložit veřejnosti, aby existovala veřejná kontrola jejich jednání.

3 Regulace lobbingu

Následující kapitola se bude zabývat regulací lobbingu. Postupně představí teoretická východiska regulace lobbingu. Budu se v ní zabývat otázkami, proč má být lobbing regulován, jakým způsobem lze k regulaci přistupovat, jakých obsahů může regulace nabývat a kdo nebo co má být konkrétně regulován.

V závěru se pokusím shrnout současný právní stav a kvalitu nepřímé regulace lobbingu v České republice. Na základě svých zjištění přijmu závěr, kde stanovím formu regulace pro toto prostředí i její cíl.

3.1 Předpoklady, význam a účel regulace

Lobbing je součástí liberálních demokracií na celém světě. Jednotlivé státy k otázce jeho regulace zaujímají rozdílná stanoviska a preferují jiná řešení. V některých státech je silná regulace, jinde se volí cesta samoregulace a v řadě zemí regulace lobbingu zcela chybí. Nesporným faktem zůstává, že zákonná regulace lobbingu patří mezi marginální praktiky.

Obecným cílem regulace je stanovení pravidel a rámce, v němž se má lobbing odehrávat. Nejde o zákaz této aktivity. Dalším účelem regulace je odlišení lobbingu od netransparentních praktik. Regulace má posloužit jako nástroj k dobrému vládnutí, zvýšení odpovědnosti veřejných činitelů při existenci a prosazování plurality zájmů. V neposlední řadě důležitou součástí regulace jsou jasně stanovená pravidla s možností jejich vymahatelnosti.

Zastánci regulace lobbingu argumentují, že pravidla pro lobbing mají být nastavena tak, aby byla v souladu se základními atributy deliberativní demokracie, jimiž jsou transparentnost a odpovědnost. Transparentnost má umožnit veřejnosti monitorovat veřejné činitele a jejich aktivity, ale i soukromé aktéry, kteří se je snaží ovlivnit a dále usilují o ovlivnění procesu formulování politik. Transparentnost zvyšuje odpovědnost politických aktérů a zároveň pomáhá předejít deliktům. Přináší výhody, například zlepšení kvality demokracie, zvýšení legitimacy veřejných institucí v očích veřejnosti.⁷⁰

Mezi základní předpoklad regulace patří jasná definice nejdůležitějších pojmů, nastavení mechanismů posilujících transparentnost procesů a posilující odpovědnost

⁷⁰ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 5.

veřejných činitelů a zajištění kontrolních mechanismů a vymahatelnosti pravidel.⁷¹ Regulace lobbingu musí být v souladu s rámcováním této problematiky a vymezeným cílem regulace. Dále by mělo řešení regulace zapadat do institucionálního kontextu dané země.⁷²

Jelikož lobbing je komunikační dvou a vícestranná aktivita, regulace se může vztahovat na lobbistu, lobbovaného či oba aktéry současně. Některé právní úpravy se zaměřují na definici lobbingu a dále regulují tuto činnost, jiné definují a regulují aktivity lobbistů. V rámci těchto pravidel je často nutné definovat další dílčí aspekty (například pojem komunikace, veřejný činitel). Dále často regulační mechanismy obsahují výčet výjimek.⁷³

Regulace zaměřující se na adresáty lobbingu se dále dělí dle zaměření na členy legislativního sboru a představitele exekutivy. Některé regulace jsou zaměřeny jen na členy legislativního orgánu. Pokročilejší a přísnější regulace k adresátům lobbingu zařazují i členy exekutivy, jejich asistenty, poradce, nejbližší rodinné příslušníky a dále také veřejné činitele z řad státní správy a samosprávy.

Regulace vztahující se k iniciátorům lobbingu (lobbistům) se nejprve musí vypořádat s definicí tohoto termínu. Například v americké úpravě je lobbista definován podle vztahu ke svému klientovi. V Evropě, kde jsou sociální skupiny více integrovány do procesu přijímání politických rozhodnutí, neexistuje jednotné vnímání lobbisty. Proto se často definice posouvá nikoli k osobě lobbisty, ale k jeho činnosti – navázání lobbistického kontaktu s představitelem veřejné moci.

Některé regulace rovněž rozlišují, zda je lobbing prováděn profesionálem, zda je provozován jako vedlejší činnost nebo jako dobrovolná aktivita. Pro každý z těchto druhů používají jiné nástroje regulace.⁷⁴

3.2 Nástroje regulace

Mezi nejčastější nástroje regulace patří registr lobbistů, etický kodex a přechodné lhůty.

⁷¹ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 55.

⁷² VARGOVČÍKOVÁ, J. (2011). *cit. d.*, s 78 - 79.

⁷³ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 56.

⁷⁴ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 58.

3.2.1 Registr lobbistů

Nejčastější formou regulace lobbistů je zřízení registru, do kterého se tito aktéři musí zaevidovat, pokud chtějí provozovat lobbistickou činnost. Jak ukážeme na konkrétním příkladu dále, význam a funkčnost registru se dramaticky snižuje, pokud není toto pravidlo povinné.

Registr lobbistů je nejčastěji zřízen a veden při některé ze státních institucí a vztahuje se k lobbistům působícím na členy této instituce. Proto není výjimkou, že v daném státě existuje několik na sobě nezávislých registrů. V takovém případě se jako hlavní problém ukazuje nedostatečná spolupráce mezi registry a z ní vyplývající i malá kontrola lobbistů a veřejných činitelů.

Regulace lobbistů spojená s jejich registrací napomáhá zvýšení transparentnosti. Díky ní je odkrývána identita lobbistů i jejich klientů a dochází k odkrývání zájmů, za které lobbují. Veřejnost tak může posoudit, zda jde o soukromý či veřejný zájem. Hlavním cílem regulace lobbyingu není odkrývat podplácení a korupci, pro tyto praktiky již mají liberální demokracie vytvořené své mechanismy.⁷⁵

Konkrétní nastavení parametrů a údajů, jež mají být v registru lobbistů vykazovány, se v jednotlivých státech liší. Mezi nejčastější údaje patří osobní údaje lobbisty (jméno, adresa bydliště, adresa pracoviště, kontaktní údaje), zaměstnavatel či skupina, jejíž zájmy prosazuje, konkrétní legislativa, jež se pokouší ovlivnit nebo změnit, vykazování styků s veřejným činitelem, vykazování financí (nákladů spojených s lobbyingem i svých příjmů). Dalším parametrem registru je jeho veřejná dostupnost. Některé registry jsou zveřejněny z části, jiné zcela. V poslední době, kdy je nesporný důraz kladen na informační technologie a internet, je řada rejstříků zveřejňována online na webových stránkách daných institucí.⁷⁶

Registrace lobbistů má dvojí efekt. Zaprvé slouží veřejnosti a tím lobbistická činnost podléhá její kontrole. Zároveň pro lobbisty registrace slouží jako inzerce. Tímto aktem je lobbista uznán za profesionála a jeho uvedení v registru může posloužit jako reklamní nástroj.⁷⁷

Jedním z nejdůležitějších aspektů je celková funkčnost registru, dostupnost a aktuálnost v něm obsažených údajů, dále pak vymahatelnost pravidel. V zákoně by měly být

⁷⁵ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 6.

⁷⁶ OECD. (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*. France: OECD Publishing, s. 57-66.

⁷⁷ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 69.

nastaveny sankční mechanismy v případě porušení pravidel registrace. Mezi ně patří finanční pokuty, pozastavení až zákaz činnosti, odebrání licence nebo trestněprávní odpovědnost.⁷⁸

3.2.2 Etický kodex

Etické kodexy mají svůj původ v anglosaském podnikatelském prostředí. Od sedmdesátých let dvacátého století se začaly uplatňovat i ve veřejném sektoru. Proto se staly i jedním z dalších a velmi často používaných nástrojů regulace lobbingu. Etické kodexy vytvářejí jednotlivé instituce a asociace pro své členy. V mnoha státech nalezneme etický kodex poslance, senátora, vládních úředníků a dalších veřejných činitelů. Ty se stávají jedním z nástrojů regulace příjemců lobbingu.⁷⁹

Dále však etické kodexy vytvářejí i profesní skupiny lobbistů, lobbistické asociace a sdružení. Obě skupiny aktérů mohou mít nastavenou různou závaznost etického kodexu. Zpravidla jsou kodexy dobrovolné, jejich signatáři se zavazují plnit pravidla v nich obsažená, avšak možnosti jejich vymáhání nejsou vysoké. Tento typ závazku se pohybuje spíše v morální rovině. Výjimku například tvoří kanadská úprava, kde je etický kodex přímou součástí zákona o lobbingu, a proto je právně vymahatelný.⁸⁰

Vytváření etických kodexů je vedeno potřebou uspořádat vnitřní procesy dané veřejné instituce nebo lobbistické asociace. Ty jsou tvořeny souborem práv a povinností, cílů a hodnocení. Jejich hlavním cílem je kultivace prostředí, které ho přijímá. Dále je součástí v procesu řízení rizik instituce nebo profesní skupiny a může posloužit pro jejich eliminaci. Etický kodex může být užitečným preventivním nástrojem boje s korupcí, je však potřeba, aby platil pro celý systém a všechny jeho součásti. Měl by rovněž obsahovat sankční mechanismy.⁸¹

Etické kodexy veřejných činitelů se nejčastěji zaměřují na pravidla jednání a chování při výkonu jejich funkce. Jedná se o zveřejňování styků s lobbisty, dále o vykazování darů nad určitou hodnotu, příspěvků i dalších movitých i nemovitých výhod. Často obsahuje široký výčet věcí, jež jsou v dané pozici zakázány vykonávat. Například se jedná o ustanovení

⁷⁸ Tamtéž.

⁷⁹ OECD. (2009). *cit. d.*, s. 80-92.

⁸⁰ Lobbying Act. *Canadian Legal Information Institute Databases* [online]. Dostupné z: <http://www.canlii.org/eliisa/highlight.do?text=lobbying+act&language=en&searchTitle=Search+all+CanLII+Databases&path=/en/ca/laws/stat/rsc-1985-c-44-4th-suppl/latest/rsc-1985-c-44-4th-suppl.html&searchUrlHash=AAAAAQAMbG9iYnlpbmcgYWN0AAAAAAQ>, [cit. 2. 7. 2013].

⁸¹ Transparency International Česká republika. (2008). *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. [online]. Praha: Transparency international Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

bránící střetu zájmů, členství v dozorčích radách, provádění lobbingu. Přísnější úpravy se vztahují i na rodinné příslušníky veřejných činitelů, jejich asistenty a spolupracovníky.

Oproti tomu etické kodexy přijímané asociacemi lobbistů se snaží o profesionalizaci této praxe. Mezi jejich hlavní principy patří odpovědnost, čestnost, otevřenost a profesionalita.⁸²

3.2.3 Přechodné lhůty

Posledním, ne však nevýznamným nástrojem regulace lobbingu, je snižování efektu otáčivých dveří.⁸³ Jedná se o situaci, kdy se bývalí veřejní činitelé stávají lobbisty a naopak. Řešení této změny pozice je součástí rozsáhlejších opatření vylučujících střet zájmů. Hlavním cílem je snížení rizika zneužití privilegovaných informací, personálních sítí a kontaktů.⁸⁴ Dále také udržení či zvýšení důvěryhodnosti státní správy jako celku, zachování její integrity a zúžení prostoru pro neférové výhody.⁸⁵

OECD jmenuje několik nejvýznamnějších problémů vznikajících díky těmto přechodům mezi profesí veřejného činitele a lobbisty. Patří mezi ně rozpor mezi věrností a spolehlivostí, trvající účast v oblastech zájmu svého předchozího zaměstnavatele, konflikt zájmů ve veřejném sektoru, využívání i možné zneužívání interních informací, změna stran při lobbování.⁸⁶

Nejčastěji se k řešení efektu otáčivých dveří využívá stanovení přechodných dob, časových moratorií, čekacích lhůt a zákaz výkonu určitého druhu zaměstnání. Ačkoli tento přechod platí obousměrně, v praxi je mnohem častější situace, kdy zaměstnanec veřejného sektoru přechází k lobbistické činnosti.

3.3 Formy regulace

Formy regulace navazují a úzce souvisí s nástroji regulace. V zásadě je můžeme rozdělit na dva typy – povinná (zákonná) a dobrovolná (samoregulace) regulace. V praxi často dochází ke kombinaci obou těchto forem.

⁸² OECD. (2009). *cit. d.*, s. 110.

⁸³ V anglické literatuře nazývaném revolving – door effect.

⁸⁴ PITROVÁ, M.; KUBOVÁ, R. (2012). Topografie regulace lobbingu. *Politologický časopis*. č. 3, s. 280 – 281.

⁸⁵ VYMĚTAL, P. (2011). *cit. d.*, s. 117.

⁸⁶ OECD. *Revolving Doors: Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crises* [online]. 2009. Dostupné z:

<http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282009%292&docLanguage=En>, [cit. 5. 6. 2013].

3.3.1 Zákonná regulace

Regulace lobbistických aktivit přijetím příslušného zákona stanovuje pravidla, jejich kontrolu, vymáhání i sankcionování do rukou státu. Tato pravidla mají silnější působnost i vymahatelnost než v případě samoregulace.

Cílem zákonné regulace je odlišení legálního způsobu zájmového zprostředkování od nelegálních aktivit. Hlavními motivy regulace je zvýšení transparentnosti politických procesů a odpovědnosti veřejných činitelů. Regulace zároveň formalizuje aktéry i aktivity lobbingu. Regulace obsahuje řadu aspektů záviselých na konkrétní úpravě i jejím motivu. Obecně lze říci, že vymezuje aktéry a aktivity lobbingu. Jednotlivé úpravy se liší ve svých nárocích na povinně poskytované údaje a dále ve formě a rozsahu zveřejňování těchto údajů.⁸⁷

3.3.2 Samoregulace

Zásady samoregulace vychází ze stejných příčin jako u etického kodexu. Kromě etického kodexu je samoregulace tvořena profesními kodexy, školeními, registry. Někdy jsou její součástí nezávislé vyšetřovací komise zabývající se dodržováním pravidel a certifikační mechanizmy. Samoregulace, podobně jako zákonná regulace, se může týkat lobbistů, jejich klientů i veřejných činitelů.⁸⁸

Motivy samoregulace spatřuje Moor v posílení příležitostí a dovedností těch, kdo jsou regulováni, zvýšení důvěryhodnosti profese ve vztahu ke klientům, státním orgánům a široké veřejnosti včetně masmédií a zvýšení osobní odpovědnosti regulovaných či preventivní odrazování od neférového jednání.⁸⁹

3.4 Aktuální stav regulace v České republice

V České republice v současnosti neexistuje zákonná regulace lobbingu. I přes několik pokusů o její zavedení, časté deklarované sliby politiků i poměrně velké úsilí ze stran neziskových nevládních organizací se do dnešního dne stav nezměnil. Lobbing a aktivity s ním spojené jsou regulovány jen nepřímo, pomocí jiných zákonů. Jedná se například o zákon o střetu zájmů veřejných funkcionářů, výše zmíněnou část trestního zákoníku definující trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Tyto zákony představují nejsilnější pravidla nepřímé regulace.

⁸⁷ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 75 – 76.

⁸⁸ OECD (2012). *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*. Paris: OECD Publishing, s. 35 – 48.

