

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

(k návrhu zákona o lobbování a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování)

Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu zákona: zákon o lobbování a zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministr spravedlnosti	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte: 01/2021 / 01/2022
Implementace práva EU: NE	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Cílem předloženého návrhu zákona o lobbování a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování, je zvýšení transparentnosti lobbistické činnosti a posílení veřejné kontroly v této oblasti. Zřízením registru lobbistů a lobbovaných by měl být položen základ k zakotvení lobbování (lobbingu) jako legitimní činnosti, a též k jeho odlišení od lobbování netransparentního. Ukotvením informační povinnosti o lobbistických kontaktech jak na straně lobbistů, tak na straně zákonem definovaného okruhu lobbovaných osob dochází k posílení veřejné kontroly nad kontakty mezi veřejnými funkcionáři a zástupci zájmových skupin. Zavedení institutu lobbistické stopy u návrhů právních předpisů má prohloubit a usnadnit kontrolu veřejnosti nad legislativním procesem.</p>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO	
<p>Dopady na státní rozpočet bude představovat zřízení registru lobbistů a lobbovaných jako informačního systému veřejné správy. Náklady státního rozpočtu budou spojeny s vytvořením registru, postupným registrováním osob, přijímáním zpráv o činnosti a průběžnou kontrolou údajů. Dohled nad lobbováním bude představovat dopad na rozpočet Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který rovněž bude příslušný k projednávání přestupků a ukládání sankcí. Na státní rozpočet bude také mít dopad rozšíření připravované Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv o lobbistickou stopu jako přílohu ke každému publikovanému právnímu předpisu.</p>	
3.2 Dopad na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: ANO	
<p>Zavedení regulace lobbingu v ČR posílí mezinárodní konkurenceschopnost ČR, neboť tato regulace přispěje k vnímání ČR jako státu s vyšší mírou transparentnosti legislativního procesu.</p>	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: ANO	
<p>Dopady na podnikatelské prostředí budou spočívat v povinnosti registrace do registru lobbistů a lobbovaných pro ty podnikatele, jež budou v rámci svých aktivit vykonávat i lobbing. Někteří podnikatelé tak budou muset vynaložit náklady na vyplnění registrace a budou povinni čtvrtletně podávat zprávy o uskutečněném lobbování. Za nedodržení povinností stanovených zákonem o lobbování mohou být sankcionováni.</p>	

3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): ANO
Návrh nepočítá s přímým dopadem na územní samosprávné celky. Za nepřímý dopad lze označit skutečnost, že Asociace krajů ČR a zájmové svazy měst a obcí budou podle návrhu považovány za lobbisty s povinnou registrací. Registrovaným zájmovým svazům tak vzniknou náklady spojené s registrací a s plněním pravidelné informační povinnosti.
3.5 Sociální dopady: NE
Sociální dopady se nepředpokládají.
3.6 Dopady na spotřebitele: NE
Dopady na spotřebitele se nepředpokládají.
3.7 Dopady na životní prostředí: NE
Dopady na životní prostředí se nepředpokládají.
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: NE
Navrhované řešení nijak nerozlišuje mezi osobami účastnicími se lobbistických aktivit na základě pohlaví, rasy, vyznání ani jiných diskriminačních důvodů a nepůsobí vůči žádné ze skupin potenciálně zapojených do lobbistických aktivit diskriminačně.
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: NE
Dopady na výkon státní statistické služby se nepředpokládají.
3.10 Korupční rizika: NE
Nepředpokládá se zvýšení korupčních rizik, naopak úkolem návrhu zákona je zmenšení prostoru pro korupci a omezení některých jejích projevů.
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: NE
Návrh se nijak nedotýká otázek bezpečnosti a obrany státu.

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1 Název

Návrh zákona o lobbování a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování.

1.2 Definice problému

Lobbing neboli soustavné a cílené prosazování zájmů představuje legitimní součást demokratického procesu ve vyspělých zemích. Měl by být vnímán jako pozitivní a legitimní aktivita. Klíčovými aspekty činnosti lobbisty jsou

- **reprezentace** – lobbista zastupuje členy zájmové skupiny před orgány veřejné správy při formulaci politických cílů a přijímání relevantních politických rozhodnutí;
- **participace** – lobbista zefektivňuje účast osob s podobnými zájmy na politické činnosti;
- **komunikace** – lobbista veřejnému funkcionáři poskytuje informace za účelem ovlivnění přijímaných rozhodnutí;¹
- **formulování politiky** – úsilím lobbisty je postavit do středu politického zájmu otázky a problémy jím zastupované skupiny, aby byly politicky řešeny;
- **sledování politiky** – lobbista sleduje vládní programy, které jsou relevantní pro jím zastupovanou skupinu, a upozorňuje na jejich nedostatky.

Lobbing je důležitý především z hlediska informační výměny, jelikož přináší těm, kteří rozhodují, informace a vhled do problematiky. Umožňuje ale také přístup zájmových skupin a lobbistů k tvorbě a implementaci veřejných politik.²

Základní a zcela klíčovou podmínkou toho, aby všechny výše popsané funkce a role lobbistů bylo možné označit za legitimní, je, že budou vykonávány transparentně a pod veřejnou kontrolou. Není žádný rozumný a legitimní důvod pro to, aby zájmové skupiny, lobbisté nebo jejich klienti svou činnost, která ovlivňuje veřejné záležitosti, skrývali či zastírali. A pokud by otevřenost v lobbistické činnosti měla být určitým záměrem na obtíž, je zcela oprávněné se domnívat, že takové záměry nejsou v souladu s veřejným zájmem a představují riziko, že konkrétní legislativní či rozhodovací proces bude těmito netransparentními záměry negativně ovlivněn. Jde o opakující se problém, který zatím nebyl vyřešen nebo dostatečně zredukován. Na tomto místě lze odkázat na problematiku novelizace zákona

o elektronických komunikacích, která zákonodárnými sbory nebyla v roce 2016 schválena, přestože navrhované změny byly podporovány jak sektorovým regulátorem, Českým telekomunikačním úřadem³, tak i ministrem průmyslu a obchodu. V této souvislosti vyšlo najevo, že pozměňovací návrhy právní regulace jsou připravovány zájmovými sdruženími podnikatelů působících v regulovaném segmentu.⁴

Působení na představitele veřejné moci s cílem ovlivnit jejich rozhodování neprobíhá vždy transparentně a podle jasných pravidel, což přináší riziko ohrožení veřejného zájmu a upřednostnění zájmů osobních, skrytých či parciálních. Lobbing ve své netransparentní podobě je pak provázen jevy jako je nepřijatelné ovlivňování (včetně nepřímého úplatkářství), nekalá soutěž, střet zájmů, politická korupce ve formě tzv. regulatory capture (zajetí regulátora), které nepříznivě dopadají na veřejný

¹ Lobbying: Models for Regulation. Pross, A. P. 2007. OECD, Paris, s. 14.

² Transparency and Integrity in Lobbying. The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD 2013, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.

³ Viz <https://www.ctu.cz/sites/default/files/obsah/o-ctu/67231/soubory/poskytnutainformace-dopispru-cjctu-8622-2015-606.pdf>

⁴ <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10117034229-168-hodin/216452801100918/obsah/493466-snadna-korist>

zájem, veřejné politiky, jakož i na ekonomiku, atd.⁵ O riziku vzniku stavu *regulatory capture* vlivem působení netransparentního lobbingu svědčí rovněž Analýza vlivu herního průmyslu na možná rizika korupčního jednání v rámci veřejné správy a návrh řešení⁶ vypracovaná ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu v červenci 2017. Analýza identifikuje, jak byl v minulosti regulační orgán v oblasti provozování hazardu ovlivněn prostřednictvím nestandardních personálních vazeb mezi zástupci společností působících na tuzemském hazardním trhu a Odborem státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriami Ministerstva financí. Analýza rovněž upozornila na problém tzv. revolving doors (otáčivých dveří), kdy do vlivných pozic na Ministerstvu financí byly jmenovány osoby předtím angažované v herním průmyslu, což vzbuzovalo pochybnosti o jejich nestrannosti. Po ukončení svého působení ve veřejné správě byly opět zaměstnány společnostmi aktivními v oblasti herního průmyslu.