⁸⁹ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 80.

Jejich účinnost v souvislosti s regulací lobbingu bude podrobněji rozebrána v následujících podkapitolách.

O profesní samoregulaci lobbistů se pokusila nově vzniklá Asociace Public Affairs Agentur ve svém etickém kodexu.⁹⁰

Na mezinárodní úrovni se Česká republika na půdě Organizace spojených národů (OSN) připojila k Úmluvě OSN proti korupci⁹¹ a Úmluvě proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.⁹² Obě tyto úmluvy nebyly do odevzdání diplomové práce ratifikovány. Na zasedání Rady Evropy Česká republika přijala Trestněprávní úmluvu o korupci,⁹³ která byla 1. července 2002 ratifikována.

3.4.1 Zákon o střetu zájmů

Zákon č. 159/2006 Sb., který je jinak nazýván zákonem o střetu zájmů se týká potencionálních příjemců lobbingu – veřejných činitelů. Tento zákon je účinný od 1. ledna 2007 a v letech 2008, 2009 a 2012 byl dále novelizován.⁹⁴

Zákon o střetu zájmů si klade za cíl vymezit povinnosti veřejných funkcionářů,⁹⁵ aby při výkonu jejich funkce nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni hájit vzhledem k zastávané funkci. Dále jim zákon stanovuje povinnost oznamovat některé skutečnosti, které budou podléhat veřejné kontrole. Například se jedná o majetek nabytý během výkonu funkce, dary, další příjmy, nebo zisk jiného prospěchu, případně finanční závazky. Tyto údaje veřejný funkcionář oznamuje prostřednictvím čestného prohlášení k příslušnému registru vedenému institucí či orgánem, kde svoji funkci vykonává.

⁹⁰ Stanovy a etický kodex. *Asociace Public Affairs Agentur České republiky* [online]. 30. 5. 2012. Dostupné z: <http://www.apaa.cz/stanovy-a-eticky-kodex/>, [cit. 6. 7. 2013].

⁹¹ Úmluva proti korupci byla projednávána 9. – 11. prosince 2003 na konferenci v mexické Méridě za účasti 115 delegací. Během konference ji podepsalo 95 států. V účinnost vstoupila 14. prosince 2005. Česká republika se k podpisu přidala 22. dubna 2005.

⁹² Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu byla přijata 15. listopadu 2000 v Palermu. Účinná je od 29. září 2003. Česká republika ji podepsala 12. prosince 2000.

⁹³ Trestně právní úmluva o korupci byla přijata ve Štrasburku 27. ledna 1999, Česká republika se k ní přidala 15. října téhož roku.

⁹⁴ Zákon č. 159/2006 Sb. *Portál veřejné správy* [online]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonStruct.jsp?page=0&idBiblio=62488&recShow=0&nr=159~2F2006&rpp=15#parCnt>, [cit. 15. 7. 2013].

⁹⁵ V zákoně je explicitně vyjmenováno, kdo do této kategorie spadá. Jedná se o poslance, senátory, členy vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, předsedu a inspektory Úřadu pro ochranu osobních údajů, předsedu Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, předsedu Energetického regulačního úřadu, člena bankovní rady České národní banky, prezidenta, viceprezidenta a člena Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejného ochránce práv a jeho zástupce, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy, člena zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu, starostu obce, místostarostu obce a členy rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

Tyto registry jsou veřejné a informace z nich lze získat na základě písemné žádosti příslušnému orgánu.⁹⁶

Součástí zákona je dále ustanovení ohledně neslučitelnosti výkonu některých funkcí a omezení činnosti veřejných funkcionářů. Veřejný funkcionář nesmí podnikat či provozovat jinou výdělečnou činnost, být statutárním orgánem nebo členem řídicího orgánu právnické osoby. Dále se nesmí po dobu jednoho roku od skončení výkonu funkce stát společníkem právnické osoby, anebo být zaměstnán u zaměstnavatele, pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech uzavřeli smlouvu se státem nebo územním samosprávným celkem.⁹⁷

V neposlední řadě zákon stanovuje sankce za jeho porušení. Jedná se o přestupkové řízení či stanovení pokuty do výše 50 000 korun.⁹⁸

3.4.2 Jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu

Jednací řády obou komor parlamentu obsahují jen velmi stručná ustanovení ohledně neslučitelnosti funkcí a střetu zájmů. Jako další možnost regulace můžeme shledávat právo členů těchto orgánů požadovat vysvětlení a informace od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy.⁹⁹

3.4.3 Etický kodex Asociace Public Affairs Agentur

Asociace Public Affairs Agentur vznikla 30. května 2012. Ve svých stanovách prohlašuje, že jejím cílem je uvádět do souladu soukromé a veřejné zájmy, zkvalitnit vzájemnou komunikaci mezi podnikatelskou sférou a veřejnou správou, přispívat k porozumění mezi lidmi, zájmovými skupinami a institucemi a usilovat o harmonizaci různorodých zájmů ve společnosti. Dále usiluje o transparentnost a otevřenost v oblasti poskytování služeb public affairs a o dohled nad dodržováním jejího etického kodexu.¹⁰⁰

Etický kodex vychází z přesvědčení, že členové této asociace nesou odpovědnost vůči občanům, své profesi a společnosti jako celku. Pro výkon své profese se zavazují dodržovat následující pravidla: zákonnost, profesní a osobní integritu, dobré mravy a neslučitelnost funkcí. Při jednání se státními institucemi kodex dále stanovuje zákaz poskytování finančního

⁹⁶ zákon č. 159/2006 Sb. § 1, 7 – 14.

⁹⁷ zákon č. 159/2006 Sb. § 4 – 6.

⁹⁸ zákon č. 159/2006 Sb. § 23 – 25.

⁹⁹ Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a jeho pozdější novelizace a zákon č. 107/1999 Sb. ve znění pozdějších novelizací o jednacím řádu Senátu.

¹⁰⁰ Stanovy a etický kodex. *Asociace Public Affairs Agentur České republiky* [online]. 30. 5. 2012. Dostupné z: <http://www.apaa.cz/stanovy-a-eticky-kodex/>, [cit. 6. 7. 2013].

plnění voleným zástupcům a úředníkům, transparentní komunikaci s institucemi, poskytování exaktních informací a dodržování jejich vnitřního řádu. Pro zaměstnance etický kodex zakazuje střet zájmů a zneužití informací.¹⁰¹

3.4.4 Zhodnocení

Jak je patrné ze stručného popisu jednotlivých nástrojů nepřímé regulace, pro bezproblémové, správné a legitimní fungování lobbingu v českém prostředí je současný stav nepřijatelný. Zákon o střetu zájmů se vztahuje k většímu okruhu osob, než jsou příjemci lobbingu, a někteří příjemci lobbingu v něm naopak chybí. Jako velmi nedostatečný shledávám i sankční mechanismus. V praxi je známa řada případů upozorňující na slabou funkčnost a vymahatelnost povinností stanovených tímto zákonem.¹⁰²

Samoregulace ze strany profesní asociace lobbistů také nepředstavuje dostatečně silná a závazná pravidla. Kromě již výše zmíněných nevýhod samoregulace (dobrovolnost, nutnost sebeoznačení za lobbistu, nízká vymahatelnost pravidel) má tato asociace pouze šest členů, což jistě nepokrývá většinu lobbistů v České republice. Můžeme proto předpokládat, že dopad pravidel této asociace bude mít nízký celospolečenský účinek.

¹⁰¹ Stanovy a etický kodex. *Asociace Public Affairs Agentur České republiky* [online]. 30. 5. 2012. Dostupné z: <http://www.apaa.cz/stanovy-a-eticky-kodex/>, [cit. 6. 7. 2013].

¹⁰² Jeho prověřením se například zabývala nezisková organizace Oživení.

4 Regulace lobbingu ve vybraných státech a Evropské unii

Následující kapitola nám přiblíží úpravu lobbingu ve vybraných státech. Mezi jednotlivými regulacemi nalezneme značné rozdíly. Tato kapitola má sloužit jako praktická ukázka různých způsobů, kterými lze lobbing regulovat. Na základě jejich komparace a v souladu s předchozími teoretickými přístupy k regulaci lobbingu můžeme pak vytvořit návrh konkrétní úpravy pro Českou republiku.

Jednotlivé popisované státy jsem si vybrala podle několika kritérií. USA jako zemi s nejdelší historií legislativní regulace lobbingu lze považovat za vzorový příklad státu, který tuto regulaci nejvíce rozvinul, několikrát ji reformoval, zpřísnil a vylepšil. Kanada představuje obdobný příklad pokročilé regulace. Velká Británie je specifickým případem, který svoji regulaci směřuje primárně vůči subjektům lobbingu – veřejným činitelům. Evropská unie (EU) je ukázkou prostředí, kde se regulace zavádí na nadnárodní úrovni v oblasti s největší koncentrací lobbistů. Německo je příkladem státu se zakořeněnými korporativistickými organizacemi, jež se dlouhodobě podílí na procesu utváření politik. Poslední dva státy – Litva a Polsko mají s českým prostředím nejvíce společných znaků. I zde je velkým problémem korupce a lobbing je chápán jako cizí pojem (nepochopená praktika) a má značně negativní konotace.

Jednotlivé návrhy vznikaly v různých politických a socioekonomických kontextech. V současnosti zákonnou regulaci lobbingu přijalo dvanáct členských států OECD.¹⁰³ Je tedy patrné, že zákonná úprava lobbingu je i v demokratických státech spíše okrajovým jevem. V posledních několika letech můžeme však zaznamenat trend zvyšujícího se počtu států, jež mají speciální zákon o lobbingu. Zatímco mezi lety 1946 – 1990 byl lobbing upraven speciálním zákonem jen ve čtyřech zemích, v letech 2005 – 2012 přijalo zákonnou regulaci lobbingu dalších osm států OECD.¹⁰⁴ Legislativní regulaci kromě výše jmenovaných států má dále také Litva, Taiwan a Ukrajina, v řadě států se o určité formě regulace dlouhodobě vedou diskuse (například Irsko, některé latinskoamerické státy).

103 Spojené státy americké, Německo, Austrálie, Kanada, Polsko, Maďarsko, Izrael, Francie, Mexiko, Slovinsko, Rakousko a Nizozemí.

104 OECD. Regulations and Codes of Conduct on Lobbying in OECD countries. *Official OECD Documents* [online]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying%20timeline.pdf>, [cit. 4. 7. 2013].

4.1 Spojené státy americké

Lobbistické aktivity v USA úzce souvisí a jsou chráněny Ústavou spojených států, zejména jejím prvním dodatkem stanovujícím svobodu vyznání, tisku, projevu, právo lidu pokojně se shromažďovat a právo podávat státním orgánům žádosti o nápravu křivd.¹⁰⁵

Počátky lobbingu a lobbistických praktik zde začínají po skončení občanské války. Jedni z prvních lobbistů byli zaměstnanci železničních společností, jež se snažili ovlivnit úředníky rozhodující o cenách v železniční dopravě. První pokus o regulaci lobbingu sahá do roku 1876, kdy se Sněmovna reprezentantů neúspěšně pokusila o zavedení registrace lobbistů. Dále se tato problematika pravidelně projednávala na zasedáních Kongresu od roku 1911. Poptávka po regulaci a nastavení pravidel lobbingu vygradovala za vlády prezidenta F. D. Roosevelta, který pro ni dokázal zajistit koalici a patřičný zákon schválit.¹⁰⁶

V současnosti se lobbing stal ve Spojených státech rozsáhlým podnikatelským odvětvím, jehož roční finanční obraty neustále stoupají.¹⁰⁷ V loňském roce (2012) celková suma lobbistických výdajů představovala 3,3 miliardy dolarů.¹⁰⁸ Lobbing provozují různé organizace, soukromé společnosti, pracovní svazy i jednotlivci. Řada z těchto společností sídlí v okolí známé washingtonské ulice K.¹⁰⁹

Spojené státy mají nejdelší historii regulace lobbingu ze všech moderních demokracií. Řada jednotlivých států federace přijímala regulační opatření dříve, než se tak stalo na federální úrovni. Regulace v jednotlivých státech, i díky své delší historii, je koherentnější ve své struktuře a transparentnější. Od padesátých let dvacátého století přijalo regulaci lobbingu celkem 38 států a v současnosti je lobbing regulován na státní úrovni ve všech státech federace.¹¹⁰ Pro potřeby této práce se dále budeme zabývat pouze regulací na federální úrovni.

První zákon, který částečně a pouze pro některé aktéry, reguloval lobbing na federální úrovni, byl schválen v roce 1935 za prvního prezidentského období F. D. Roosevelta. Jmenoval se Public Holding Company Act a stanovoval povinnost registrace zaměstnanců společností u speciální komise,¹¹¹ předtím, než se budou snažit ovlivnit jednání Kongresu. O rok později po několika skandálech představitelů lodního průmyslu přijal Kongres Merchant

¹⁰⁵ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 18.; dále také DVOŘÁKOVÁ, V. (2002). *Spojené státy americké: společnost a politika*. Praha: Libri, s. 66.

¹⁰⁶ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 19.

¹⁰⁷ Mírný pokles je zaznamenán pouze v období finanční krize mezi lety 2010 – 2012.

Centre for Responsive politics: Total Lobbying Spending. *Open Secrets* [online]. 1. 1. 2013. Dostupné z: <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>, [cit. 15. 6. 2013].

¹⁰⁹ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 18.

¹¹⁰ Prvním státem regulujícím lobbing se stalo Massachusetts v roce 1890, posledním naopak Pensylvánie roku 2007.

¹¹¹ Exchange Commission

Marine Act, kde v jeho části 807 stanovil povinnost registrace lobbistů. Konkrétně jím vzniká povinnost pro lobbisty z lodního průmyslu přijímající vládní dotace reportovat každý měsíc o jejich příjmech, výdajích a hájených zájmech. V období třicátých a čtyřicátých let dvacátého století vznikly ještě další dva zákony částečně regulující lobbying – Foreign Agents Registration Act (1938) a Federal Regulation of Lobbying Act (1946).¹¹²

První jmenovaný zákon se zaměřoval proti omezení vlivu zahraničních delegací na domácí politiky ve Washingtonu. Zákon zavedl povinnou registraci všech reprezentantů zahraničních vlád či organizací. Federal Regulation of Lobbying Act se stal prvním zákonem všeobecně regulujícím lobbistickou činnost. Na něj v témže roce navazoval Legislative Reorganization Act, který upravoval pravidla lobbingu pro osoby, jež jsou najaté jako profesionální lobbisté a zastupují zájmy skupin, které si je najímají. Pro tyto najaté lobbisty platila povinnost čtvrtletně vykazovat své příjmy i výdaje, zaregistrovat se u úřadu, vůči jehož členům budou lobbying provozovat, a dále nahlásit jméno a adresu zastupovaného klienta.¹¹³ Za porušení těchto podmínek mohla být uložena pokuta až do výše 5000 dolarů, uložen trest odnětí svobody až na jeden rok nebo zákaz činnosti až na tři roky. Zákon se však vztahoval jen na profesionální lobbisty působící v Kongresu, což se později ukázalo jako jedna z jeho slabín. Dále v něm nebyly zahrnuty osoby, jež lobbying nevykonávaly jako svoji hlavní profesi a provozovaly ho dobrovolně (bez odměny). Na straně adresátů lobbingu se nevztahoval k exekutivním úřadům, regulačním a dalším státním institucím. I přes tyto slabiny Legislative Reorganization Act platil od roku 1946 až do listopadu 1995, tedy téměř padesát let.¹¹⁴

V souvislosti s vývojem americké společnosti, chováním lobbistů, jejich technik a v reakci na několik skandálů, se objevila mezi členy Kongresu snaha novelizovat regulaci lobbingu. Ta vyústila ve vypracování a schválení nového zákona – Lobbying Disclosure Act.¹¹⁵ Zákon obsahuje poměrně propracovanou definici lobbistů,¹¹⁶ lobbistické aktivity, lobbistického kontaktu i veřejných činitelů. Tento zákon stanovuje povinnost všem lobbistům, kteří vydělávají více než 5000 dolarů za půl roku, registrovat se u příslušného orgánu v Kongresu.¹¹⁷ Dále se tato povinnost vztahuje na lobbisty – zaměstnance (in – house lobbyists), jejichž zaměstnavatel za lobbying utratí více než 20 tisíc dolarů ročně. Dále je

¹¹² CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 20.

¹¹³ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 88 – 89.

¹¹⁴ Tamtéž

¹¹⁵ Doslovně znamenajícího zákon o odkrývání lobbingu.

¹¹⁶ Lobbistou je osoba, která je najatá nebo vydržovaná klientem za odměnu za služby, které zahrnují více než jeden lobbistický kontakt, a která věnuje lobbování alespoň 20% svého pracovního času v průběhu šesti měsíců ve prospěch svých klientů (Lobbying Disclosure Act Guidance).

¹¹⁷ Ve sněmovně reprezentantů má na starosti registrace Clerk of The House, v Senátu Sekretaty off The Senate.

v něm explicitně stanoveno devatenáct případů (výjimek), které nelze označit za lobbistický kontakt.¹¹⁸

V registračním formuláři, který spravují kanceláře jednotlivých komor Kongresu, se uvádí detaily o zaměstnavateli, odvětvích politiky, o jejichž ovlivnění se lobbista snaží, a report o jeho aktivitě za posledních šest měsíců. V této části lobbista specifikuje, které otázky a konkrétní legislativu se snažil ovlivnit i konkrétní místa a osoby, u kterých lobboval. Od povinnosti půlročního reportování jsou osvobozeni představitelé grass – roots lobbingu a náboženských skupin.

Tento zákon byl připraven administrativou prezidenta B. Clintona a schválen v Kongresu, kde převažovala republikánská většina v roce 1995.

Zákon byl dále novelizován v roce 2007, kdy byl rozšířen o zavedení etických standardů a procedur. Tím se reagovalo na další politické skandály a opakované poskytování darů lobbistů politikům. Reforma se zaměřila na pět klíčových oblastí. Širším a detailnějším způsobem popsala aktivity placených lobbistů. Byly stanoveny značné restriktce ohledně nabízených darů, sponzoringu a výhod pro členy Kongresu a jejich asistenty,¹¹⁹ provedla reformu a restriktce v oblasti důchodů pro bývalé členy Kongresu, jež byli uznáni vinnými ze zneužívání důvěry veřejnosti, a zavedla opatření zvyšující transparentnost v interním legislativním procesu v americkém senátu. Ze dvou legislativních návrhů (poslaneckého – The Lobbying Accountability and Transparency Act a senátního – Legislative Transparency and Accountability Act) byl na přelomu července a srpna 2007 přijat kompromisní zákon – Honest Leadership and Open Government Act.¹²⁰

Klíčovým prvkem regulace lobbingu jsou sponzorské dary a příspěvky na předvolební kampaň. Tato oblast byla upravena již v roce 1971 pomocí zákona Federal Election Campaign Act. Zákon byl dále novelizován v roce 2002. Obsahuje konkrétní limity pro sponzoring kampaní ze strany jednotlivců a korporací, obchodních unií i dalších organizací.¹²¹

V USA samozřejmě existuje i regulace příjemců lobbingu. Prvním opatřením tohoto druhu se stal Etický kodex pro vládní službu, jež platí od roku 1958. Obsahuje celkem deset

¹¹⁸ Lobbying Disclosure Act. *Office of the Clerk* [online]. Dostupné z:

http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html, [cit. 20. 6. 2013].

¹¹⁹ Do této doby se stalo poměrně častou praktikou lobbistů financování cest na různá školení (která většinu času připomínala spíše rekreaci), pozvání do drahých restaurací, kde hradili útratu nebo poskytování příspěvků na předvolební kampaň.

¹²⁰ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 24 - 26.

¹²¹ Dárce může přispět až do výše 2000 dolarů na za rok pro individuálního kandidáta, 5000 dolarů pro místní organizaci, 10 000 pro federální stranický výbor a 25 000 pro celonárodní stranický výbor.

bodů, jejichž hlavními principy jsou loajalita, pravidla pro příjem i poskytování darů ve veřejném sektoru, opatření ohledně konfliktu zájmů a proti korupci.¹²²

Součástí Lobbying Disclosure Act je rovněž rozlišení veřejných úředníků na exekutivní a legislativní větev. Pro úředníky pracující v exekutivě platí zákon o vládní etice, o jehož dodržování se stará speciálně zřízený Úřad pro vládní etiku. Hlavním regulačním nástrojem je povinnost finančních přiznání, která exekutivní úředníci předkládají každoročně v květnu. Určitá zjednodušená verze těchto přiznání platí i pro jejich manželky a dospělé děti. Dále se na vládní úředníky vztahují zákony o úplatkářství a konfliktu zájmů, opatření o přechodných zákazech výkonu činnosti.¹²³

Členové Kongresu mají kontrolované příjmy a musí si povinně vést účty u House Bank. Výroční zprávy z této banky jsou zveřejňovány od roku 1977. Dále veřejní činitelé pravidelně předkládají svá majetková přiznání, do nichž jsou zahrnuty i jejich manželky a manželé.¹²⁴ Dále mají obě sněmovny Kongresu vlastní pravidla regulace lobbingu a speciální orgány, jež jejich dodržování kontrolují.

4.2 Kanada

Legislativa regulující lobbing byla v Kanadě připravována v průběhu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století a na počátku jednadvacátého století. Jejím cílem se stalo zvýšení transparentnosti procesů vytváření veřejných politik.

V roce 1989 federální kanadská vláda poprvé iniciovala vznik legislativy upravující lobbing, jež vyústila v přijetí Lobbyist Registration Act. Ten byl dále novelizován v letech 1995 a 2003. První novelizace zpříšňovala informace, jež o sobě museli lobbisté uvést při registraci. Druhá poté specifičtěji definovala lobbing a odstranila některá nejasná místa v předchozích úpravách. Poslední změna proběhla v červenci 2008, kdy byly stanoveny nové podmínky pro registraci lobbistů i postihy za jejich neplnění. V jednotlivých úpravách měla na obsah vliv konkrétní politická strana, která tyto zákony připravila. Lobbying Registration Act byl připraven konzervativci, pozdější novela naopak liberály.¹²⁵

¹²² VYMĚTAL, P. (2011). *cit. d.*, s. 124.

¹²³ Lobbying Disclosure Act. *Office of the Clerk* [online]. Dostupné z: http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html, [cit. 20. 6. 2013]; dále také VYMĚTAL, P. (2011). *cit. d.*, s. 126 – 128.

¹²⁴ HAMŠÍK, M. (2006). *cit. d.*, s. 93.

¹²⁵ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 36 – 38.

Specifikem kanadské legislativy upravující lobbying je její zaměření na registraci lobbistů, která je jádrem celé úpravy. Regulace lobbyingu je založena na přesvědčení, že lobbying je legitimní politickou aktivitou. Kanadská úprava je založena na objektivním monitorování toho, jak a kde se bude lobbovat. Registrace lobbistů poté napomáhá transparentnosti a otevřenosti v demokratickém procesu, z něhož mohou mít prospěch občané, lobbistické skupiny i politici. Pokud bude veřejnosti zřejmé, kdo lobbuje koho, a jakou politiku se snaží ovlivnit, může to mít pozitivní důsledky pro všechny aktéry. Lobbying je kanadskou legislativou chápán jako hra s pozitivním součtem.¹²⁶

V této legislativní úpravě je lobbista definován jako osoba, která za plat zastupuje jiného člověka či organizaci a vykonává následující činnosti – komunikuje s držiteli veřejných funkcí za účelem ovlivnění legislativy, vyjadřuje se k legislativním návrhům nebo se je snaží pozměnit a dále také zprostředkovává schůzky s držiteli veřejných funkcí.¹²⁷

Tato úprava je zacílena téměř výhradně na lobbisty; ti se musí registrovat ještě před začátkem výkonu své práce. Za lobbying je považována jakákoli komunikace mezi lobbisty či zájmovými skupinami a vládou nebo veřejnými činiteli. Registrace lobbisty probíhá ze dvou hledisek - z hlediska funkce a struktury. Lobbistou z funkčního hlediska je ten, který se snaží pozměnit či ovlivnit rozhodnutí veřejného funkcionáře. Organizační struktura lobbistů vypovídá o jejich roli v politickém systému; rozlišuje se mezi lobbisty pracující pro klienty a in – house lobbisty (zaměstnance velkých firem). Zatímco profesionální lobbisté (pracující za odměnu pro klienta) se musí registrovat od roku 1989, pro in – house lobbisty tato povinnost platí od novelizace zákona v roce 1995.¹²⁸

Lobbisté při své registraci musí uvést řadu informací. Například své jméno, adresu, jméno klienta a jeho adresu, jméno hlavního představitele společnosti klienta, jméno a adresu osoby či organizace, která řídí klientovy aktivity, a mnohá další. Je patrné, že úprava se snaží co nejvíce rozkrýt, kdo skutečně má na lobbyingu zájem, a kdo si tyto aktivity objednal.¹²⁹ Registrovaní lobbisté musí svoji registraci každý půlrok obnovovat a aktualizovat údaje. V případě, že komunikují s nejvyššími státními představiteli (Designated public office holders), tato přeregistrace se provádí každý měsíc. Praktické provádění registrace lobbistů

¹²⁶ Tamtéž

¹²⁷ Lobbyist Registration Act. *Justice Law Webside*. [online]. Dostupné z: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/> [cit. 15. 5. 2013].

¹²⁸ Mezi držitele veřejných úřadů patří volení členové příslušní k legislativě nebo parlamentu, členové jejich úřadů, zaměstnanci vlády a vládních agentur a jednotlivci, kteří byli jmenováni do vlády.

¹²⁹ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 40 – 41.

probíhá pomocí online formuláře na webových stránkách příslušného úřadu. V neposlední řadě jsou lobbiisté povinni zveřejňovat veškeré finanční příspěvky politickým stranám.¹³⁰

Pro účely vedení a kontroly registrace lobbiistů byl v Kanadě zřízen zvláštní nezávislý úřad – Úřad komisaře pro lobbying. Zajímavostí kanadské úpravy je, že součástí legislativy je i etický kodex chování lobbiistů.¹³¹

Zákon dále obsahuje přesnou definici veřejného činitele. V novele z roku 2008 byl také definován klíčový tvůrce veřejných politik,¹³² kterým je člen vlády či ministerský předseda. Dále jsou v legislativě upravena pravidla řešící problematiku otáčivých dveří prostřednictvím přechodných období. Pro nejvyšší státní představitele se jedná o dobu pěti let, kdy nesmějí vstoupit do lobbistické profese.

Dohled nad pravidly provádí Úřad komisaře pro lobbying. Hlavním přestupkem v takto nastaveném systému je absence registrace či neuvedení požadovaných informací. Postih za porušení pravidel představuje podle závažnosti přečinění finanční pokuta nebo trest odnětí svobody.¹³³

4.3 Velká Británie

Opačný přístup k regulaci lobbyingu než v Kanadě představuje Velká Británie. Zde je regulace zaměřena výhradně na adresáty lobbyingu – členy britského parlamentu a vlády. Dále je významným rozdílem také způsob regulace, jelikož ve Velké Británii je regulace lobbyingu prováděna prostřednictvím samoregulace v parlamentu a profesních asociacích.

Nastolování pravidel pro regulaci lobbyingu ve Velké Británii úzce souvisí s westminsterským modelem vládnutí, ústavními zvyklostmi a politickou kulturou této země. Panuje zde vysoká míra nadstranické spolupráce v otázkách etiky veřejného života a smyslu pro odpovědnost. V britské společnosti je silně vnímána odpovědnost úředníka ke státu. Úředník či veřejný činitel je chápán jako služebník občana (civil servant).¹³⁴

Po neoliberálních reformách a dlouhotrvající vládě konzervativců a dále také v souvislosti s příchodem nových osobností do politiky a ekonomické liberalizací trhu

¹³⁰ Lobbyist Registration Act. *Justice Law Webside* [online]. Dostupné z: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>, [cit. 15. 5. 2013].

¹³¹ Tamtéž.

¹³² Andligcky Designated Public Office Holder.

¹³³ Lobbyist Registration Act. *Justice Law Webside* [online]. Dostupné z: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>, [cit. 15. 5. 2013].

¹³⁴ RYCHETNÍK, L. (2004). Regulace lobbování ve Velké Británii [online]. In IPEK *Lobbyismus versus korupce I*. Dostupné z: http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html, [cit. 30. 6. 2013].

propuklo v britské politice několik korupčních skandálů. Ty vyústily ve zřízení parlamentního Výboru pro etické standardy ve veřejném životě v roce 1994. Předsedou tohoto výboru byl jmenován Nolan.¹³⁵

Nolanův výbor měl za cíl přezkoumat aktuální pravidla chování držitelů veřejných úřadů, včetně opatření týkajících se jejich obchodních a finančních záležitostí, a na základě tohoto zkoumání připravit doporučení změn stávajících pravidel, které mají za cíl zvýšit standardy slušnosti chování veřejných činitelů.¹³⁶ Tento úkol byl pojat z dlouhodobého hlediska, komise chtěla iniciovat a koordinovat veřejnou debatu. Na základě těchto aktivit měla dále navrhnout opatření, jež budou měnit politickou kulturu uvnitř veřejných institucí.¹³⁷

Výbor ve své zprávě vytyčil sedm principů veřejného života – nezištnost, integritu, objektivitu, odpovědnost, transparentnost, poctivost a vedení, jež má jít příkladem. A na jejich základě doporučil sestavení pracovních kodexů pro veřejné instituce. V dalších letech přinesl výbor svá doporučení pro vnitřní fungování místních samospráv, financování politických stran, vnitřní fungování obou komor parlamentu, vlády a jejích úředníků.¹³⁸

Regulace lobbingu v Británii má těžiště v regulaci chování a jednání poslanců. Již od roku 1974 byl zřízen Výbor pro finanční zájmy poslanců, který registruje příslušné informace týkající se darů a jiných finančních záležitostí poslanců. V roce 1995 dále vznikl Výbor pro etické standardy a imunitu, a byla zřízena funkce parlamentního zmocněnce pro etické standardy, který vedl a dohlížel nad registrem finančních zájmů poslanců. Od roku 1996 je také v platnosti etický kodex poslance, který úzce navazuje na základní principy stanovené v Nolanově výboru a dále obsahuje podrobná prováděcí pravidla pro jeho uplatňování (registrace zájmů, ohlašovací povinnost, pravidla pro lobbování poslance, procedury a řešení stížností). Jeho novelizace proběhla v roce 2002.¹³⁹

Samoregulace lobbistů je prováděna prostřednictvím etických kodexů jejich profesních organizací. Největší z nich je Asociace profesionálních politických konzultantů.