To, že k uvedeným negativním jevům v souvislosti s lobbingem dochází i v ČR, dokumentuje dále např. Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2015,⁷ v níž se konkrétně uvádí: „*Stejně jako v předchozích letech zaznamenala BIS i v roce 2015 projevy nelegitimního lobbingu v legislativním procesu i ve výkonu státní správy. Jeho častým cílem byly opět normy a rozhodování týkající se energetiky a zdravotnictví. Pro tato odvětví jsou charakteristické atributy, které vytvářejí podmínky pro lobbing – silná státní regulace, velký objem veřejných financí a silný privátní zájem na jejich využití. V oblasti energetiky byla cílem nelegitimních lobbistických zájmů zejména pravidla podpory a kontroly některých zdrojů energie. Ve zdravotnictví šlo zejména o legislativu upravující úhrady za léky a zdravotnické prostředky, ale i o konkrétní rozhodnutí regulačních orgánů v této oblasti.*“

Ve většině evropských zemí občané obecně nemají přístup k informacím týkajícím se lobbistické činnosti,⁸ což přispívá k jeho celkově negativnímu vnímání ze strany veřejnosti. To dokládá i studie Transparency International ČR z roku 2014,⁹ která se zabývala problematikou lobbingu v ČR. Upozorňuje na skutečnost, že lobbing, byť je považován za součást legislativního a rozhodovacího procesu, nemá dobrou pověst. V české společnosti je převážně hodnocen negativně a označován za neprůhledný, neveřejný a zákulisní. Třebaže zde již bylo několik pokusů o jeho regulaci, nebyl dosud reálně využit možný potenciál regulace, případně seberegulace, ke změně tohoto stavu.

Obdobná je však i situace v ostatních zemích. A proto se i mezinárodní organizace jako **Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Rada Evropy (RE) nebo Skupina států proti korupci (GRECO)** této problematice věnují, sledují praxi v jednotlivých zemích a vydávají doporučení pro členské státy s cílem posilovat transparentnost a integritu veřejného sektoru a procesů přijímání politických rozhodnutí. V posledních několika letech tak byl přijat zákon regulující lobbing či lobbisty např. v Maďarsku (2010), Slovinsku (2010), Rakousku (2012), Velké Británii (2014) a Irsku (2015).¹⁰

⁵ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁶ Dostupná na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAP6GZKD4>.

⁷ Dostupné na <https://www.bis.cz/vyrocní-zpráva890a.html?ArticleID=1104>.

⁸ Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access. Transparency International 2015, http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/04/Lobbying_web.pdf, s. 26.

⁹ V čím zájmu? Jak funguje lobbingu. Petr Vymětal. Transparency International ČR 2014, <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/V-%C4%8D%C3%ADm-z%C3%A1jmu-a-jak-funguje-lobbing.pdf>, s. 5.

¹⁰ Comparison of Models of Lobbying Regulation in EU Countries. Vymětal, Petr 2015. In Machová, Z., Tichá, M. (eds.). Proceedings of the 13th International Conference „ECONOMIC POLICY IN THE EUROPEAN UNION MEMBER COUNTRIES“, p. 750–760, http://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/hpveu/content/galerie-dokumentu/2015-proceedings/69_Vymetal.pdf.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Lobbying v současnosti žádnou zvláštní právní úpravu nemá, ačkoliv v posledních letech se v souvislosti s kauzami netransparentního ovlivňování politických rozhodnutí několik snah o regulaci tohoto fenoménu objevilo. Jednalo se jak o legislativní návrhy poslanecké, tak vládní. Žádný z nich však nebyl přijat a styky politiků a vrcholných veřejných funkcionářů s lobbisty tak nadále nejsou výslovně regulovány právní úpravou. V následujícím textu budou shrnuty předešlé návrhy na regulaci lobbistické činnosti, jež nebyly úspěšné.

1.3.1 Dosavadní pokusy o právní regulaci lobbyngu a etického kodexu poslance v ČR

Komplexní regulace lobbyngu

V září 2009 byl v rámci poslanecké iniciativy Bohuslava Sobotky a Jeronýma Tejce předložen návrh zákona o lobbyngu (sněmovní tisk 832, 5. volební období). Hlavní inspiraci zde představoval slovenský vládní návrh zákona z roku 2005, který v mnohém vycházel z tehdejší právní úpravy lobbyngu v USA. Podle předkládaného návrhu by se z lobbyngu stala regulérní volná živnost. Profesionální lobbyisté, pro které představuje lobbyng hlavní zdroj příjmů, by museli získat živnostenské oprávnění, registrovat se do veřejného seznamu Ministerstva vnitra a každého čtvrt roku hlásit vykonané lobbistické aktivity. Lobbyng byl v návrhu definován jako kontakt nebo pomoc k jeho uskutečnění; účelem kontaktu bylo stanovení ovlivňování přípravy obecně závazných právních předpisů a příprava koncepčních, strategických a plánovacích dokumentů. Vyšší transparentnosti lobbistické činnosti mělo být dosaženo ukotvením ohlašovací povinnosti jak ze strany lobbyistů, tak i lobbyovaných veřejných funkcionářů. Lobbyovanými osobami byli stanoveni poslanci, senátoři, ministři a vedoucí ústředních správních úřadů, kteří by měli dle návrhu povinnost evidovat veškeré své kontakty s lobbisty. Lobbyng tak měl být regulován pouze na centrální úrovni, nikoli na úrovni krajů či obcí. Za porušení povinností měla lobbyistovi hrozit pokuta od živnostenského úřadu včetně možnosti odnětí živnostenského oprávnění (zákaz výkonu lobbyngu) a veřejnému funkcionáři pokuta podle zákona o střetu zájmů. Dále návrh uváděl taxativní seznam vrcholných veřejných funkcionářů, kteří by museli periodicky podávat zprávu o svém pracovním programu, schůzkách s lobbisty atd. Jednalo by se tak o období veřejného díře, v němž by veřejní funkcionáři evidovali svůj program a schůzky zpětně. Motivačním opatřením k dodržování regulace lobbyngu měla být pro lobbyisty privilegovaná pozice při návštěvách v Parlamentu, kdy by lobbyisté při pohybu v Poslanecké sněmovně (dále jen „PSP“) a Senátu fungovali ve stejném režimu jako novináři, měli by přístup na schůze výborů, komisí, podvýborů a dále i přístup na jednání výborů krajů a obcí. Tento návrh regulace však sklídl při projednávání v prvním čtení v PSP značnou kritiku z hlediska své praktické funkčnosti a vymahatelnosti, proto bylo doporučeno jeho přepracování a opětovné předložení.

V únoru 2010 byl za podpory několika dalších parlamentních stran předložen druhý (přepracovaný) návrh zákona o lobbyngu (sněmovní tisk 994, 5. volební období), tentokrát s větší poslaneckou podporou. Regulován měl být soustavně vykonávaný lobbyng, který byl definován jako více než tři realizované lobbistické kontakty za kalendářní čtvrtletí. Lobbyng měl být opět regulován pouze na centrální úrovni, ne na úrovni krajů či obcí, přičemž za lobbyng bylo označeno ovlivňování přípravy obecně závazných právních předpisů a příprava koncepčních, strategických a plánovacích dokumentů. Orgánem odpovědným za vedení seznamu lobbyistů a lobbistických kontaktů mělo být znovu jako u předchozího návrhu Ministerstvo vnitra. Registrovaní lobbyisté měli při pohybu v PSP a Senátu mít stejný režim jako novináři, tedy měli mít přístup na schůze výborů, komisí, podvýborů a dále i na jednání výborů krajů a obcí. Oproti předchozímu návrhu obsahoval tento navíc možnost lobbyisty vystoupit s příspěvkem na jednání orgánů komor Parlamentu, navrhně-li to člen orgánu, a možnost požadovat zveřejnění stanoviska lobbyisty na internetových stránkách příslušného orgánu veřejné moci. Lobbistické kontakty s poslanci a senátory měly být oznamovány mandátovým a imunitním výborům

(MIV) obou komor Parlamentu, přičemž této povinnosti odpovídala povinnost lobbovaných, vyjmenovaných v taxativním seznamu vrcholných veřejných funkcionářů, periodicky podávat zprávu o svém pracovním programu, schůzkách s lobbisty atd. Poslanci a senátoři měli tuto povinnost plnit vůči příslušnému MIV, ostatní veřejní funkcionáři vůči Ministerstvu vnitra. Rozšířena byla i povinnost veřejných funkcionářů podávat oznámení o činnostech dle zákona o střetu zájmů, a to na asistenty poslanců a senátorů. Potřeba zaznamenání tzv. legislativní stopy byla vtělena do nové povinnosti zakotvené v Jednácím řádu PSP uvádět seznam všech osob, které se podílely na přípravě návrhu zákona, a povinnost náležitě odůvodňovat poslanecké návrhy zákona, zhodnotit jejich dopady (např. sociální a ekonomický), soulad s právními předpisy atd. Ačkoliv návrh prošel třetím čtením v Poslanecké sněmovně úspěšně, načasování těsně před volbami nebylo nakonec pro přijetí samotného zákona příznivé a Senát jej zamítl v červnu 2010.