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ First Report of the Committee on Standards in Public Life. *Committee on Standards in Public Life* [online]. Dostupné z: <http://37.128.129.237/our-work/inquiries/previous-reports/first-report-of-the-committee-on-standards-in-public-life/>, [cit. 17. 6. 2013].

¹³⁷ RYCHETNÍK, L. (2004). Regulace lobbování ve Velké Británii [online]. In IPEK *Lobbyismus versus korupce I*. Dostupné z: http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html, [cit. 30. 6. 2013].

¹³⁸ Tamtéž.

¹³⁹ HAMŠÍK, M. (2006). *cit. d.*, s. 93 – 95.

4.4 Evropská unie

Města, ve kterých sídlí hlavní instituce Evropské unie, jsou místem, kde je největší koncentrace lobbistů v Evropě. Jejich počet překračuje patnáct tisíc. Sedmdesát procent z nich zastupuje korporátní či průmyslové zájmy, dvacet procent reprezentuje zájmy regionů, občanů a mezinárodních organizací, a deset procent obchodní unie a neziskové organizace. Z hlediska typologie lobbistů jsou nejvíce zastoupeni profesionální lobbisté, kteří zastupují velké nadnárodní korporace.¹⁴⁰ Další skupinou jsou in – house lobbisté velkých společností. Není bez zajímavosti, že velké nadnárodní společnosti (například Airbus, Boeing či Telefónica) mají své kanceláře i v Bruselu. V Evropské unii však působí také řada zastřešujících organizací, obchodních i profesních unií. V neposlední řadě zde své zájmy hájí představitelé neziskových nevládních organizací.¹⁴¹

Při krátkém srovnání s americkým lobbinkem, je patrné, že v Evropské unii se nepracuje s informacemi v takové míře, jako v USA. Pozornost se cílí na oslovování vhodných aktérů.

Evropská unie je mezinárodní organizací, která má řadu institucí s rozhodovací pravomocí. Pro tuto práci jsem popis zúžila na dvě nejvýznamnější, jejichž představitelé se stávají nejčastějšími adresáty lobbinku – Evropský parlament a Evropská komise.

4.4.1 Evropský parlament

Evropský parlament je ústředním legislativním orgánem Evropské unie. V současnosti má 766 poslanců¹⁴² volených na pětileté funkční období. Jednotliví poslanci reprezentují zájmy Evropské unie a sdružují se do parlamentních frakcí podle svých politických názorů. Sídlem Evropského parlamentu je Štrasburk, dále se jeho členové schází v Bruselu a Lucemburku.

Úvahy o legislativě upravující lobbink uvnitř Evropského parlamentu se poprvé diskutovaly na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století v souvislosti s rozšiřováním této instituce. V této době bylo běžnou praxí, že asistenti poslanců byli dále placeni zájmovými skupinami nebo s nimi byli nějakým způsobem propojeni. To vyústilo

¹⁴⁰ Mezi nejvýznamnější z nich patří APCO, Burson – Marsteller, Fleishman – Hillard, Hill and Knowlton a Weber Shandwick.

¹⁴¹ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 48 – 51.

¹⁴² Od 1. 7. 2013 se vstupem Chorvatska do EU počet poslanců dočasně navýšil na 766, v následujících volbách v roce 2014 dojde k redukci počtu poslanců jednotlivých států a celkový počet se sníží na 751.

v požadavek zavedení pravidel, která by situaci objasnila a zprůhlednila. Do čela této iniciativy se postavil belgický poslanec Marc Galle.¹⁴³

V roce 1991 se konkrétními návrhy regulace začal zabývat parlamentní Výbor pro jednací řád, ověřování pověřovacích listin a imunitu. Vypracoval profesní kodex a rejstřík pro lobbisty. Tento rejstřík byl projednáván až v roce 1996. Téhož roku vznikla povinnost pro členy parlamentu učinit prohlášení o svých dalších aktivitách a finančních zájmech. Poslancům a jejich asistentům bylo zakázáno přijímat dary či jiné výhody.¹⁴⁴

Stejně jako u přípravy jiných legislativ, bylo prvním krokem stanovení definice základních pojmů. Evropský parlament chápe lobbistu jako soukromé, veřejné či nevládní těleso, které parlamentu poskytuje znalosti i jiná expertní stanoviska v ekonomických, sociálních, environmentálních nebo vědeckých otázkách. Chari s Hoganem a Murphym tuto definici označují za altruistickou, jelikož vůbec nezohledňuje zájmové skupiny. V dalších textech zabývajících se regulací lobbingu chybí definice veřejného činitele.¹⁴⁵

Celkově se dá úprava lobbingu v Evropském parlamentu označit za slabou; jediným opatřením je registrace osob, vstupujících do budovy parlamentu. Regulace je tedy založena na dobrovolném prohlášení se za lobbistu. Každý, kdo chce Evropský parlament navštívit více než pětkrát za rok, musí absolvovat registrační proceduru, po které získá roční průkaz opravňující k přístupu do Evropského parlamentu a jeho dokumentaci. Při registraci jsou požadovány jen základní informace – jméno, název zaměstnavatele, zastupované zájmy, adresa a doba předpokládaného působení v Evropském parlamentu. Dále jsou v regulaci obsažena přechodná období.¹⁴⁶

Kontrola lobbistů i vymahatelnost pravidel je v Evropském parlamentu poměrně nízká. Je to dáno více faktory: prvním z nich je nedostatečná definice lobbisty. Dále není nastaven příliš silný a komplexní mechanismus regulace. Registrace osob vstupujících do budov Evropského parlamentu se vztahuje i na další kategorie, nikoli jen na lobbisty. V praxi se také příliš nepracuje s uvedenými údaji a nedochází k jejich kontrole.

¹⁴³ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 51.

¹⁴⁴ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 108.

¹⁴⁵ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 52.

¹⁴⁶ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 110.

4.4.2 Evropská komise

Evropská komise je vedle Evropské rady jedním ze dvou exekutivních orgánů.¹⁴⁷ Jsou v ní zastoupeny všechny členské státy, přičemž každý má na starosti jednu oblast zájmu Evropské unie.

Evropská komise se myšlenkou regulace zprostředkování zájmů zabývala od roku 1992. Zde poprvé formulovala svoji strategii vůči zájmovým skupinám, které dělila na ziskové a neziskové. Podobně jako v případě Evropského parlamentu se několik let výraznější aktivita v tomto ohledu nevyvíjela. Regulace lobbistů se dostala do popředí zájmu za předsednictví Prodiho a v roce 2001 byl její požadavek zmíněn v Bílé knize.¹⁴⁸ Toto úsilí vyústilo ve vznik databáze CONECCS,¹⁴⁹ která fungovala na dobrovolném principu. Občané a jiné organizace se v ní mohli registrovat, aby získali lepší informace o procesech probíhajících v Evropské komisi. Důsledkem skutečnosti, že registrace byla dobrovolná, se do databáze zaregistrovalo jen asi 7% lobbistů. To vedlo později k jejímu zrušení.¹⁵⁰

V Evropské komisi pokračovaly další debaty o regulaci lobbistů a vyústily ve dvě iniciativy – v roce 2005 vznikla tzv. Transparentní iniciativa, jež se zaměřila na tři oblasti: zprůhlednění finančních toků z unijních fondů, posílení integrity a nezávislosti evropských institucí a uvalení přísnějších kontrol na aktivity lobbistů. Dále se v roce 2006 řešení lobbingu dostalo do Zelené knihy. Evropská komise se nakonec vyslovila pro dobrovolnou regulaci a samoregulaci. Byla schválena myšlenka volné registrace pro jakékoli reprezentanty zájmů působící na členy v Evropské komisi. Nepovinnou registraci Evropská komise odůvodnila takto: „Komise je připravena důvěřovat povolání [lobbistů – pozn. autorky]. Registr nabízí lobbistům legitimitu a uznání za povolání. Při sebebprohlášení na sebe registrující přijímá odpovědnost za poskytování pravdivých informací. Komise věří, že tato záruka by měla být nejprve testována, předtím než vezme v úvahu zavedení přísnější regulace.“¹⁵¹

Do této databáze se mohou registrovat tři kategorie lobbistů – profesionální konzultanti a právní firmy, korporátní in – house lobbisté a obchodní asociace, neziskové společnosti a think – tanky. Lobbisté, kteří chtějí být v registru zapsáni, musí navíc splnit ještě

¹⁴⁷ Evropské radě, která představuje další exekutivní orgán Evropské unie, nebyla v této práci věnována větší pozornost z hlediska regulace lobbingu. To je dáno zejména faktem, že její zasedání probíhají jen dvakrát ročně, a proto není hlavním adresátem lobbingu. Slabá regulace lobbingu je obsažena v jejím jednacím řádu.

¹⁴⁸ Bílé knihy Komise jsou dokumenty, které obsahují návrhy na činnost Společenství v určité oblasti.

V některých případech Bílá kniha následuje po vydání Zelené knihy, jejímž cílem je zahájit proces konzultací o daném tématu na evropské úrovni.

¹⁴⁹ Zkratka vyjadřuje Consultation, European Commission and Civil Society.

¹⁵⁰ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 55.; dále také VYMĚTAL, P. (2011). *cit. d.*, s. 109.

¹⁵¹ European Transparency Initiative. *Commission of European Communities* [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf, [cit. 15. 6. 2013].

jednu podmínku: zavázat se, že budou dodržovat pravidla Kodexu chování pro zástupce zájmových skupin, který Evropská komise schválila 28. května 2008.¹⁵²

Posledním institutem regulace je vymezení práv a povinností zaměstnanců Evropské komise. To upravuje chování úředníků vůči veřejnosti.

I přes výše popsané snahy o regulaci lobbingu je Evropská komise kritizována mnoha organizacemi a obecně jsou její pravidla hodnocena jako slabá.

4.5 Německo

Německo představuje další specifický případ státu, který má dlouhou tradici existence zájmových skupin, jež jsou zapojeny do politického procesu. Regulační systém stanovující vztahy mezi soukromými aktéry, asociacemi a politickými institucemi se zde formoval desetiletí. Od sedmdesátých let minulého století byla diskutována možnost zavedení zákona, jež by reguloval chování zájmových skupin.¹⁵³

Stýkání zájmových skupin se členy parlamentu bylo nejprve ošetřeno opatřeními zabývajícími se chováním členů parlamentu, jež byla přijata jako dodatky k jednacímu řádu. Regulace je založena na etických kodexech pro veřejné činitele. Poslanci musí zveřejňovat řadu skutečností – například přiznávat dary, vedlejší příjmy, členství v dozorčích radách, cestovní výdaje, výdaje na kampaň a dokládat sponzorování strany.¹⁵⁴

Pojem lobbing je v Německu chápán jako cizí slovo a má silnou konotaci. Vztahy mezi vládou a různými druhy privátních aktérů nejsou popisovány jako lobbing. Poslední úprava zavedla registr lobbistů, který je veden prezidentem Spolkového sněmu.¹⁵⁵ Lobbisté se do něho musí povinně zaregistrovat ještě před vstupem do parlamentu, jinak jim nebude vstup umožněn.

Při tvorbě legislativy je však obvyklé, že parlament si může na konzultace zvat různé zájmové a profesní skupiny kvůli jejich vyjádření k připravovaným opatřením. Takto pozvaní aktéři registrování být nemusí. Vzniká tak jakýsi nesoulad mezi lobbisty, jež se musí registrovat, a „hosty“ parlamentních orgánů, od nichž registrace vyžadována není, a přitom mohou rovněž provádět lobbing.

¹⁵² Rejstřík transparentnosti. *europa.eu* [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/codeOfConduct.do?locale=cs>, [cit. 30. 6. 2013].

¹⁵³ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 55.; dále také VYMĚTAL, P. (2011). *cit. d.*, s. 120.

¹⁵⁴ VYMĚTAL, P. (2011). *cit. d.*, s. 116.

¹⁵⁵ Spolkový sněm (Bundestag) je první komora německého parlamentu, skládá se z 672 poslanců volených poměrným volebním systémem na čtyřleté období. Druhou komoru představuje Spolková rada (Bundesrat) [ŽALOUDEK 2004: 440]

Legislativa upravující lobbying v jednotlivých spolkových zemích v Německu zcela chybí.

Samoregulace lobbistů je prováděna dobrovolnými etickými kodexy, jež vydaly dvě nejvýznamnější profesní organizace lobbistů (Deutsche Gesellschaft für Politikberatung a Deutsche Public Relations Gesellschaft).

4.6 Litva

Litva se stala prvním státem, který v roce 1990 vyhlásil samostatnost, a oddělila se od tehdejšího Sovětského svazu. V této parlamentní republice působí několik set zájmových skupin. Zájmové skupiny a veřejná politika hrají významnou roli v procesu utváření politických rozhodnutí, zejména se jedná o obhajobu zájmů a lobbying. I přes deklarované snahy je podpora občanské společnosti stále limitována, což se odráží i v zapojení obyvatel do veřejného sektoru. Členů nevládních organizací je méně než dvacet procent obyvatelstva. Přestože se za posledních dvacet let zdvojnásobil počet těchto organizací, počet jejich členů zůstává konstantní.¹⁵⁶

Litva se o regulaci lobbistických aktivit pokusila jako jeden z prvních států bývalého Sovětského svazu. V červnu roku 2000 litevský parlament schválil Law on Lobbying Activities (LLA), který vstoupil v platnost na počátku roku 2001 a byl novelizován v roce 2003.¹⁵⁷ Tento zákon se zabývá lobbyingem směřujícím vůči parlamentu, nevztahuje se k dalším státním úřadům (například exekutivě).¹⁵⁸

Hlavním nástrojem regulace je zavedení registru lobbistů. I přes existenci výše uvedeného zákona, velmi málo lobbistů využilo možnost registrace. Jedním z důvodů je negativní vnímání slov lobbying a lobbista litevskou společností. Tato aktivita je v Litvě dávána do souvislosti s korupčními praktikami a uplácením.¹⁵⁹ Litevský zákon o lobbistických aktivitách chápe lobbying jako jakoukoli aktivitu individuů a skupin, kteří ji mohou provádět za odměnu za účelem ovlivnění legislativního procesu. Takováto definice je

¹⁵⁶ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 74.

¹⁵⁷ Law on Lobbying Activities. *Seimas of the Republic of Lithuania* [online]. Dostupné z http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217, [cit. 17. 6. 2013].

¹⁵⁸ McGRATH, C. (2008). The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union. *Journal of Public Affairs*, No. 8, str. 15-32.