Práce na regulaci lobbingu pokračovaly na jaře 2011, kdy proběhly čtyři kulaté stoly k této problematice – tzv. expertní stoly o lobbingu, organizované Respekt Institutem, poslankyní Lenkou Andryšovou a Sociologickým ústavem Akademie věd ČR. Závěry z těchto kulatých stolů obsahovaly konkrétní doporučení pro Ministerstvo vnitra, které mělo připravit vládní návrh zákona.

Za vlády Petra Nečase byl v návaznosti na uskutečněné odborné debaty v roce 2012 připraven návrh zákona o lobbingu. Jednalo se však o variantní návrh zákona, jenž nenesl jednoznačné řešení dané problematiky. Povinnost registrace lobbistů byla stanovena na uskutečněný čtvrtý, resp. pátý lobbistický kontakt za kalendářní čtvrtletí. Lobbing byl tedy charakterizován jako pravidelně vykonávaná činnost; vymezení lobbingu bylo uvedeno v několika variantách (různé kombinace legislativního procesu a rozhodovacího procesu na centrální či místní úrovni). Mezi adresáty lobbingu měli být zahrnuti představitelé moci výkonné a zákonodárné, navrhováno však bylo rovněž rozšíření i na představitele územních samosprávných celků (variantně tak byli zahrnuti jak vedoucí zaměstnanci ve státní správě, tak asistenti a poradci poslanců, senátoři, členové vlády, starostové, zastupitelé, ředitelé krajských úřadů a další). Jako dohledový orgán pro oblast lobbingu byl navrhován Úřad pro veřejný dohled nad financováním politických stran a politických hnutí¹¹ nebo vytvoření nové funkce zvláštního parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu (zde byla patrná inspirace kanadským vzorem regulace lobbingu na parlamentní úrovni). Dle návrhu tak měl vzniknout registr lobbistů, do kterého by lobbisté měli povinnost předkládat finanční zprávy či výroční zprávy. Registrovaní lobbisté by měli přístup k materiálům týkajícím se legislativního procesu. Návrh obsahoval navíc i opatření proti tzv. *revolving doors*, kdy by lobbovaní (veřejní funkcionáři) nesměli po dobu dvou let od skončení funkce vykonávat lobbing. Rozšířena byla opět i povinnost podávat oznámení o činnostech dle zákona o střetu zájmů, a to na asistenty poslanců a senátorů. I v tomto návrhu byla upravena tzv. legislativní stopa, nová povinnost stanovená Jednácím řádem PSP, a to uvádět seznam osob, které se podílely na přípravě návrhu zákona a povinnost odůvodňovat poslanecké návrhy zákona, zhodnotit jejich dopady atd. Nakonec však bylo od regulace lobbingu prostřednictvím speciálního zákona v květnu 2013 upuštěno, zejména z důvodu množství připomínek obdržných v rámci mezirezortního připomínkového řízení, které nebylo možné pro jejich vzájemnou rozpornost vypořádat.

Následně byl v roce 2013 předložen materiál zpracovaný Úřadem vlády České republiky, který shrnoval možnosti řešení regulace lobbingu jinak než speciálním zákonem.¹² Navrhováno bylo zavedení otevřeného systému eKLEP pro širokou veřejnost, realizace projektů eSbírka a eLegislativa,

¹¹ Dříve zvažovaný ekvivalent dnes již existujícího Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

¹² Dostupné na <https://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Informace-o-moznostech-reseni-regulace-lobbingu-v-Ceske-republice-jinak-nez-specialnim-zakonom.pdf>.

návrh etického kodexu poslance a senátora, zhodnocení korupčních rizik navrhovaných právních předpisů (tzv. Corruption Impact Assessment, CIA), novelizace jednacích řádů PSP a Senátu, zavedení lobbingu jako živnosti a vytvoření registru lobbistů v rámci živnostenského rejstříku, dočasné omezení výkonu lobbingu u bývalých veřejných funkcionářů. Některá z těchto opatření již byla realizována (otevření eKLEP veřejnosti, zavedení zhodnocení korupčních rizik) či se v jejich realizaci pokračuje (projekt eSbírka a eLegislativa).

V listopadu 2013 byl v návaznosti na předchozí snahy o regulaci lobbingu skupinou poslanců předložen návrh novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (provedená zákonem č. 265/2014 Sb.). Jeho cílem bylo zakotvit povinnost zaznamenávat do důvodové zprávy k zákonu tzv. legislativní stopu v podobě seznamu všech osob, které se na tvorbě legislativního textu v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně podílely. Dále měl být prodloužen interval mezi druhým a třetím čtením, aby měli poslanci dostatečnou dobu k seznámení se s projednávaným materiálem. Jednání orgánů Poslanecké sněmovny (s určenými výjimkami z důvodu utajovaných informací či bezpečnosti státu atd.) měla být nově a priori veřejná, aby byla lépe umožněna účast veřejnosti, a tím pádem veřejná kontrola a transparentnost projednávání. Návrh zákona rovněž zaváděl povinnost zpracovávat k poslaneckému návrhu zákona hodnocení CIA a RIA a dále cílil na odstranění neprůhledného rozdělování finančních prostředků pomocí pozměňovacích návrhů k zákonu o státním rozpočtu. Nakonec však byly z návrhu schváleny pouze dílčí změny, týkající se prodloužení doby mezi druhým a třetím čtením návrhu zákona, zveřejňování podrobnějších informací o jednání a hlasování ve výborech PSP a obecná povinnost odůvodňovat podávané pozměňovací návrhy, avšak bez bližšího konkretizování obsahu odůvodnění a jeho složek.

Regulace přijímání darů

V průběhu předchozích let nebyla navrhována a v současné době tak neexistují žádná pravidla upravující přijímání darů veřejnými funkcionáři. Není nijak stanoveno, jaké dary a výhody může poslanec, senátor či jiný veřejný funkcionář (např. člen vlády) přijmout, a ve kterých případech by je měl odmítnout. Dle platné právní úpravy, obsažené v zákoně o střetu zájmů, má veřejný funkcionář dle § 11 povinnost v oznámení o příjmech a závazcích evidovat dary, jejichž hodnota v jednotlivém případě přesáhne 10 000,- Kč, a pokud tyto ostatní příjmy (tj. kromě příjmů, na které má nárok v souvislosti s výkonem funkce) v kalendářním roce přesáhnou 100 000,- Kč. Tato oznámení se však podávají zpětně vždy za období jednoho roku a maximální výše pokuty v případě, že je tato povinnost určitým způsobem porušena, je 50 000,- Kč (tato horní hranice se však v praxi příliš nevyskytuje a peněžité sankce za nesplnění povinnosti jsou správními orgány udělovány zřídka¹³). Povinnost poctivě a pravdivě uvádět veškeré obdržené dary tak není v praxi efektivně vynucována.

V rámci novely zákona o střetu zájmů¹⁴ byla schválena centralizace registru oznámení a snazší přístup veřejnosti k podaným oznámením. Regulace oznamování darů se však přijetím novely nijak podstatně nemění.

Etické kodexy

Návrh na vytvoření dobrovolného Etického kodexu poslance předložil předseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek již v listopadu 2005. V souladu s tímto kodexem by se poslanec např. na půdě Parlamentu mohl setkat pouze s registrovaným lobbistou. Kodex upravoval např. vztahy politiků

¹³ Analýza vymahatelnosti zákonných úprav střetu zájmů v České republice. Oživení 2014, http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_analyza_stret_zajmu_cz.pdf.