¹⁵⁹ KALNIŅŠ, V. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices. In *Latvia and recommendations for the Saeima*. [online]. 2005. Dostupné z <http://www.politika.lv/index.php?f=249>, [cit. 30. 6. 2013].

poměrně široká a výklad zákona je vágní. Dále je v legislativě patrná její inspirace americkou předlohou a jsou zavedena přechodná období pro bývalé politiky i lobbisty.¹⁶⁰

Lobbista je zákonem definován jako fyzická či právnická osoba zaznamenaná v Registru lobbistů, jež zákon také zřizuje. Při registraci, kterou lze učinit i online na příslušných webových stránkách, lobbista musí uvést základní údaje o své osobě (jméno, jméno klienta, zákon, který se snaží ovlivnit, jména všech zaměstnanců). Registraci je nutné opakovat každoročně, v případě změny uvedených údajů je povinné tyto skutečnosti uvést do 6 – 10 dnů. Zaregistrovaní lobbisté získávají právo podílet se na přijímání legislativy a předkládat návrhy či komentáře k projednávaným zákonům. Kontrolu dodržování zákona provádí předseda etické parlamentní komise ve své každoroční hodnotící zprávě.

O efektivitě celé úpravy vypovídá fakt, že v roce 2009 bylo v rejstříku zaregistrováno šest osob.¹⁶¹ Tento stav se v průběhu posledních let mírně zvýšil a poslední výroční zpráva o lobbingu obsahuje seznam třiceti lobbistů či lobbujících organizací.¹⁶² Celkově však lze litevskou regulaci označit za velmi slabou úpravu, jež se vztahuje na malý okruh osob.

4.7 Polsko

Poslední vybranou zemí je Polsko, které má k českému prostředí asi nejbližší. I zde se velmi negativně nahlíží na politiku a je patrná disatisfakce ohledně práce politiků a vládních činitelů. Stejně jako Česká republika je Polsko státem nesoucím si dědictví komunistické formy vlády. Lobbing je médií i veřejností nahlížen negativně a ani Polsku se nevyhnula řada korupčních skandálů, při kterých byli stíháni i lobbisté.

Prvním krokem k regulaci lobbingu v Polsku se stalo vydání etického kodexu Asociace profesionálních lobbistů v roce 2003. Po dalších skandálech začala sílit potřeba po zákonné regulaci této praxe. V červenci 2005 polský parlament přijal Act on Legislative and Regulatory Lobbying, který vstoupil v platnost v březnu následujícího roku. Zákon reguluje lobbing na centrální a místní úrovni a zavádí registr pro lobbisty. Registr je spravován Ministerstvem vnitra a administrativy. Každoročně v únoru je předkládán report o

¹⁶⁰ Law on Lobbying Activities. *Seimas of the Republic of Lithuania* [online]. Dostupné z http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217, [cit. 17. 6. 2013].

¹⁶¹ Chief Official Ethics Commission Activity Report for 2009. *Chief Official Ethics Commission* [online]. Dostupné z: http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=583&Itemid=57, [cit. 5. 7. 2013].

¹⁶² Lobistų deklaracijos 2012 metus. *Chief Official Ethics Commission* [online]. Dostupné z: http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=372&Itemid=42, [cit. 5. 7. 2013].

lobbistické činnosti. Dále parlament předkládá dvakrát ročně shrnutí přijaté legislativy s ohledem na činnost lobbistů při jejím přijímání.

Za porušení pravidel jsou nastaveny finanční pokuty až do výše 16 000 eur. Celkově je úprava poměrně slabá, definice lobbingu zahrnuje jen málo aktérů, a proto registr využívá jen zlomek skutečných lobbistů.¹⁶³

¹⁶³ CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. (2010). *cit. d.*, s. 79.

5 Pokusy o regulaci lobbingu v České republice

Následující kapitola se pokusí stručně zrekapitulovat doposud učiněné aktivity, které si kladly za cíl regulovat lobbing v České republice. Ani jedna z popisovaných iniciativ usilujících o regulaci lobbingu prozatím nevedla k úspěchu.

Kapitola se dále člení do dvou linií, podle prostředí, ze kterého vycházely snahy o regulaci lobbingu. První linií, ve které byla připravována regulace lobbingu, představovali veřejní činitelé, zejména poslanci a senátoři a dále vlády České republiky. Druhou skupinou navrhovatelů byly nevládní neziskové organizace a iniciativy občanské společnosti.

Ačkoli se v posledních letech stalo téma boje s korupcí (jehož část můžeme promítnout i do potřeby regulovat lobbing) téměř neodmyslitelnou součástí předvolebních kampaní, politických slibů i programových prohlášení vlád napříč politickým spektrem, ke skutečně úspěšné realizaci se zatím nikdy nepřistoupilo. Tato kapitola se nám rovněž bude snažit podkrýt důvody, proč je v České republice tak značný problém s implementací zákonné regulace lobbingu.

Poslední, nikoli nevýznamnou součástí kapitoly, bude popis snah a opatření nevládních neziskových organizací, které rovněž usilují o zavedení zákonné regulace lobbingu. Jejich aktivita doposud končila přede dveřmi Parlamentu České republiky, který se s danými dokumenty neztotožnil, nepřevzal je za svůj cíl a nijak neusiloval o jejich prosazení v legislativním procesu.

5.1 Parlamentní a vládní iniciativa

Jak již bylo zmíněno výše, lobbing je v českém prostředí vnímán spíše negativně. Je na něj nahlíženo jako na podezřelou, někdy i trestnou praxi. Stejný přístup po dlouhou dobu zastávali i veřejní činitelé. Proto se lobbing i diskuse o jeho regulaci na dlouhou dobu staly opomíjeným tématem. Toto se začalo na parlamentní půdě měnit až v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.¹⁶⁴ Později se dané snahy zintenzivnily a vyústily v několik konkrétních návrhů, jež budou popsány níže.

¹⁶⁴ Stalo se 1. 5. 2004.

5.1.1 Etický kodex poslance

S prvním návrhem, který měl regulovat adresáty lobbingu, přišel na přelomu roku 2004 a 2005 tehdejší předseda Poslanecké sněmovny a místopředseda České strany sociálně demokratické (ČSSD) Lubomír Zaorálek, když předložil svůj návrh etického kodexu poslance. Návrh si kladl za cíl zvýšit důvěryhodnost poslanců. Byl silně inspirován britskou předlohou. Obsahoval v sobě závazek poslanců, že se budou stýkat jen s registrovanými lobbisty, dále obsahoval povinnost poslanců oznámit mandátovému a imunitnímu výboru do 30 dnů veškeré dary, příjmy a výhody získané v souvislosti s výkonem mandátu. V neposlední řadě etický kodex obsahoval zákaz uzavírání smluv, ze kterých by vznikal příjem mezi poslanci a jejich rodinnými příslušníky.¹⁶⁵

Tento návrh však vyvolal zanedbatelnou odezvu, podepsalo jej pouze devět poslanců (šest sociálních demokratů, dva komunisté a jeden člen Unie Svobody - Demokratické unie). Opoziční Občanská demokratická strana (ODS) označila kodex za prázdné gesto.¹⁶⁶ Zpochybňovala věrohodnost předkladatele i malou efektivitu kodexu a vynutitelnost v něm obsažených pravidel.

5.1.2 První pokusy o zákonnou regulaci lobbingu

Předložení věcného záměru úpravy tzv. legitimního lobbingu si za svůj cíl vytkla druhá vláda Mirka Topolánka¹⁶⁷ ve své strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, která byla schválena usnesením vlády ze dne 25. října 2006. Tento záměr se stal i součástí programového prohlášení. Problematiku vláda vymezila poměrně obecně a regulaci lobbingu chápala jako součást boje s korupcí: „*Jednou ze základních priorit vlády je boj proti korupci. Vláda připraví právní opatření regulující lobbying včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů.*“¹⁶⁸

¹⁶⁵ MÜLLER, K.; LABOUTKOVÁ, Š.; VYMĚTAL, P. (2010). *cit. d.*, s. 123.

¹⁶⁶ Poziční dokument EPS k problematice průhlednosti legislativního procesu a regulace lobbingu v ČR. *Ekologický právní servis* [online]. Dostupné z: http://www.eps.cz/sites/default/files/tema/pozicni_dokument_lobbying_final.pdf, [cit. 1. 6. 2013].

¹⁶⁷ Mirek Topolánek (ODS) byl po volbách do Poslanecké sněmovny 16. srpna 2006 pověřen sestavením vlády. Ta byla jmenována prezidentem 4. září a 6. října téhož roku nezískala v Poslanecké sněmovně důvěru. Prezident ji pověřil dočasným výkonem funkce a do 9. ledna 2007 vládl v demisi. Druhá vláda sestavená opět Mirkem Topolánkem již 19. ledna 2007 důvěru získala a bylo schváleno i její programové prohlášení.

¹⁶⁸ Programové prohlášení vlády ze 17. 1. 2007. *Úřad vlády České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/programove-prohlaseni-vlady-20780/>, [cit. 19. 6. 2013].

Tento úkol byl však již 27. června 2007 usnesením vlády č. 715 zrušen, a to s odůvodněním, že stav lobbingu v ČR nebyl dostatečným způsobem zmapován a nebylo zřejmé, na jakých principech by měl být návrh zákona postaven.¹⁶⁹

Dalším pokusem o stanovení pravidel lobbingu se stal návrh zákona o lobbingu, jež v květnu 2009 předložili poslanci Bohuslav Sobotka a Jeroným Tejc (oba ČSSD). Poslanecká sněmovna jejich návrh odmítla a vrátila ho navrhovatelům k přepracování. K tomuto návrhu se přidali další poslanci a pracovali na jeho zlepšení (Ondřej Liška, Věra Jakubková – Strana zelených; Pavel Kováčik – Komunistická strana Čech a Moravy). Přepracovaný návrh předložili Sněmovně 9. prosince 2009 k projednání. I přes nesouhlasné stanovisko vlády zákon prošel legislativním procesem ve Sněmovně. Zamítnut byl až při hlasování v Senátu 23. června 2010. K jeho opětovnému projednání nedošlo v důsledku skončení volebního období Poslanecké sněmovny.¹⁷⁰

Návrh zákona stručně definoval lobbing, lobbistický kontakt, lobbistu a veřejného funkcionáře. Lobbing byl předkladateli chápán jako volná živnost. Za lobbistický kontakt byla považována nejen komunikace s politiky, ale i pomoc při jejím organizování. Vztahoval se ke členům legislativy, exekutivy i samospráv. Naopak lobbistickým kontaktem nebylo chápáno poskytování informací, odborných stanovisek a expertíz. Návrh zákona stanovoval povinnou registraci lobbistů u Ministerstva vnitra a povinnost čtvrtletně vykazovat zprávy o uskutečněných lobbistických kontaktech. Naopak návrh neobsahoval žádná ustanovení týkající se příjmů či výdajů lobbistů. Zaregistrovaný lobbista měl podle návrhu právo navštěvovat obě parlamentní komory, objekty krajů, obcí a městských částí, kde probíhala jednání jejich orgánů.¹⁷¹

Veřejným funkcionářům návrh zákona zakazoval provádět lobbing. Dále jim byla stanovena povinnost dopředu zveřejňovat svůj pracovní program. Návrh rovněž obsahoval sankční mechanismy (finanční pokuta, zákaz činnosti). V neposlední řadě návrh přinášel některé změny souvisejících zákonů – zákona o střetu zájmů a jednacímho řádu Poslanecké sněmovny.¹⁷²

¹⁶⁹ Informace o možnostech řešení regulace lobbingu v České republice jinak než speciálním zákonem. *Sekce pro koordinaci boje s korupcí* [online]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbing-106289/>, [cit. 1. 6. 2013].

¹⁷⁰ Tamtéž.

¹⁷¹ Sněmovní tisk 994. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=994>, [cit. 2. 6. 2013].

¹⁷² Tamtéž.

5.1.3 Přístup k regulaci lobbingu za vlády Petra Nečase

Vláda Petra Nečase si rovněž vzala za svůj cíl problematiku boje s korupcí a zprůhlednění politických procesů, v rámci nichž má být řešena i regulace lobbingu. Konkrétně ve svém programovém prohlášení uvedla: „*Vláda se rovněž zasadí o předložení komplexní právní úpravy oblasti lobbingu, posílení a zvýšení transparentnosti legislativního procesu, posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu směrem k územním samosprávným celkům, zpřísnění podmínek pro kontrolu nakládání s majetkem právnických osob ovládaných státem či územními samosprávnými celky, zavedení centrálního registru oznámení podle zákona o střetu zájmů, zakotvení povinnosti územních samosprávných celků zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex.*“¹⁷³

Problematiku lobbingu a analýzu všech s ním souvisejících otázek mělo na starosti Ministerstvo vnitra. Za cíl si kladlo vyjasnit otázky týkající se zprůhlednění vztahu mezi politiky a úředníky na jedné straně a subjekty zabývajícími se lobbingem na straně druhé, vymezit definice lobbingu, lobbistického kontaktu, lobbisty a povinné registrace lobbistů (registr lobbistů přístupný na internetu, stanoveny sankce za neplnění podmínek stanovených zákonem i mechanismus jejich uplatňování).¹⁷⁴

Na jaře roku 2011 se konala čtyři odborná setkání expertů v rámci projektu, jehož cílem bylo vytvořit konkrétní doporučení, s nimiž mělo při přípravě zákona o lobbingu pracovat Ministerstvo vnitra. Čtyři kulaté stoly byly zaměřeny především na zodpovězení následujících důležitých otázek: potřebuje Česká republika nový zákon o lobbingu nebo stačí úprava stávající legislativy, koho regulovat, kdy se lobbing stává korupcí a jak regulovat.¹⁷⁵

Výsledky kulatých stolů byly diskutovány se zástupci neziskových nevládních organizací (Transparency International, Oživení, Ekologický právní servis, Růžový panter, Otevřená společnost). Od počátku roku 2012 se začal připravovat zákon o lobbingu. Celou přípravu návrhu zákona provázely základní rozpory mezi jednotlivými členy přípravného týmu. Výsledkem bylo několikanásobné prodloužení lhůty, do níž měl být zákon předložen vládě. Bylo vypracováno několik variant řešení zákona o lobbingu.

Po obsahové stránce připravované legislativy byl lobbing definován jako činnost, jejímž předmětem je lobbistický kontakt zaměřený na ovlivnění toho, kdo rozhoduje v rámci

¹⁷³ Programové prohlášení vlády ze 17. 1. 2007. *Úřad vlády České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>, [cit. 1. 6. 2013].

¹⁷⁴ Informace o možnostech řešení regulace lobbingu v České republice jinak než speciálním zákonem. *Sekce pro koordinaci boje s korupcí* [online]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbing-106289/>, [cit. 1. 6. 2013].

¹⁷⁵ Tamtéž.

své pravomoci, či pomoc k uskutečnění takového kontaktu. Dále zákon definoval lobbistický kontakt jako různé druhy komunikace a vymezil i případy, kdy se o lobbistický kontakt nejedná. V návrhu byl opět definován veřejný funkcionář, povinnost lobbistů registrovat se do zvláštního seznamu a byla stanovena přechodná doba dvou let, po kterou zákon zakazoval veřejným funkcionářům po odchodu z úřadu vykonávat lobbistickou činnost.

Během meziresortního připomínkového řízení se objevila řada zásadních připomínek (šíře pojetí regulace, rozpory s ústavností), jež byly často ve vzájemném rozporu. Diskuse o regulaci lobbingu se tak vrátily opět na začátek. Úředníci ministerstva vnitra začali řešit a analyzovat opětovně základní otázky: definiční vymezení lobbingu, lobbistické činnosti a lobbisty, efektivnost řešení regulace speciálním zákonem či jinými prostředky nebo ústavnost navrhovaných řešení.