¹⁴ Zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

s lobbisty, přijímání darů či zaměstnávání rodinných příslušníků. Jelikož se k němu přihlásilo jen několik málo poslanců, nepodařilo se jej do praxe prosadit.

Vláda Petra Nečase si v rámci úkolu č. 5.7 Strategie vlády v proti korupci na období let 2011 a 2012 uložila zpracovat návrh vzorového etického kodexu poslance. Místopředsdkyně vlády a předsdkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí za tímto účelem vytvořila pracovní skupinu složenou ze zástupců politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně.¹⁵ V únoru 2013 předložila pracovní skupina finální znění návrhu etického kodexu poslance tehdejší předsdkyni Poslanecké sněmovny k dalšímu využití. Dle návrhu měl poslanec vykonávat svůj mandát pod veřejnou kontrolou, a poskytovat tak veřejnosti informace o výši příjmů spojených s výkonem mandátu a o jednáních, která uskutečnil v souvislosti s legislativním procesem. Poslanec měl uvádět u předkládaných legislativních návrhů legislativní stopu, tj. informaci, zda návrh předložil na žádost či doporučení jiné osoby a zda byl jeho návrh konzultován se zástupci zájmových skupin. Poslanec měl včas a řádně odevzdávat oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, a to v souladu se zákonem o střetu zájmů. V návrhu byla také upravena problematika darů – při výkonu svých povinností by neměl poslanec přijímat žádné dary, ledaže by byla hodnota tohoto daru nižší než 5 000,- Kč a dar byl projevem zdvořilosti. Kontrolu nad dodržováním etického kodexu měla vykonávat *Etická komise*. Ta by po šetření potenciálního pochybení vydala usnesení, ve kterém by uvedla, zda poslanec porušil či neporušil kodex, a toto usnesení by bylo následně zveřejněno na internetu. Zpracovaný a předložený návrh byl zaslán do Poslanecké sněmovny, která jej však v plénu do konce funkčního období neprojednala.¹⁶

1.3.2 Způsoby právní regulace lobbingu v zahraničí

V posledních několika letech došlo k přijetí zákonů regulujících lobbing či lobbisty např. v Maďarsku (2010), Slovinsku (2010), Rakousku (2012), Velké Británii (2014) nebo Irsku (2015). Přidaly se tak ke skupině zemí, které regulaci lobbingu zavedly již dříve (např. USA, Německo, Nizozemsko, Francie).

Je rovněž důležité zmínit, že právní úprava lobbování v evropských státech osciluje mezi americkým a evropským modelem, které vyplývají z rozdílných politických systémů a rozdílů historických. Zatímco americká politika je polarizovaná kolem dvou hlavních stran, evropské země mají obvykle politický systém více stran a odlišný je i volební systém. Velmi důležitým rozdílem je způsob zapojení zájmových skupin a občanské společnosti při tvorbě politiky. Americký systém zapojení zájmových skupin může být charakterizován jako systém konkurenční bez privilegovaných korporací, zatímco v evropských zemích je běžné, že některé korporace (např. odbory, průmyslové svazy) spolupracují s vládami na bázi tripartitních dohod.

I tradice lobbování je odlišná: profesionální lobbing samotný je typičtější pro americkou spíše než pro evropskou politiku. V evropských poměrech existuje vícero „přístupových“ bodů k tvůrcům politik, což vede k potřebě při lobbistické činnosti postihovat více cílů. Jsou samozřejmě i další rozdíly způsobené diferencemi mezi pluralistickým a více korporativistickým systémem.

Nejčastěji je regulován lobbing zaměřený na legislativní i exekutivní složku moci (Rakousko, Irsko, Litva, Polsko, Slovinsko, EU). Pokud si však formální pravidla vytváří pouze jedna složka, je lobbing regulován jen ve vztahu k ní (legislativní složka – Francie, Německo, Nizozemsko; exekutivní složka – Velká Británie, Austrálie). Například v USA je regulován na federální úrovni, ale také na úrovni jednotlivých států. In-house lobbisté (osoby vykonávající lobbing v rámci práce pro svého

¹⁵ Lenka Andrášová za LIDEM, Jan Čechlovský za ODS, Jiří Dolejš za KSČM, Gabriela Pecková za TOP 09, Kateřina Klasnová za VV a Lubomír Zaorálek za ČSSD.

¹⁶ V čím zájmu? Transparency International ČR 2014.

zaměstnavatele) vč. neziskových organizací jsou do regulace zahrnováni spíše méně (EU, Rakousko, Kanada, USA).¹⁷

V následující části jsou představeny některé zahraniční právní úpravy oblasti lobbingu (Rakousko, Slovinsko, Polsko, Irsko, Evropská unie). Pro představení právních úprav bylo vycházeno z materiálů a odpovědí, které byly poskytnuty zahraničními institucemi odpovědnými za oblast právní regulace lobbingu, analýzami mezinárodních organizací a neziskových organizací a studie Parlamentního institutu *Zákonná úprava lobbingu ve vybraných zemích*.¹⁸

Rakousko

Rakousko přijalo právní úpravu v oblasti lobbingu – zákon o zajištění transparentnosti při výkonu politických a ekonomických zájmů¹⁹ v roce 2012.

V případě rakouského zákona je za lobbing považován *veškerý organizovaný a strukturovaný kontakt s veřejnými funkcionáři s cílem ovlivnit jejich rozhodování ve prospěch klienta*. Rakouský zákon míří na veřejné funkcionáře v legislativní i exekutivní složce moci, a to i na úrovni spolkových zemí. Mezi další lobbované osoby jsou zařazeni soudci a úředníci a zaměstnanci vykonávající činnosti pro orgány spolku, spolkových zemí a obcí.

Za lobbistu je považována osoba, která vykonává svou činnost jako samostatně výdělečná osoba nebo jako zaměstnanec lobbistické společnosti (tj. společnost, která za úplatu vykonává lobbistickou činnost ve prospěch klienta). Do definice lobbisty spadají také in-house lobbisté, například sdružení několika osob nebo také samosprávné orgány (zde patří např. také profesní komory), které mohou hájit společný zájem svých členů.²⁰ Mezi lobbované osoby patří podle zákona jak legislativní, tak exekutivní složka moci, ale také úředníci na národní i spolkové úrovni.²¹ Některé zájmové skupiny, jako např. politické strany nebo církve, nejsou zahrnuty v pravidlech pro regulaci lobbingu.

Podmínkou pro výkon lobbingu je registrace lobbistů do registru, který je veden Spolkovým ministerstvem spravedlnosti. Lobbisté jsou však rozdělení do skupin A až D (profesionální, in-house, profesní komory), na které se vztahují odlišná pravidla. Pro každou z těchto skupin je určen jiný rozsah informací zveřejňovaných při registraci. Nejrozsáhlejší množství údajů poskytují profesionální a korporátní lobbisté, kteří spadají do skupin A a B.²² Skupinu označenou jako C a D pak tvoří územní samosprávné celky, profesní komory, zájmové skupiny a asociace. Do registru lobbistů je možné se zaregistrovat skrze určené webové stránky. Lobbistické společnosti, které jsou zaregistrovány v registru lobbistů, musí na svých webových stránkách zveřejňovat etický kodex.

Registr lobbistů je téměř v celém rozsahu přístupný veřejnosti. Jedinou součástí registru, která není veřejně přístupná (avšak za splnění určitých podmínek a souhlasu dotčeného profesionálního lobbisty nebo konzultanta zpřístupněna být může), jsou záznamy o uskutečněných lobbistických kontaktech profesionálních lobbistů. Tato výjimka z jinak transparentně přístupného registru lobbistů je odůvodněna ochranou soukromí údajů a ekonomických zájmů klientů. Tímto opatřením však dochází k omezení transparentnosti celého registru, přičemž odpovědnost za monitorování podezřelých

¹⁷ Lobbyists registers as the main measure of lobbying regulation? Vymětal, Petr (forthcoming). Union Member Paper presented on 14th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Countries”, September 14–16, 2016, Petrovice u Karviné, Czech Republic.

¹⁸ Nové dokumenty Parlamentního institutu. *Zákonná úprava lobbingu ve vybraných zemích* <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw>.