V současnosti je stav takový, že se zastavilo projednávání zákona a opětovně se diskutuje o možnosti regulace lobbingu jinou cestou než speciálním zákonem (příprava etického kodexu poslance, senátora, člena zastupitelstva územního samosprávného celku, novelizace jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu, aj.).¹⁷⁶

5.2 Iniciativa neziskových nevládních organizací

Druhým prostředím, kde se paralelně s vládou a její skupinou zabývající se protikorupční strategií projednává regulace lobbingu, jsou nevládní neziskové organizace. Jejich primárním cílem je zlepšení kvality demokracie a snížení korupce v České republice.

Na návrhu zákona o lobbingu se jako jeden z prvních podílel Ekologický právní servis (EPS). EPS je nezisková organizace zabývající se kvalitou demokracie a dodržováním zákonů v České republice. Jejím základním cílem je usilovat o zkvalitnění legislativy a v důsledku toho i celého právního systému, který bude efektivnější ve vztahu k potírání korupce a zacházení s veřejnými financemi. A dále bude podporovat otevřené a transparentní vládnutí.

EPS nejdříve spolupracoval na vytvoření zákona o lobbingu v roce 2010, kdy připomínkoval návrh zákona, který byl předložen do Poslanecké sněmovny poslanci Sobotkou, Tejcem, Liškou, Kováčikem a Jakoubkovou.¹⁷⁷ V této souvislosti EPS vytvořil i dva pozměňovací návrhy, které byly v Poslanecké sněmovně navrhovateli předloženy. Později se EPS dohodl na spolupráci s dalšími nevládními organizacemi (Zelený kruh,

¹⁷⁶ Tamtéž.

¹⁷⁷ Viz kapitola 5.2.2.

Otevřete.cz, Inventura demokracie, Transparency International a Oživení) a společně připravili nové paragrafované znění návrhu zákona o lobbingu.

Tento návrh zákona o lobbingu do značné míry vycházel z výše uvedeného návrhu poslanců Sobotky, Tejce, Lišky, Kováčika a Jakoubkové z roku 2010. V některých částech stanovoval přísnější pravidla. Lobbing v něm nebyl považován za živnost; lobbistou byl každý, kdo minimálně čtyřikrát za tři měsíce komunikoval s politiky nebo veřejnými činiteli. Tímto se značně rozšířil okruh lobbistů i o obchodní společnosti a podnikatele. Novinkou bylo zřízení speciálního neparlamentního úřadu – zmocněnce pro kontrolu lobbingu, jež by byl volen parlamentem. Tento specializovaný útvar by registr lobbistů spravoval a zveřejňoval by informace o jejich činnosti. Dále byl rozšířen okruh osob, jež jsou považovány za veřejné funkcionáře o asistenty a poradce poslanců, senátorů a členů vlády. Lobbistům navíc návrh zákona ukládal povinnost ročně vykazovat finanční zprávu obsahující jejich příjmy a výdaje spojené s výkonem lobbistické činnosti.¹⁷⁸

Další aktivita výše zmíněných organizací se projevuje zejména v publikování vlastních stanovisek k vládním řešením zákona o lobbingu, vzdělávací a osvětové činnosti. Řada z nich organizuje kulaté stoly a různé diskusní skupiny s odborníky, jež se k problematice regulace lobbingu vyjadřují. Transparency International v průběhu posledních let například zorganizovala diskusi o úpravě lobbingu s kanadskou komisařkou pro lobbing Karen Shepherdovou.¹⁷⁹

Novou strategii v tomto ohledu začala praktikovat iniciativa Rekonstrukce státu. Tato iniciativa se skládá dvaceti nevládních organizací,¹⁸⁰ které usilují o komplexní řešení problematiky korupce. Celkem definovaly devět oblastí,¹⁸¹ jež se mají díky nové legislativě zlepšit. Téma regulace lobbingu souvisí zejména s oblastí průhledného financování politických stran a novelizace Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Tato iniciativa k prosazení svých zájmů poprvé používá přímý lobbing. Ve své podstatě lobbuje ve veřejném zájmu za prosazení a realizaci vytyčených témat do politické agendy i legislativního procesu.

¹⁷⁸ Zákony na objednávku. *Ekologický právní servis* [online]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/resime/tema/zakony-na-objednavku>, [cit. 15. 6. 2013].

¹⁷⁹ Regulace lobbingu: Když to jde v Kanadě, proč to nejde u nás? *Transparency International* [online]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/aktuality/>, [cit. 20. 6. 2013].

¹⁸⁰ Všech, které se podílely na výše uvedeném návrhu zákona o lobbingu a dále zIndex, kohovolit.eu, Nadační fond proti korupci, nasipolitici.cz, Good Governance, Zaostřeno, Pražské fórum, praguewatch.cz, ProAlt, Glopolis, iure, Brnění.

¹⁸¹ Mezi ně patří transparentní financování politických stran a předvolebních kampaní, majetková přiznání politiků, zveřejňování smluv státních subjektů na internetu, zrušení anonymních akcí, pravidla pro obsazování pozic ve státních firmách, profesionalizace státní správy, reforma státního zastupitelství, novelizace jednacího řádu Poslanecké sněmovny a rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu.

Konkrétně se snaží dojednávat schůzky s poslanci a senátory, na kterých jim představí program iniciativy Rekonstrukce státu a žádá je o příslib, že prosadí určitá konkrétní opatření, často i nad rámec volebního programu své strany.¹⁸² Schůzky s jednotlivými zákonodárci sjednávají dobrovolníci spolupracující s iniciativou.¹⁸³

Po téměř pětíměsíčním působení je hodnocení této iniciativy obtížné. V současné době získala iniciativa 54 podpisů zákonodárců, stvrzujících snahu prosadit v parlamentu regulaci daných oblastí.¹⁸⁴ Můžeme konstatovat, že do dnešního dne se jí z devíti stanovených cílů podařilo prosadit jen jeden.

5.3 Zhodnocení

Regulaci lobbingu v České republice je věnována pozornost od roku 2004, ale ani po téměř osmi letech není tato otázka vyřešena uspokojivým způsobem. Můžeme konstatovat, že vlády často jen velmi obtížně připraví konkrétní návrh regulace a parlament má značné problémy s implementací těchto opatření. Faktorů, jež mají na tento stav vliv, je více. V první řadě neexistuje shoda napříč politickým spektrem, jak otázku regulace lobbingu systematicky a precizně řešit. Dále se domnívám, že chybí rovněž politická vůle regulaci lobbingu zavést a tím zpřísnit pravidla pro výkon své funkce. To je dáno především jinými prioritami vlád. Téma regulace lobbingu je vždy součástí širších protikorupčních opatření. O lobbingu není politiky uvažováno v jiných souvislostech než jen jako o součásti boje s korupcí. Absolutně nejsou zohledněny jeho další funkce – nastolování agendy, artikulace zájmů skupin občanské společnosti, poskytování informací, expertních stanovisek či prosazování zájmů. Dále regulace lobbingu není doprovázena snahou zvýšit odpovědnost veřejných činitelů za výkon své funkce. V neposlední řadě se domnívám, že svoji roli hraje i neznalost tématu a problematiky i jejího řešení v jiných státech světa.

Dalším faktorem může být i politická kultura v České republice. Zákonodárci nejsou schopni spolupracovat napříč politickým spektrem ani v takových otázkách, ve kterých deklarují shodu. V současnosti je téměř pravidlem, že Poslanecká sněmovna zamítne návrh

¹⁸² Tento přístup vychází ze strategie přísahy či slibu (anglicky pledge) používané v anglosaských státech.

¹⁸³ Manuál pro ambasadora. *Rekonstrukce státu* [online]. Dostupné z: https://docs.google.com/document/d/1bDvZETM6YTN08YXIVwUlf7hOOD0uuovXEtHSGgK_cHw/edit?pli=1, [cit. 15. 7. 2013].

¹⁸⁴ Oslovování poslanců a senátorů. *Rekonstrukce státu* [online]. Dostupné z: <https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AqV-V-iwncUWdHhubnlubkc5azAzMTRyTzVHaFBNU1E#gid=1>, [cit. 15. 7. 2013].

opozice nejen z věcných důvodů, ale rovněž proto, že ho nepřipravila skupina, jež má ve sněmovně většinu a sestavovala vládu.

Oproti tomu činnost neziskových organizací představuje systematictější přístup v diskusích zabývajících se regulací lobbingu i při tvorbě konkrétních návrhů na jeho regulaci. V mnohém ohledu tyto organizace vykazují vyšší znalost problematiky a předkládají větší množství variant jejího řešení. Neziskové organizace disponují řadou odborníků, což je patrné i ve faktu, že jsou zváni, jako konzultanti politiků, aby se podíleli na utváření legislativy. V souladu fungováním legislativního procesu a demokratickými procedurami v České republice je však nutné podotknout, že implementace jejich návrhů závisí na vůli členů parlamentu. Bez existence politické vůle, je sebelepší návrh odkázán k nezdaru. Neziskové organizace se snaží využívat tlaku veřejnosti na politiky a ovlivňovat veřejné mínění (a tím i preference politiků) dle uveřejňovaných stanovisek, jak se daní politici k otázce regulace lobbingu staví. To je bezesporu cenný nástroj, ale jeho efektivitu nelze přesně posoudit.

Domnívám se, že stěžejním faktorem, který má největší vliv na prosazení regulace lobbingu, je priorita, jakou tématu přisuzuje vládní většina v Poslanecké sněmovně. Ta se v minulých letech neukázala jako dostatečná.

6 Návrh zákona o lobbingu pro Českou republiku

Tato závěrečná kapitola si klade za cíl stanovit základní parametry regulace lobbingu pro Českou republiku. Bude úzce navazovat na předchozí kapitoly, které nám poskytly teoretický i praktický přehled možností a nástrojů, jak lze lobbing regulovat. Domnívám se, že nejvhodnější regulace musí splňovat několik kritérií – mít jasný cíl, obsahovat přesné definice, mít propracovaný mechanismus regulace, na který bude navazovat důsledná kontrola, pravidla budou vymahatelná a za jejich porušení budou stanoveny sankce. V neposlední řadě musí být regulace lobbingu doprovázena změnami současných zákonů souvisejících s aktéry lobbingu i fungováním státních institucí.

Následující podkapitoly budou sloužit jako strukturovaný návrh základních tezí zákonné úpravy lobbingu pro Českou republiku.

6.1 Cíl, smysl, účel

Cílem regulace lobbingu je nastavit minimální pravidla, jež musí být při provozování této aktivity dodržována. V tomto ohledu se mnou stanovený cíl regulace prolínal předchozími kapitolami a stal se jedním z kritérií pro hodnocení teoretických i praktických nástrojů regulace lobbingu. Pravidla pro regulaci lobbingu, se vztahují k oblastem, kde lobbing může vyústit v trestnou činnost a dále nastavují hranice, v rámci nichž mohou být vykonávány všechny výše popsané funkce lobbingu. Toto je základní cíl, jenž musí níže navržená regulace splňovat.

Druhým a zcela nezbytným cílem je zavedení transparentnosti a větší otevřenosti některých politických procesů souvisejících s lobbingem. Úprava přinese větší otevřenost v procesu utváření legislativy, vlivu zájmových skupin na politiky a veřejné činitele, vydávání rozhodnutí i více zpřístupní chování a jednání politiků tak, aby podléhalo kontrole veřejnosti.

6.2 Definice

Definice tvoří jeden z nejdůležitějších parametrů úpravy. Rozhodují o tom, na koho se daný zákon bude vztahovat a na koho již ne. Vzhledem k našemu zaměření, kdy lobbing není chápán jako škodlivá aktivita, pokud se nemění v jiné netransparentní nebo trestné formy jednání, preferuji široké vymezení aktérů.

Pro záměr regulace lobbingu v České republice je nutná poměrně široká definice, která může zachycovat rizikové interakce mezi aktéry lobbingu. Zároveň však vymezení musí být přesné, aby se nedalo vykládat jiným způsobem, než je zamýšleno.

6.2.1 Lobbying

Lobbying je dvou či vícestranná aktivita, která v sobě zahrnuje několik procesů. Patří mezi ně analýza dané oblasti, vypracování expertních stanovisek, shromažďování souvisejících informací a kontaktování veřejného činitele, jeho asistenta nebo poradce za účelem ovlivnění jeho rozhodnutí. Lobbying nejčastěji vyústí v lobbistický kontakt nebo usiluje o jeho zprostředkování.

6.2.2 Lobbistický kontakt

Lobbistický kontakt je jakákoli ústní či písemná komunikace (i jednostranná), která je vedena registrovaným lobbistou s veřejným činitelem. Cílem lobbistického kontaktu je zprostředkování názorů klienta či zastupované skupiny, předávání informací a expertních stanovisek k diskutované oblasti, které dále usiluje o ovlivnění rozhodování orgánu veřejné moci nebo proces, který rozhodování předchází. Lobbistický kontakt se snaží o dosažení vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění návrhu předpisu nebo dokumentu.

Lobbistickým kontaktem nejsou jednání mezi veřejnými činiteli, orgány veřejné moci a jejich zaměstnanci, komunikace na jednání státních a samosprávních orgánů, komunikace při výkonu shromažďovacího práva nebo komunikace při stávce, uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo dokumentu během připomínkového řízení, podání stížnosti nebo petice.

6.2.3 Lobbista

Lobbista je jedním z aktérů lobbingu. Lobbista zastupuje svůj zájem či zájem klienta. Analyzuje danou oblast zájmu a veřejně či na schůzkách s veřejným činitelem argumentuje ve prospěch svého klienta. Dále usiluje o navázání lobbistického kontaktu s veřejným činitelem za účelem ovlivnění rozhodování orgánu veřejné moci či procesů, které vydání rozhodnutí předcházejí, nebo se podílí na zprostředkování lobbistického kontaktu.

Lobbista je osoba registrovaná v seznamu lobbistů anebo osoba, které povinnost registrace v seznamu lobbistů vyplývá na základě jejího uskutečněného lobbistického kontaktu nejpozději 14 dní po jeho uskutečnění.

Lobbistou může být právnická i fyzická osoba. U právnických osob je nezbytná identifikace vlastnických struktur této právnické osoby, která povede k rozkrytí konkrétních vlastníků. Lobbistou nesmí být akciová společnost vydávající akcie na majitele.

6.2.4 Veřejný činitel

Veřejnými činiteli jsou tyto osoby: poslanec, senátor, předseda vlády, člen vlády, nejvyšší funkcionář orgánů státní správy a samospráv, ředitel odborů a nižších organizačních celků státní správy a samospráv, člen zastupitelstva a odpovědný úředník veřejné správy s rozhodovací pravomocí v oblasti veřejné moci.

Pro účel tohoto zákona o lobbingu je nutné za kontakt či komunikaci s veřejným činitelem považovat i lobbistický kontakt či napomáhání jeho uskutečnění směřující vůči poradcům, asistentům, vedoucím kanceláří a nejbližším rodinným příslušníkům výše vyjmenovaných veřejných činitelů.