¹⁹ Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen.

²⁰ Lobbying in Austria. In whose interest?, Transparency International 2014.

²¹ Zákonná úprava lobbingu ve vybraných zemích, Parlamentní institut 2017.

²² Lobbying in Austria. In whose interest?, Transparency International 2014.

uskutečněných lobbistických kontaktů přechází pouze na Spolkové ministerstvo spravedlnosti.²³ Lobbované osoby nejsou povinny podávat zprávy o proběhlých lobbistických kontaktech. Pro registraci do registru lobbistů je stanoven poplatek, který se svou výší liší podle skupiny, do které lobbistická společnost nebo lobbista spadá. Pro skupinu A, která zahrnuje lobbistické společnosti, je poplatek stanoven na 630 EUR, pro skupinu in-house lobbistů (B) 210 EUR, a pro skupiny C a D je poplatek stanoven ve výši 105 EUR.

Pravomoc udělování sankcí taktéž spadá do působnosti Spolkového ministerstva spravedlnosti. Při zjištění uskutečnění lobbistického kontaktu bez předchozí registrace je možné udělit finanční sankci ve výši 20 000 – 40 000 EUR. V případě neplnění platných pravidel má Spolkové ministerstvo spravedlnosti možnost zrušit registraci lobbisty, kterému pak není po dobu následujících 3 let umožněna nová registrace. Problematika otáčivých dveří není v rakouské právní úpravě upravena.

Slovensko

Jedním z dalších států, který patří mezi první, v nichž byla zavedena pravidla pro oblast lobbingu, je Slovensko. Problematika lobbingu je zakotvena v zákoně o integritě a prevenci korupce²⁴ z roku 2010, který upravuje i další oblasti, jako například ochranu oznamovatelů nebo střetu zájmů.

Výše uvedený zákon obsahuje definice lobbingu i lobbistů. Lobbingem se rozumí *činnost lobbistů, kteří v zastoupení zájmových skupin ovlivňují neveřejným způsobem rozhodnutí orgánů státu a orgánů místní samosprávy a nositelů veřejné moci při diskusi a přijímání předpisů a jiných obecných dokumentů, jakož i na rozhodnutí státních orgánů, orgánů místní samosprávy a nositelů veřejné moci v jiných záležitostech, než které jsou předmětem soudních a správních řízení a jiných postupů prováděných podle předpisů upravujících veřejné zakázky, stejně jako řízení, ve kterých je rozhodováno o právech a povinnostech jednotlivců.*²⁵ Lobbing znamená jakýkoliv neveřejný kontakt uskutečněný mezi lobbistou a lobbovanou stranou za účelem ovlivnění obsahu nebo procesu přijímání výše uvedených rozhodnutí.

Lobbistou je podle slovenského zákona *jakákoliv osoba, která vykonává lobbing a která je zapsána do rejstříku lobbistů, nebo také osoba, která vykonává lobbing a je zaměstnancem zájmové skupiny a lobbuje v jejím zájmu, nebo osoba, která je zástupcem této zájmové skupiny.* Zákon tak rozlišuje profesionální a in-house lobbisty.

Za lobbované osoby jsou považováni *veřejní funkcionáři a státní zaměstnanci zaměstnaní ve státní správě a orgánech místní samosprávy, kteří rozhodují o předpisech anebo se podílejí na jejich přípravě a přijetí.* Mezi lobbované osoby jsou zařazeni veřejní funkcionáři v legislativní i exekutivní složce, státní tajemníci, soudci Ústavního soudu i dalších soudů. Dále se právní úprava vztahuje i na poslance Evropského parlamentu, úředníky v evropských a mezinárodních institucích nebo i úředníky slovenské centrální banky. Okruh lobbovaných osob je tak v porovnání s dalšími zeměmi poměrně široký.²⁶

První registr lobbistů byl zřízen již v roce 2010 společně se schválením nového zákona o integritě a prevenci korupce. Povinnost registrace do tohoto registru existuje pouze pro kategorii profesionálních lobbistů, což znamená poměrně nízký počet zaregistrovaných osob. In-house lobbisté

²³ Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. <http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-austria>.

²⁴ Zákon o integritě in preprečevanju Korupcie, 2010.

²⁵ Zákon o integritě in preprečevanju Korupcie, 2010.

²⁶ Zákonná úprava lobbingu ve vybraných zemích, Parlamentní institut, Praha 2017.

se do registru neregistrují. Do registru mohou být zaregistrovány pouze fyzické, nikoliv právnické osoby. Registr lobbistů obsahuje o každé zaregistrované osobě následující data – jméno, daňové identifikační číslo, sídlo a jméno společnosti, v níž je zaměstnán, informace, zdali je živnostník nebo zaměstnanec, a oblasti zájmu. Slovinská úprava předpokládá povinnou registraci lobbisty již před prvním lobbistickým kontaktem.

Institucí odpovědnou za vedení a správu registru lobbistů je zvláštní orgán státní správy – Komise pro prevenci korupce (Commission for the Prevention of Corruption, dále jen „Komise“). Komise vydává rozhodnutí o registraci nebo odstranění z registru lobbistů. Registr lobbistů je veřejně dostupný na stránkách Komise.

Zaregistrovaní lobbisté mají povinnost jednou ročně (do 31. ledna za předchozí kalendářní rok) předkládat zprávu o činnosti, která obsahuje poměrně podrobné informace o zaměstnavateli/klientovi, finanční částky za konkrétní služby, eventuálně procentní podíl, cíle a účely lobbingu, kontaktované vládní orgány a činitele, typ lobbingu a techniky použité v daných konkrétních případech, typ a hodnotu darů poskytnutých politickým stranám a na volební a referendové kampaně.

Zákonná úprava přináší dvoustupňový systém zachycování údajů o lobbování. Proto je po veřejných funkcionářích požadováno vyhotovení zprávy o jednání s lobbisty. Veřejní funkcionáři odevzdávají také výroční shrnutí aktivit ze strany profesionálních lobbistů. Podle zákona jsou lobbované osoby povinny vytvořit o dané schůzce záznam s podrobnými údaji pro svého nadřízeného a Komisi a tento záznam postoupit do 3 dnů od termínu jednání s lobbistou.²⁷ V posledních letech dochází k nárůstu těchto zpráv ze strany lobbovaných. V případě, že lobbovaná osoba zjistí, že lobbista nebyl zaregistrován v seznamu, musí tuto skutečnost oznámit Komisi, a to do 10 dnů od jednání. Stejnou povinnost má lobbovaný i v případě, kdy zjistí, že mu byly lobbistou poskytnuty nesprávné nebo zavádějící informace.²⁸

Komise má v oblasti lobbingu také kontrolní a sankční pravomoci. Komise může lobbistům zaslat písemnou upomínku, zakázat jim lobbistickou činnost na 3 až 24 měsíců, zakázat další lobbování v určité záležitosti, vymazat je z registru. Tyto sankce jsou pak do registru zaznamenávány.²⁹

Co se týče problematiky darů, nesmí veřejní funkcionáři (včetně poslanců) dle slovinských právních předpisů přijmout dary, které by mohly ohrozit jejich nestrannost. Protokolární dary a občasná dary, jejichž hodnota nepřesáhne 75 EUR, jsou považovány za zanedbatelné. Pokud dar přesáhne tuto hodnotu, stává se majetkem instituce, ve které obdarovaný vykonává úřad, tj. např. Národního shromáždění.³⁰

Polsko

Jednou z prvních evropských zemí, která se rozhodla pro přijetí právní úpravy lobbingu, je Polsko, které již v roce 2005 přijalo zákon o lobbingu v procesu tvorby právních předpisů.³¹

²⁷ Slovenia: The regulation of lobbying in place and the challenge of implementation, Lobbyist, Governments and Public Trust Volume 3, OECD 2014. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/slovenia-the-regulation-of-lobbying-in-place-and-the-challenge-of-implementation_9789264214224-17-en

²⁸ Tamtéž.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ Slovenia. Forth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. GRECO. Council of Europe 2014, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf).

³¹ USTAWA z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa

Lobbíngem se v Polsku rozumí *jakákoliv činnost prováděná v souladu se zákonem zaměřená na ovlivňování orgánů veřejné moci v procesu tvorby právních předpisů*. Regulace lobbíngu se přitom zaměřuje pouze na profesionální lobbíng, který je definován jako *činnost vykonávaná pro třetí osobu za úplatu s cílem hájit její zájmy v legislativním procesu*. Profesionální lobbíng může vykonávat podnikatel nebo fyzická osoba, která není podnikatelem, na základě občanskoprávní smlouvy. Samotnou definici lobbisty ale polská právní úprava nenabízí. Problematickým místem právní úpravy je také definice okruhu lobbovaných osob, který není výslovně vymezen. Lze však dovodit, že jsou zde zahrnuty orgány veřejné správy, které mají vliv na proces tvorby právních předpisů.³²

Polským specifíkem je také existence více registrů, které jsou určeny pro jednotlivé skupiny lobbovaných osob. První z rejstříků, který byl vytvořen na základě přijetí právní úpravy lobbíngu, byl spuštěn v roce 2006 (správcem registru je Ministerstvo vnitra a veřejné správy) a další dva registry vznikly na základě vnitřních procesních pravidel obou komor parlamentu (Sejmu a Senátu). Stejně jako v předchozích příkladech jsou profesionální lobbisté oprávněni vykonávat lobbíng až po zápisu do registru lobbistů. Zápisem v parlamentních registrech lobbisté získávají výhodu v podobě vstupu do prostor obou parlamentních komor. Lobbisté jsou do registru uvedeni po zaplacení správního poplatku v maximální výši 100 PLN. Další povinností lobbistů, kromě již zmíněné registrace, je informovat lobbovanou osobu o oblasti zájmu a o tom, v čí prospěch lobbistické aktivity vyvíjí.³³

Lobbisté, kteří chtějí vykonávat svou činnost v komorách parlamentu, musí nejprve tuto skutečnost nahlásit určeným zaměstnancům v Sejmu a Senátu. Tito zaměstnanci monitorují aktivity lobbistů a vydávají zprávy o četnosti kontaktů a vlivu lobbistů na legislativní proces.

Například oproti rakouské úpravě jsou informace o lobbistických kontaktech vyžadovány pouze od lobbované strany, a to poměrně v detailní podobě. Lobbovaná osoba musí neprodleně poskytnout informace o uskutečněných lobbistických aktivitách. V obsahu každoroční zprávy by pak měl být uveden konkrétní seznam zapojených lobbistů, seznam a popis konkrétních případů, v nichž bylo lobbováno, a použitých forem lobbíngu včetně toho, zda bylo cílem daný projekt podpořit nebo proti němu vystupovat, i samotný popis vykonávání úspěšného vlivu profesionálního lobbisty/firmy na legislativní a regulační rozhodovací proces.³⁴

Sankční pravomoc spadá do gesce Ministerstva vnitra a veřejné správy, které může uložit pokutu lobbistovi ve výši 3 000 až 50 000 PLN, který vykonal lobbistický kontakt, aniž by byl zapsán do registru.

Společně se zřízením registru lobbistů polský zákon o lobbíngu částečně upravuje legislativní proces, kdy vláda předkládá Sejmu plán legislativních prací. Tento plán je také dostupný na internetových stránkách pro širokou i odbornou veřejnost, která může deklarovat zájem účastnit se veřejného slyšení nebo konzultace k jednotlivým legislativním materiálům.

Členové polského Sejmu musí uvádět veškeré obdržené dary. Poslanci mají povinnost předávat registru zájmů informace o všech svých zdrojích příjmu, darech a dotacích. Za neplnění této povinnosti ovšem nehrozí žádné sankce.³⁵

³² Zákonná úprava lobbíngu ve vybraných zemích, Parlamentní institut 2017.

³³ Tamtéž.

³⁴ Legislation of Lobbying in Europe. Hungary, Lithuania, Poland. OECD 2007, s. 3-12.

³⁵ Srovnávací analýza střetu zájmů v zemích V4 + Estonsku. Oživení 2014, http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf.

Irsko

Nejnovější právní úpravu mezi vybranými zeměmi přijalo v roce 2015 Irsko.³⁶

Zákon definuje „lobbistické aktivity“ následujícím způsobem:

- jedná se o přímou nebo nepřímou komunikaci s určeným veřejným funkcionářem;
- taková komunikace se týká „relevantní záležitosti“;
- taková komunikace není z působnosti zákona výslovně vyňata.³⁷

Osoba provádí lobbying v případě, že splňuje následující kritéria, která zákon stanovuje.

I. Komunikace je prováděna:

- a. zaměstnavatelem s více než 10 zaměstnanci na plný úvazek, kteří komunikují ve prospěch zaměstnavatele;
- b. reprezentativním orgánem s alespoň jedním zaměstnancem, jehož cílem je primárně reprezentovat zájmy svých členů a komunikace je vedena ve prospěch jeho členů placeným zaměstnancem nebo funkcionářem orgánu;
- c. subjektem s alespoň jedním zaměstnancem, jehož primárním účelem je zabývat se specifickými otázkami a placený zaměstnanec nebo funkcionář subjektu v těchto otázkách komunikuje;
- d. třetí stranou, která za úplatu komunikuje v zájmu klienta, který spadá do jedné z předchozích kategorií;
- e. každou osobou, která komunikuje ve věci územního plánování.

II. Komunikace se týká „relevantní záležitosti“, kterou se rozumí:

- a. iniciace, vývoj nebo změna jakékoliv veřejné politiky nebo veřejného programu;
- b. příprava nebo novela jakéhokoliv právního předpisu;
- c. poskytnutí jakékoliv dotace, půjčky nebo jiné finanční podpory, smlouvy, dohody nebo licence či jiného povolení zahrnující veřejné prostředky.³⁸

Z výše uvedeného jsou vyloučeny záležitosti týkající se implementace politik, zákonů či programů technického rázu.³⁹

Zákon tak explicitně neuvádí definici lobbyingu ani lobbisty, ale jen vymezuje poměrně široký okruh osob, které lobbying provádí, a také situaci, kdy k lobbyingu dochází. Zákon dále stanovuje okruh lobbovaných osob v legislativní i exekutivní oblasti. Do tohoto okruhu patří ministři, členové obou parlamentních komor, členové Evropského parlamentu a členové orgánů místních samospráv. Dále jsou mezi lobbované osoby zařazení i zvláštní poradci ministrů a někteří vybraní úředníci.

Pilotní provoz registru lobbistů byl spuštěn několik měsíců před plánovaným termínem oficiálního zahájení tak, aby se lobbisté mohli seznámit s prostředím registru a jeho funkcemi. Registr lobbistů je spravován nezávislou Komisí pro standardy ve veřejné správě, která vznikla již v roce 2001 a jejíž hlavní rolí je dohled nad pravidly pro oznamování střetu zájmů, registrem darů a volebních výdajů stran. Od počátku roku 2017 připadly komisi i vyšetřovací a sankční pravomoci. Irský zákon stanovuje, že osoba vykonávající lobbistické aktivity musí být zapsána v registru.

Mezi další povinnosti lobbisty patří zasílání výkazu o svých aktivitách, a to ve stanovených termínech 3x ročně. Tento výkaz musí lobbista postoupit i v případě, že v daném období k žádným lobbistickým kontaktům nedošlo. Odevzdávaný výkaz obsahuje velké množství údajů, mezi které patří informace

³⁶ Regulation of Lobbying Act, 2015.

³⁷ Zákonná úprava lobbyingu ve vybraných zemích, Parlamentní institut 2017.

³⁸ Zákonná úprava lobbyingu ve vybraných zemích, Parlamentní institut 2017.

³⁹ Ireland: Proposals for registering lobbying activities, Lobbyist, Governments and Public Trust Volume 3, OECD 2014. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/slovenia-the-regulation-of-lobbying-in-place-and-the-challenge-of-implementation_9789264214224-17-en

o provedených lobbistických kontaktech, informace týkající se klienta, jména lobbovaných osob a jejich zaměstnavatele, předmět a cíle kontaktů, typ a rozsah vykonávaných lobbistických aktivit a další informace, které mohou být dodatečně stanoveny.