6.3 Mechanismus

V právním i politickém prostředí, které je v současné době v České republice, je nutné zajistit, co nejpřísnější pravidla regulace lobbingu a možnost jejich výkladu pouze jedním požadovaným způsobem. Navrhuji lobbing regulovat prostřednictvím speciálního zákona. Tento způsob regulace vyplývá z ústavněprávních zásad České republiky, kdy povinnosti lze osobám ukládat jen na základě zákona.¹⁸⁵

Regulace lobbingu má své těžiště v ustanovení, které zřizuje nový nezávislý kontrolní orgán pro regulaci lobbingu. Tento orgán, například Český úřad pro kontrolu lobbingu (ČÚKL), spravuje seznam registrovaných lobbistů. Tomuto nezávislému orgánu jsou povinni poskytovat požadované informace registrovaní lobbisté, veřejní činitelé i subjekty, jež uskutečnily první lobbistický kontakt. Nezávislý kontrolní orgán pro lobbing kontroluje a vymáhá povinnosti stanovené zákonem. Dále mu je svěřeno právo sankcionovat aktéry lobbingu za porušení povinností.

Dále zákon stanovuje jasná pravidla a povinnosti registrovaných lobbistů, kteří musí předkládat informace související s jejich činností i finančními prostředky, jež byly na lobbing použity. Povinnost poskytovat informace o lobbistických kontaktech je rovněž stanovena pro příjemce lobbingu - veřejné činitele.

¹⁸⁵ Listina základních práv a svobod, čl. 4.

Domnívám se, že úprava by měla být co nejkompaktnější, proto je žádoucí i vznik samoregulačních mechanismů (etických a profesních kodexů). Vzhledem k jejich nízké vymahatelnosti a kontrole dodržování v nich obsažených pravidel jsou však jen druhotným nástrojem. Hlavní těžiště regulace spočívá v propracované zákonné úpravě.

6.3.1 Nezávislý orgán pro kontrolu lobbingu

Zákon zřizuje vznik nezávislého centrálního orgánu pro kontrolu lobbingu – Českého úřadu pro kontrolu lobbingu. Tento úřad spravuje registr (seznam) lobbistů, do něhož jsou povinni přihlásit se všichni lobbisté nebo subjekty, jež vykonaly v posledních 14 dnech lobbistický kontakt.¹⁸⁶ Při zapsání do seznamu lobbistů je daný subjekt povinen uvést osobní a identifikační údaje. Z registrace v seznamu lobbistů registrovaným vyplývají další povinnosti, jež budou popsány v následující podkapitole.

ČÚKL povinně poskytuje informace o uskutečněných lobbistických kontaktech veřejní činitelé prostřednictvím vedoucího nebo předsedy orgánu státní správy či samosprávy, v němž vykonávají svoji funkci. Na základě těchto zpráv ČÚKL kontroluje úplnost a pravdivost poskytovaných informací a může žádat subjekty lobbingu o jejich doplnění nebo upřesnění. V případě porušení zákona může ČÚKL jakožto ústřední orgán státní správy přistoupit k sankcionování lobbistů a veřejných činitelů.

Je otázkou hlubších diskusí, jakým způsobem mají být členové tohoto orgánu vybíráni. Jednou z možností je jejich volba členy Parlamentu, dále například jmenování Prezidentem České republiky či jiným orgánem státní správy nebo kombinace několika možností. Je nepřijatelné, aby na činnost tohoto nezávislého kontrolního orgánu měli vliv členové parlamentu a exekutivy a mohli zasahovat do jeho vnitřního fungování při výkonu jeho přímé působnosti. Proto je důležité stanovit vhodnou délku funkčního období členů ČÚKL i jasná pravidla pro jejich odvolávání, tak aby členové tohoto orgánu nemohli podléhat politickým tlakům.

ČÚKL zveřejňuje seznam registrovaných lobbistů na svých webových stránkách. Dále rovněž zveřejňuje informace o uskutečněných lobbistických kontaktech. To vše nejpozději 3 pracovní dny po jejich obdržení či aktualizaci. Lobbisté i veřejní činitelé musí požadované informace poskytnout prostřednictvím elektronické komunikace s úřadem, písemně i osobně v úředních hodinách.

¹⁸⁶ Viz podkapitola 6.2.2 a 6.2.3.

6.3.2 Registr lobbistů

Registr lobbistů slouží jako zásadní prostředek regulace lobbingu. Registr lobbistů spravuje a zveřejňuje speciální nezávislý kontrolní orgán (ČÚKL) na svých webových stránkách.

Subjekty uvedené v seznamu lobbistů mají povinnost neprodleně poskytovat informace o uskutečněných lobbistických kontaktech. Informace musí obsahovat tyto náležitosti: jméno klienta,¹⁸⁷ konkrétní specifikaci oblasti nebo zájmu, ve kterém lobbuje, název konkrétního návrhu zákona, nařízení či jiného předpisu nebo dokumentu orgánu veřejné moci, jehož přípravu, formulaci nebo přijetí se snaží ovlivnit, místo uskutečnění lobbistického kontaktu.¹⁸⁸

Dále jsou lobbisti povinni čtvrtletně vykazovat finance použité v souvislosti s lobbistickou činností. Výkaz musí obsahovat přesnou specifikaci jednotlivých finančních částek, které byly použity na konkrétní úkony související s lobbistickou činností.

Pokud registrovaný lobbista neuskuteční lobbistický kontakt po dobu 12 měsíců od posledního lobbistického kontaktu, rozhodne ČÚKL na žádost takového subjektu o jeho výmazu z registru lobbistů.

6.3.3 Vykazovací povinnost veřejných činitelů

Lobbing je nejčastěji dvou a vícestrannou aktivitu, proto pro jeho kontrolu je potřeba poskytovat informace nejen ze strany lobbistů, ale i lobbovaných. Veřejní činitelé rovněž musí reportovat o pokusech o sjednání nebo již uskutečněných lobbistických kontaktech. Tyto zprávy předkládají Českému úřadu pro kontrolu lobbingu prostřednictvím orgánu veřejné moci, v němž působí. Všechny poskytnuté informace budou přístupné veřejnosti a podléhají její kontrole.

6.3.4 Přejídné lhůty, zákaz činnosti

Nezbytným opatřením, které úzce souvisí s problematikou střetu zájmů je stanovení přechodných lhůt, kdy veřejný činitel nesmí vykonávat lobbistickou činnost a naopak. Hlavním důvodem těchto dočasných zákazů výkonu činnosti je zvýhodnění osoby, která se pohybovala v prostředí státních úřadů, státní správy či samosprávy a zná řadu interních informací z tohoto prostředí. Pokud by se dostala do jiné pozice, tyto interní (často i utajované

¹⁸⁷ V případě, že jím bude právnická osoba, jméno konkrétní osoby, která si lobbistu najala a označení její pracovní pozice v dané společnosti.

¹⁸⁸ V případě jednosměrné komunikace, informace o této komunikaci.

informace) může využít pro svůj vlastní prospěch při lobbistické činnosti. Zároveň se však na bývalé veřejné činitele nevztahují opatření proti střetu zájmů.

Podle důležitosti vykonávané funkce veřejného činitele by měla být odstupňována doba, po kterou nemůže vykonávat lobbistickou činnost. Pro členy exekutivy, poslance a senátory by tato doba měla být nejdelší a pohybovat se v řádu několika let. Pro členy místních zastupitelstev by se mohlo jednat jen o měsíce.

6.4 Kontrola pravidel a vymahatelnost

Kontrolu dodržování povinností stanovených zákonem provádí nezávislý orgán pro kontrolu lobbingu (ČÚKL). Ten kontroluje pravdivost a kompletnost vykazovaných údajů na základě zpráv lobbistů, kteří jsou povinni tyto údaje vykazovat, a dále díky informacím obdrženým ze strany státních institucí a samosprávních úřadů, jež mu budou v pravidelných intervalech poskytovat zprávy vykázané veřejnými funkcionáři, kteří v nich pracují.

Specializovaný orgán na kontrolu lobbingu rovněž může vyzvat lobbisty, aby chybějící údaje doplnili či dát podnět vnitřním orgánům státních institucí, aby vyzvali své zaměstnance k dodání povinných informací o uskutečněných lobbistických kontaktech.

6.5 Sankce

Nepostradatelnou součástí správně nastaveného systému je možnost sankcionovat aktéry lobbingu za porušení zákonem daných povinností. Touto pravomocí v souladu s charakterem ČÚKL, který je správním orgánem státu, disponuje nezávislý orgán pro kontrolu lobbingu.

ČÚKL může využít několika druhů sankcí, které budou dále odstupňovány podle závažnosti provinění i případů, kdy dochází k opakujícímu se porušování zákonných povinností. Sankce uděluje lobbistům i veřejným činitelům.

Správní orgán pro kontrolu lobbingu ukládá sankce podle závažnosti provinění. Disponuje několika druhy sankcí – napomenutím, zveřejněním informací o porušení zákona a výzvou k nápravě, finanční pokutou, zákazem činnosti, propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.

Konkrétní druh a výše sankcí musí odpovídat závažnosti provinění. V tomto ohledu je nutné poznamenat, že předmětem lobbingu jsou často záležitosti, které mohou lobbistům nebo jejich klientům přinést značný finanční zisk. Sankce musí být skutečnou hrozbou, která odradí aktéry od porušování zákona.

V obzvlášť závažných případech, kdy existuje obava, z přípravy nebo spáchání trestného činu, musí ČÚKL dostát povinnosti vyplývající z § 8 odstavce 1 trestního řádu a ohlásit toto podezření z páchaní trestné činnosti Policii ČR nebo příslušnému státnímu zastupitelství.

6.6 Změna souvisejících zákonů

Kvalitní regulace lobbingu nelze dosáhnout bez regulace souvisejících činností a oblastí.¹⁸⁹ Jedná se například o zákonná pravidla pro financování politických stran, předvolebních kampaní a finančních příznání politiků. Jasná pravidla pro financování politických stran by zvýšila transparentnost politických procesů a napomohla veřejné kontrole. Majetková příznání politiků, pravidelně zveřejňovaná na internetu by byla cenným vedlejším nástrojem kontroly lobbingu i korupčních praktik.

Další důležitou oblastí je proces tvorby legislativy, jehož pravidla jsou obsažena v jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu. Zejména se jedná o příliš krátkou dobu mezi druhým a třetím čtením návrhů zákonů při jejich projednávání v Poslanecké sněmovně. V této fázi se často do legislativy dostane ustanovení, které napomáhá či zvýhodňuje konkrétní skupiny. Dalším problémem legislativního procesu je možnost spojit s návrhem zákona ustanovení, jež upravuje nebo novelizuje zcela jinou problematiku než tu, které se návrh zákona týká. Jedná se o takzvané „přílepy zákonů“, které také velmi znepráhledňují legislativní proces. V neposlední řadě jednací řády regulují chování poslanců a senátorů a zabývají se jejich povinnostmi i případnými delikty. V tomto směru by měl být jednací řád novelizován, tak aby od poslanců bylo požadováno vykazování přijatých darů, plánovaného i uskutečněného pracovního programu či schůzek s lobbisty.

¹⁸⁹ Jelikož regulace dalších oblastí tvorby veřejné politiky, fungování státních institucí a veřejné správy není předmětem této diplomové práce, související úpravy budou jen ve stručnosti zmíněny. Jejich podrobnější rozbor by vydal za samostatnou závěrečnou práci.

Závěr

Tato diplomová práce se zabývala lobbingem, konkrétně se zaměřila na možnosti jeho regulace. Jejím cílem bylo navrhnout nejvhodnější regulační mechanismus lobbingu pro Českou republiku. Tato regulace měla primárně postihovat oblasti, kde hrozí průnik lobbingu s korupčními praktikami. Regulace lobbingu přinese zvýšení kontroly lobbistů, větší transparentnost v procesu utváření politiky a zvýšení odpovědnosti veřejných činitelů.

Nejprve se tato diplomová práce zaměřila na teoretické otázky spojené s lobbingem a jeho regulací. Bylo nutné vysvětlit základní pojmy: lobbing, lobbista a příjemce lobbingu. V tomto ohledu je nutné poznamenat, že na jejich definici neexistuje shoda. Definice se liší zejména v pojetí lobbingu a obsahu, který mu jednotliví teoretici přisuzují. Zároveň však není nutné operovat s jedinou univerzální definicí. Definice musí odpovídat také účelu, pro který bude dále použita. Například sociologická definice lobbingu bude obecnější než definice užitá v konkrétním zákoně regulujícím lobbing.

V případě definičního vymezení lobbisty existuje také řada názorů. Největší definiční rozdíly (i v jednotlivých zákonných úpravách) panují mezi tím, zda je lobbistou jen profesionál nebo se mají za lobbisty označit i zaměstnanci velkých společností (lobbujících za zájmy jejich zaměstnavatele) a dále také občanskí aktivisté zastupující neziskové nevládní organizace. V neposlední řadě nalezneme rozpory mezi definicí příjemců lobbingu. Tradičně se jedná o členy legislativy, avšak komplexnější úpravy se vztahují i ke členům vlád, jejich poradcům a asistentům.

Jednoznačné vymezení výše uvedených kategorií neexistuje a nemyslím si, že by bylo nutné. Každá regulační úprava lobbingu si volí své definice, aby co nejlépe splňovaly její záměr. V našem případě jsem volila přesné, avšak široké definice jednotlivých kategorií, tak aby postihovaly, co největší oblast interakcí mezi lobbisty a veřejnými činiteli.

V další části se diplomová práce zaměřila na možnosti regulace lobbingu a poskytla jejich podrobný přehled. Jednoduše je můžeme dále rozlišit podle kritéria dobrovolnosti na samoregulační a zákonné. Samoregulační mechanismy vznikají z vlastní iniciativy aktérů lobbingu, kteří si sami chtějí nastavit pravidla pro jejich vnitřní fungování. Cílem této regulace je profesionalizace lobbistické činnosti i zvýšení vlastní důvěryhodnosti. Největším negativem těchto samoregulačních mechanismů je slabé dodržování pravidel i jejich nízká vymahatelnost.

Oproti tomu zákonná regulace představuje mnohem silnější nástroj k úpravě práv a povinností aktérů lobbingu. V závislosti na jejím konkrétním záměru se může lišit její vnitřní obsah. Kvalitní regulace však musí obsahovat pasáže vztahující se k lobbistům a jejich povinnostem, pravidla týkající se chování lobbovaných, dále i kontrolní a sankční mechanismy. Lobbisté jsou nejčastěji povinni registrovat se u příslušné instituce nebo specializovaného útvaru a v pravidelných intervalech poskytovat informace související s jejich činností. V praxi se liší povinnosti, které mají lobbisté učinit při registraci i rozsah informací, jež mají o své činnosti vykazovat. Veřejní činitelé podléhají vnitřním nařízením institucí, ve kterých vykonávají svoji funkci, a jež zpravidla spravují registr lobbistů. Jednotlivá opatření se zejména snaží odhalit jejich případné nedovolené obohacení, zneužití pravomoci nebo střet zájmů. Proto veřejní funkcionáři také musí zveřejňovat řadu skutečností. Informace sdělené lobbisty i veřejnými funkcionáři musí být dostupné veřejnosti, aby mohly podléhat její kontrole.

Třetí kapitola se zabývala korupcí a pokusila se nalézt hranici mezi korupčním jednáním a lobbingem. Tato hranice je minimálním požadavkem, který musí být dodržen, při provádění lobbingu. Při lobbování může docházet (a v praxi často dochází) k neetickému jednání, nikdy však nesmí nastat situace, kdy se přikročí k porušování zákona, nabízení úplatků, nedovolenému obohacování či zneužití pravomocí.

Další část této diplomové práce se zaměřila na praktický přehled regulací lobbingu ve vybraných státech. Na jednotlivých úpravách je patrné, že každá regulace se soustřeďuje na jiný aspekt. Například regulace lobbingu v USA představují komplexní úpravu, která se zaměřuje na lobbisty i lobbované a je součástí širších legislativních opatření týkajících se fungování federálních úřadů a jejich zaměstnanců. V rámci regulace lobbistů je kladen velký důraz na zveřejňování jejich financí použitých na lobbistickou činnost. Kontrola lobbistů probíhá u příslušných úřadů. Oproti tomu kanadská regulace lobbingu zřizuje specializovaný útvar, který se registrací lobbistů a kontrolou lobbingu zabývá. V Kanadě neexistuje několik souběžných úřadů, u kterých by byli lobbisté registrováni, ale pouze jeden centrální. Velká Británie se oproti tomu zaměřuje jen na regulaci příjemců lobbingu a jednotlivá pravidla jsou součástí širšího chápání výkonu veřejné funkce, které má být doprovázeno vysokou mírou odpovědnosti, transparentnosti a profesionality. Další popsané příklady představují ukázkou slabé regulace, někdy i nízké funkčnosti celého mechanismu.

Následující kapitola se zabývala pokusy o regulaci lobbingu v České republice a snažila se analyzovat, proč všechny skončily neúspěšně. Hovořila o snahách o regulaci

lobbingu na parlamentní půdě i ve vládě. Poté shrnula iniciativu neziskových nevládních organizací. V jejím závěru jsem došla k přesvědčení, že v České republice je nedostatek politické vůle a chybí zde soustavné komplexní a zanalyzování lobbingu a jeho dopadu na fungování politických procesů. Regulace lobbingu je politiky vnímána jen jako součást širších opatření souvisejících s potíráním korupce. Ačkoli diskuse o regulaci lobbingu na půdě parlamentu i vlády probíhají již osm let, nepřinesly žádný hmatatelný výsledek. Práce obou institucí je navíc často nekonceptní a nesleduje jednoznačný a předem stanovený cíl. Po dlouhé době diskusí o lobbingu a příprav směřujících k jeho regulaci by nemělo dojít k situaci, kdy se projednávání vrací k základním otázkám (definicím a různým možnostem jeho regulace).

Závěrečná kapitola se stala vyústěním celé práce. Předložila jsem komplexní koncepci návrhu na regulaci lobbingu vhodnou pro české politické a právní prostředí. Tento návrh stanovoval základní parametry a principy, jež by regulace lobbingu měla obsahovat. Domnívám se, že pouze komplexní nastavení práv a povinností lobbistů může představovat funkční nástroj pro regulaci jejich aktivit a zamezení trestnému korupčnímu jednání. Mezi základní principy mnou navrhované regulace patří registrační povinnosti lobbistů u nezávislého centrálního orgánu, povinnost zveřejňovat stanovené informace ze strany veřejných činitelů, poskytování těchto informací veřejnosti a jejich kontrola nezávislým orgánem. Dále regulace lobbingu musí obsahovat přechodné lhůty pro bývalé veřejné činitele, kontrolní a sankční mechanismus. Cílem regulace je zamezení trestnému a korupčnímu jednání a zvýšení transparentnosti a otevřenosti procesů probíhajících mezi veřejnými činiteli a soukromými aktéry.

Na tomto místě je však nutné podotknout, že i sebedokonalejší úprava nemůže předejít všem rizikům vyplývajícím ze styků soukromých osob s veřejnými funkcionáři. Na efektivitu regulace lobbingu bude mít vliv chování jednotlivých aktérů a jejich schopnost ztotožnit se smyslem zákona o lobbingu a jeho pravidly. Cílem mnou navrhované regulace není zákaz lobbistických aktivit, ale jejich zprůhlednění, jež poslouží zúžení prostoru pro korupční jednání. V současné české společnosti a při stavu politické kultury v zemi, musíme být připraveni na variantu, že aktéři lobbingu se budou pokoušet zákon „ohýbat“ a vykládat různým způsobem. Tomuto se snažím přecházet přesnými definicemi. Můžou však nastat i situace, které se při návrhu tohoto regulačního mechanismu neuvažovaly, a proto bude nutné pravidla reformulovat. Mnou navrhovaný mechanismus regulace představuje základ, se kterým se dá dále pracovat v souvislosti se vznikem nových konkrétních problémů.

Regulace lobbingu představuje jen jednu dílčí oblast zkoumání tohoto fenoménu. Na lobbing se dá dále nahlížet z mnoha jiných úhlů a pro badatele z řad sociálně vědních disciplín představuje řadu dalších témat k analýze. Mezi ně patří například výzkum lobbistické činnosti (v jakých odvětvích se lobbing užívá nejčastěji, jaké jsou techniky lobbování, typologie lobbistů v dané zemi). Lze se zaměřit na prosazení konkrétního zájmu a roli lobbingu v tomto procesu. V neposlední řadě se analýzy mohou lobbingem zabývat z hlediska jeho ekonomické role v dané oblasti prosazování zájmů.

Použité prameny a literatura

Prameny:

Centre for Responsive politics: Total Lobbying Spending. *Open Secrets* [online]. 1. 1. 2013. Dostupné z: <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>, [cit. 15. 6. 2013].

Department of the Prime Minister and Cabinet: Lobbying Code of Conduct. *Register of lobbyists* [online]. 2008. Dostupné z: <http://lobbyists.pmc.gov.au/lobbyistsregister/index.cfm?event=contactWithLobbyistsCode>, [cit. 14. 6. 2013].

European Transparency Initiative. *Commission of European Communities* [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf, [cit. 15. 6. 2013].

Expertní stoly o lobbingu. *Respekt Institut* [online]. Dostupné z: <http://www.respektinstitut.cz/expertni-stoly-o-lobbingu/>, [cit. 18. 6. 2013].

First Report of the Committee on Standards in Public Life. *Committee on Standarts in Public Life*. [online]. Dostupné z: <http://37.128.129.237/our-work/inquiries/previous-reports/first-report-of-the-committee-on-standards-in-public-life/>, [cit. 17. 6. 2013].

Chief Official Ethics Commission Activity Report for 2009. *Chief Official Ethics Commision* [online]. Dostupné z: http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=583&Itemid=57, [cit. 5. 7. 2013].

Informace o možnostech řešení regulace lobbingu v České republice jinak než speciálním zákonem. *Sekce pro koordinaci boje s korupcí* [online]. 19. 5. 2011. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbing-106289/>, [cit. 1. 6. 2013].

Jazyková poradna Ústavu pro jazyk český. Lobbying. *Internetová jazyková příručka* [online]. Ústav pro jazyk český Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?id=742&dotaz=lobbing>, [cit. 2. 6. 2013].

Law on Lobbying Activities. *Seimas of the Republic of Lithuania* [online]. Dostupné z http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217, [cit. 17. 6. 2013].

Lobbying Act. *Canadian Legal Informational Institute Databases* [online]. Dostupné z: <http://www.canlii.org/eliisa/highlight.do?text=lobbying+act&language=en&searchTitle=Search+all+CanLII+Databases&path=/en/ca/laws/stat/rsc-1985-c-44-4th-supp/latest/rsc-1985-c-44-4th-supp.html&searchUrlHash=AAAAAQAMbG9iYnlpbmVmcgYWN0AAAAAAQ>, [cit. 2. 7. 2013].

Lobbying Disclosure Act. *Office of the Clerk* [online]. 18. 7. 2013 Dostupné z: http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html, [cit. 4. 6. 2013].

Lobbyist Registration Act. *Justice Law Webside* [online]. Dostupné z: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>, [cit. 15. 5. 2013].

Lobistų deklaracijos 2012 metus. *Chief Official Ethics Commision* [online]. Dostupné z: http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=372&Itemid=42, [cit. 5. 7. 2013].

Manuál pro ambasadora. *Rekonstrukce státu* [online]. Dostupné z: https://docs.google.com/document/d/1bDvZETM6YTN08YXIvwUlf7hOOD0uuovXEtHSGgK_cHw/edit?pli=1, [cit. 15. 7. 2013].

Organization for Economic Co-operation and Development: Regulations and Codes of Conduct on Lobbying in OECD countries. *Official OECD Documents* [online]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying%20timeline.pdf>, [cit. 4. 7. 2013].

1Organization for Economic Co-operation and Development: Revolving Doors: Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crises. *Official OECD Documents* [online]. 2009. Dostupné z: <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282009%292&docLanguage=En>, [cit. 5. 6. 2013].

Oslovování poslanců a senátorů. *Rekonstrukce státu* [online]. Dostupné z: <https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AqV-V-iwncUWdHhubnlubkc5azAzMTRyTzVHaFBNU1E#gid=1>, [cit. 15. 7. 2013].

Poziční dokument EPS k problematice průhlednosti legislativního procesu a regulace lobbingu v ČR. *Ekologický právní servis* [online]. Dostupné z: http://www.eps.cz/sites/default/files/tema/pozicni_dokument_lobbing_final.pdf, [cit. 1. 6. 2013].

Programové prohlášení vlády. *Úřad vlády České republiky* [online]. 17. 1. 2007. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/programove-prohlaseni-vlady-20780/>, [cit. 19. 6. 2013].

Rejstřík transparentnosti. *europa.eu* [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/codeOfConduct.do?locale=cs>, [cit. 30. 6. 2013].

Sněmovní tisk 994. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=994>, [cit. 2. 6. 2013].

Stanovy a etický kodex. *Asociace Public Affairs Agentur České republiky* [online]. 30. 5. 2012. Dostupné z: <http://www.apaa.cz/stanovy-a-eticky-kodex/>, [cit. 6. 7. 2013].

Transparency International: Regulace lobbingu: Když to jde v Kanadě, proč to nejde u nás? *Transparency International Česká republika* [online]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/aktuality/>, [cit. 20. 6. 2013].

What is Lobbying? *American League of Lobbyists* [online]. Dostupné z: <http://www.alldc.org/publicresources/lobbying.cfm>, [cit. 15. 6. 2013].

Zákon č. 107/1999 Sb. *Portál veřejné správy* [online]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=107~2F1999&rpp=15#seznam>, [cit. 1. 7. 2013].

Zákon č. 159/2006 Sb. *Portál veřejné správy* [online]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonStruct.jsp?page=0&idBiblio=62488&recShow=0&nr=159~2F2006&rpp=15#parCnt>, [cit. 15. 7. 2013].

Zákon č. 40/2009 Sb. *Portál veřejné správy* [online]. Dostupné z: <http://www.portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=68040&nr=40~2F2009&rpp=15#local-content>, [cit. 17. 6. 2013].

Zákon č. 90/1995 Sb. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html>, [cit. 4. 7. 2013].

Zákony na objednávku. *Ekologický právní servis* [online]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/resime/tema/zakony-na-objednavku>, [cit. 15. 6. 2013].

Literatura:

Baumgartner, Frank R.; Leech, Beth L.: *Basic interest: The importance of Groups on Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

Dvořáková, Vladimíra: *Spojené státy americké: společnost a politika*. Praha: Libri, 2002.

Frič, Pavol: Bez korupce nejsou koláče. *Lidové noviny*. 15. 8. 2002, s. 8 - 9.

Frič, Pavol: *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G, 1999.

German, Ľubomír: Medzi korupciou a lobbingom... In Šimíček, Vojtěch (ed.): *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 103 – 114.

Graziano, Luigi: Lobbying and the Public Interest. In CLAYES, P.-H., GOBIN, C., SMETS, I., WINAND, P. (ed.). *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration*. Bruxelles: PIE-EIP, 1998, s. 41 - 56.

Hamšík, Martin: Korupce a lobby. In Šimíček, Vojtěch (ed.): *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 85 - 97.

Chari, Raj S.; Kritzinger, Sylvia: *Understanding EU Policy Making*. London: Pluto, 2006.

Chari, Raj; Hogan, John; Murphy, Gary: *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester: Manchester University Press, 2010.

Kalniņš, Valts: Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An insight into lobbying practices. In: *Latvia and recommendations for the Saeima*. [online]. Riga: Latvian Institute of International Affairs, 2005. Dostupné z <http://www.politika.lv/index.php?f=249>, [cit. 30. 6. 2013].

Litman, George: Co mate proti lobby? *Ekonom*, ročník II (1995), číslo 46, s. 15 - 17.

McGrath, Conor: The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union, *Journal of Public Affairs*, Vol. 8 (2008), No. 1 - 2, str. 15-32.

Mulgan, Geoff: *Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government*. Michigan: Penguin Books, 2006.

Müller, Karel; Laboutková, Šárka; Vymětal, Petr: *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing a. s., 2010.

Nownes, Anthony, J.: *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Organization for Economic Co-operation and Development: Lobbying: Key Policy Issue. *Official OECD Documents* [online] 4. 1. 2006. Dostupné z: <http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282006%296&docLanguage=En>, [cit. 15. 6. 2013].

Organization for Economic Co-operation and Development: *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*. France: OECD Publishing, 2009.

Organization for Economic Co-operation and Development: *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*. Paris: OECD Publishing, 2012.

Pitrová, Markéta.; Kubová, Radana: Topografie regulace lobbingu. *Politologický časopis*, ročník XVIII (2012), č. 3, s. 276 – 294.

Růžička, Jan: Lobbying ve Spojených státech. In *Lobbyismus versus korupce I* [online]. 2003. Praha: Institut pro politickou a ekonomickou kulturu. Dostupné z: http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html, [cit. 30. 6. 2013]

Rychetík, Luděk: Regulace lobbování ve Velké Británii [online]. In *IPEK Lobbyismus versus korupce I*. Praha: Institut pro politickou a ekonomickou kulturu, 2004. Dostupné z: http://www.ipek.cz/soubory/01_KOMPLET.html, [cit. 30. 6. 2013].

Schendelen, Rinus van: *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, 2004. (přel. Pavel Dufek)

Thomas, Clive. S: *Research guide to U.S. and international interest groups*. Utah: Greenwood Press, 2004.

Transparency International: Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. *Transparency International Česká republika* [online]. 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf, [cit. 15. 5. 2013].

Vargovčíková, Jana: *Normativní význam legitimizace lobbingu: příklady České republiky a Francie*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze. Filozofická fakulta, 2010.

Vargovčíková, Jana: Variace diskursivního pojetí lobbingu v České republice a implikace pro jeho regulaci, *Politologická revue*, ročník XVIII (2011), číslo 3, s. 75 - 98.

Vymětal, Petr: *Koncept, praxe a kultura lobbování v anglofonních zemích*. Disertační práce. Praha: Vysoká škola ekonomická. Fakulta mezinárodních vztahů. 2011.

Vymětal, Petr: Typologie korupce. In Šimíček, Vojtěch (ed.): *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 13 - 30.

Watson, Richard; Shackleton, Martin: Organized Interests and Lobbying in the EU. In: Bomberg, Elizabeth; Peterson, Johna; Stubb C. Alexander (ed.): *The European Union: How Does It Work?*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Žaloudek, Karel: *Encyklopedie politiky*. Praha: Libri, 2004.