Lobbované osoby samostatně nemají žádné povinnosti, které by je zavazovaly oznamovat proběhlé kontakty. Každá relevantní instituce je však povinna vydat seznam určených veřejných funkcionářů a údaje o jejich roli a odpovědnosti v dané instituci. Irský zákon jako jeden z mála řeší otázku otáčivých dveří, přičemž určení veřejní funkcionáři nesmějí vykonávat lobbistické aktivity až 1 rok poté, co přestanou vykonávat činnost ve státních institucích.

Od roku 2017 má irský dohledový orgán také sankční pravomoci. Sankce může uplatnit v případě, kdy lobbista vykonává svou činnost bez zápisu do registru, neodevzdá výkaz o svých aktivitách ve stanoveném termínu nebo poskytne v tomto výkazu nepravdivé informace. Za administrativní nedostatky může být uložena pokuta až 200 EUR, za jiná porušení zákona může být lobbista odsouzen až ke dvěma letům vězení a/nebo pokutě do výše 2 500 EUR.⁴⁰

Evropská unie

Orgány Evropské unie reagují na velkou koncentraci lobbistů, proto byla v posledních letech přijata řada opatření na podporu transparentnosti legislativního procesu⁴¹. V současné době funguje dobrovolný Rejstřík transparentnosti EU Komise a Parlamentu, do něhož se registrují lobbisté a zástupci zájmových skupin, kteří usilují o ovlivnění legislativního a rozhodovacího procesu v orgánech Evropské unie. V září 2016 byl předložen návrh interinstitucionální dohody, jímž má být zřízen povinný Rejstřík transparentnosti společný pro Komisi, Parlament i Radu. Poslanci Evropského parlamentu, komisaři i předseda Evropské rady mají vlastní etický kodex, kterým se musejí řídit, odevzdávají prohlášení o finančních a jiných zájmech a mají omezeno přijímání darů. Komisaři, ředitelé jejich kabinetů a někteří vysoce postavení úředníci také pravidelně zveřejňují své schůzky s lobbisty a zástupci zájmových skupin (tzv. veřejné diáře), přičemž je stanoveno, že by se neměli scházet s těmi subjekty a osobami, které nejsou uvedeny v Rejstříku transparentnosti EU.⁴² Regulace lobbyingu u institucí EU zahrnuje také lobbying vykonávaný ve vztahu k asistentům poslanců Evropského parlamentu (dále též jako „EP“).

Instituce Evropské unie rozlišují 6 základních kategorií lobbistů.⁴³ Přiřazení subjektů k jednotlivým kategoriím probíhá na základě sebeidentifikace. Kategorie jsou následující: 1) odborné poradenské společnosti / právnické firmy / samostatně výdělečně činní poradci, 2) interní lobbisté a obchodní/podniková/profesionální sdružení, 3) nevládní organizace, 4) expertní skupiny typu „think tank“, výzkumné a akademické instituce, 5) organizace zastupující církve a náboženská společenství, 6) organizace zastupující místní, regionální a obecní orgány, jiné veřejné či smíšené subjekty atd.

Regulace uplatňovaná institucemi EU explicitně nezahrnuje do definice lobbyingu činnosti týkající se poskytování právního nebo jiného odborného poradenství v oblasti např. poskytování informací klientům o obecné právní situaci či jejich konkrétním právním postavení, zpracovávání analýz a studií pro klienty o možném dopadu legislativních či regulačních změn na jejich právní situaci apod. Dále také činnost sociálních partnerů jednajících v rámci sociálního dialogu či činnosti v reakci na přímou

⁴⁰ Zákonná úprava lobbyingu ve vybraných zemích, Parlamentní institut 2017.

⁴¹ Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU.

⁴² Regulace lobbyingu v institucích Evropské unie: Odraz regulačních schémat Komise a Parlamentu ve společném regulačním mechanismu. Kubová, Radana 2016. Brno. Disertační práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií.

⁴³ Rejstřík transparentnosti EU, dostupné na <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

a individuální žádost orgánů EU nebo členů EP v souvislosti s jednorázovou či pravidelnou žádostí o věcné informace, údaje či odbornou konzultaci.⁴⁴

Rejstřík transparentnosti EU odkrývá základní informace o registrovaných subjektech a obecně o jejich činnosti a dále pak konkrétní informace týkající se jejich lobbistické činnosti. Základní informace: název organizace, adresa sídla, telefonní číslo, elektronická adresa, internetové stránky; jméno osoby, která nese právní odpovědnost za organizaci, jméno ředitele či jednatele, hlavní kontaktní osoba, jména osob s oprávněním ke vstupu do EP; počet osob (členů, zaměstnanců) vykonávajících lobbying, počet osob s oprávněním ke vstupu do EP, doba, po kterou se osoby věnují lobbyingu (25/50/75/100 % pracovního úvazku); účel a cíle, oblasti zájmů, činnosti, země, kde jsou vykonávány, přidružení v rámci sítí; členstvo a případně počet členů (jednotlivci i členské organizace). Konkrétní informace: hlavní legislativní návrhy nebo oblasti politik, na něž se zaměřují činnosti subjektu, propojení s orgány EU (členství v pracovních komisích a výborech, meziskupinách Evropského parlamentu, odvětvových fórech, apod.), finanční údaje týkající se lobbyingu (všechny subjekty poskytují odhad ročních nákladů na lobbying zpětně a výši a zdroj financování obdrženého od orgánů EU; další požadované finanční údaje se liší v závislosti na kategorii subjektu).⁴⁵

Co se týče dalších opatření, poslanci Evropského parlamentu, komisaři a předseda Evropské rady nesmějí přijímat dary ani požitky vyjma těch, jejichž hodnota nepřevyšuje 150 eur a jsou projevem zdvořilosti. Dary vyšší hodnoty jsou odevzdávány a zaznamenávány do veřejně přístupných registrů. Legislativní stopa je jako dobrovolný mechanismus využívána v Evropském parlamentu, a to jako příloha ke zprávám vypracovaným poslanci obsahující seznam všech lobbistů, s nimiž se zpravodaj setkal při přípravě svých zpráv.⁴⁶

Finanční náklady na zřízení registru lobbistů ve vybraných evropských zemích

Následující část je věnována některým údajům týkajícím se registrů lobbistů v zemích, jejichž právní úpravy lobbyingu byly představeny výše. Údaje uvádějí přehled počtu registrovaných lobbistů v současné době, počtu lobbistů registrovaných v jednotlivých letech a finanční náklady na zřízení a provoz registru a v neposlední řadě také personální náklady. Tyto údaje byly získány z odpovědí na dotazníky, které byly rozeslány institucím spravujícím registry lobbistů ve vybraných zemích.

1) Kolik osob, jak fyzických, tak právnických, je v současné době v registru zaregistrováno?

Irsko	Polsko	Rakousko	Slovinsko
1 712	402	302	63

2) Statistika zapsaných osob za jednotlivá léta provozu registru, pokud je dostupná.

Rok	Počet osob			
	Irsko	Polsko	Rakousko	Slovinsko
2006		77		
2007		108		
2008		132		
2009		155		

⁴⁴ Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU, dostupné na [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=cs](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=cs).

⁴⁵ Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU.

⁴⁶ Europoslanci schválili společný rejstřík lobbistů. Tisková zpráva, 11-05-2011. Evropský parlament, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20110510IPR19128+0+DOC+XML+V0//CS>.

2010		187		
2011		215		59
2012		271		60
2013		297	240	62
2014		320	262	59
2015	1045	356	278	60
2016	1565	397	292	68
2017	1 630	402	306	70
2018	1712	402	313	63

3) Jaké byly finanční náklady na zřízení registru?

Irsko	Polsko	Rakousko	Slovinsko
Formou veřejné zakázky za 177 020 EUR bez DPH.	Údaje nejsou k dispozici.	Technické, personální a administrativní náklady celkem 67 000 EUR (152 člověkodní)	Náklady jsou pokryty v rámci celkových nákladů instituce.

4) Jaké jsou roční finanční náklady na provoz registru? Prosím, uveďte výdaje rozdělené na personální, technické, administrativní atp.

Irsko	Polsko	Rakousko	Slovinsko
Údaje nejsou k dispozici.	Údaje nejsou k dispozici.	Zanedbatelné, bez nutnosti funkčního rozšíření od uvedení systému do ostrého provozu.	Náklady jsou pokryty v rámci celkových nákladů instituce.

5) Kolik osob zabezpečuje správu registru a kontroluje správnost/kompletnost zadaných údajů? Jaký je podíl této činnosti na celkové činnosti uvedených osob?

Irsko	Polsko	Rakousko	Slovinsko
5 (+4 v rámci správního řízení a ukládání postihů za celý úřad, tj. nejen pro oblast registru lobbistů)	1 zodpovědná za obsah + 1 redaktor webu	0,7 úvazku administrace a ověřování dat + 0,3 úvazku právní záležitosti spojené s registrem + 0,05 úvazku vedoucího	1,4 úvazku věcná agenda + 1 programátor

Z nástinů zahraničních právních úprav lobbingu vyplývá, že definice pojmu lobbista a vymezení lobování má zásadní význam pro jakoukoliv formu regulace lobbingu a efektivnost seznamu (registru) lobbistů. Lobbisté jsou často definováni v právních předpisech příliš úzce, což má za následek neefektivní registry, které nezachycují skutečně všechny, kdo se snaží ovlivnit podobu právních předpisů a rozhodování veřejných funkcionářů.

Jako zjevně nedostatečný a umožňující snadný únik je uváděn i britský Zákon o lobbingu z roku 2014. Asociace profesionálních politických konzultantů Velké Británie uvedla, že regulace je schopná zachytit pouze asi 1 % těch, kteří se skutečně zapojují do lobbingu⁴⁷.

⁴⁷ Zpráva Transparency International (2015) Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access, dostupné na http://issuu.com/transparencyminternational/docs/2015_lobbyingineurope_en?e=2496456/12316229

Aby byla regulace lobbingu účinná, měla by zachytit přinejmenším hlavní aktéry, kteří se snaží ovlivňovat rozhodování v legislativním procesu. Zkušenosti s právními úpravami lobbingu v Polsku a Litvě ukazují, jak je vymezení okruhu lobbistů důležité. Zatímco Litva, pod vlivem americké úpravy, preferovala regulaci zaměřenou pouze na profesionální lobbisty, kteří tuto činnost vykonávají za účelem zisku, polská definice je obecnější a je kritizovaná právě pro svou obecnost a vágnost. Rozdíl je rovněž mezi definicemi lobbistické činnosti jako takové. Litevské úpravě bývá vytýkáno, že z poměrně široké definice lobbingu existuje řada výjimek, kterých využívají hlavní lobbističtí aktéři k tomu, aby se regulaci vyhnuli. Polská úprava pak rozlišuje mezi „lobbistickou činností“ a „profesionální lobbistickou činností“. Definice lobbistické činnosti je kritizována pro svou obecnost a vágnost, zatímco profesionální lobbistická činnost je vymezena, dle kritiků, příliš úzce, což opět vede k masovému „vyhýbání“ se povinností, se kterými je výkon profesionální lobbistické činnosti spojen⁴⁸.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Předkládaná regulace lobbování definuje dvě základní skupiny dotčených subjektů: lobbisty a lobbované. Mezi lobbisty budou patřit např.:

- podnikatelé, ať již právnické nebo fyzické osoby, kteří za úplatu, vykonávají lobbing soustavně za účelem dosažení zisku,
- právnické osoby a podnikající fyzické osoby vykonávající lobbing prostřednictvím osob v závislém postavení,
- právnické osoby - nepodnikatelé - kteří lobbují v zájmu svých členů, lobbování je jedním z předmětů jejich činnosti.

Dotčenými subjekty budou rovněž fyzické osoby, jejichž jednání bude lobbistům přiřitatelné, typicky zaměstnanci pověřeni lobbováním jménem zaměstnavatele (tzv. lobbující prostředníci).

Druhou základní skupinou jsou lobbovaní, tedy především veřejní funkcionáři určení v zákoně o střetu zájmů. Jedná se o skupinu přibližně 400 fyzických osob; mezi lobbované však návrh zákona zahrnuje i osoby vykonávající poradenskou či asistentskou činnost pro poslance, senátory a členy vlády.

Dotčeným subjektem bude rovněž Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který bude pověřen vedením registru lobbistů a lobbovaných, jakož i dohledem nad dodržováním zákona o lobbování a dalších zákonů, které jsou měněny doprovodným zákonem k zákonu o lobbování, a to včetně vedení přestupkového řízení.

K dotčeným subjektům ve vztahu k uvedeným opatřením nezbytně patří veřejnost, jelikož hlavní motiv těchto opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu je postaven na předpokladu, že veřejnost má právo vědět, kdo se pokouší přesvědčovat a ovlivňovat ty, kteří rozhodují v záležitostech veřejného zájmu.

⁴⁸ Kavoliunaite-Ragauskiene, E. (2017). How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania HKJU-CCPA, 17(1), 29–56.

1.5 Popis cílového stavu

Cílem regulace lobbování je vytýčení hranic legitimního lobbingu pomocí definice lobbování jako soustavné činnosti spočívající v komunikaci, včetně jednostranné, uskutečňované lobbistou za účelem ovlivnění jednání lobbovaného při přípravě, projednávání a schvalování návrhu právního předpisu nebo dokumentu koncepční povahy, bez ohledu na formu této komunikace. Za lobbování podle zákonné regulace by nebyly považovány ty činnosti a způsoby komunikace, které buď ze své podstaty jsou pod veřejnou kontrolou (jednání státních orgánů, ze kterých jsou pořizovány a zveřejňovány zápisy), nebo ze své povahy představují výkon ústavou zaručených práv (zejména svobody projevu a práva na informace).

Zákon vymezí okruh lobbistů v návaznosti na jejich ohlášení učiněné Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí prostřednictvím registru lobbistů a lobbovaných. Okruh lobbovaných je vymezen taxativním výčtem veřejných funkcionářů a dalších osob, u nichž je veřejný zájem na tom, aby bylo patrné, kdy, kým a v jaké věci byli lobbování, neboť jejich podíl na přípravě a přijímání právních předpisů a strategických dokumentů je významný.

Nástrojem k odlišení legitimního lobbingu od pokoutního bude registr lobbistů a lobbovaných, do kterého budou zapisovány údaje jak o lobbistech, tak o lobbovaných. Lobbisté i lobbovaní by registru měli v pravidelných intervalech zasílat zprávy o své činnosti a kontaktech, a plnili by tak zákonnou informační povinnost, která by podporovala transparentnost lobbování, neboť z předkládaných přehledů by bylo zřejmé, kdo koho a ve věci kterého právního předpisu či koncepčního dokumentu lobboval. Zavedením regulace lobbingu v předkládané podobě by měla být vystavěna další překážka vzniku již výše zmíněného stavu tzv. regulatory capture, a to prostřednictvím větší transparentnosti průběhu legislativního procesu a informací o tom, která zájmová skupina nebo subjekt měl na tento proces vliv. K tomu má sloužit zejména informační povinnost jak na straně lobbistů, tak na straně lobbovaných osob, o proběhlých lobbistických kontaktech.

Dalším informačním zdrojem pak bude nový institut lobbistické stopy, která představuje sadu údajů o účasti lobbistů na přípravě návrhu právního předpisu publikovaného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Tato sada se bude v průběhu „života“ návrhu právního předpisu doplňovat o další údaje týkající se příslušné fáze legislativního procesu. V okamžiku zveřejnění právního předpisu by tak měly být k dispozici informace o tom, který lobbista, kterého lobbovaného a ve věci kterého právního předpisu kontaktoval. Údaje ze zpráv o vzájemných kontaktech, které budou lobbisté i lobbovaní povinně ukládat do registru, bude možné křížově porovnávat i v kombinaci s lobbistickou stopou právního předpisu, neboť všechny tyto informace budou veřejné.

Navrhovaná úprava tak posiluje veřejnou kontrolu v souladu s mezinárodními doporučeními. Vytvoření rámce pro transparentní lobbing je podle OECD⁴⁹ klíčové i pro zajištění integrity veřejného rozhodovacího procesu. Předkládaná opatření by tak měla přinést větší transparentnost jak lobbistické činnosti, tak i legislativního procesu, a snižovat riziko nepřipustného ovlivňování⁵⁰ ve vztahu k legislativnímu procesu. Zejména v případě legislativního procesu by mělo dojít k identifikaci subjektů, které se na přípravě legislativních návrhů podílejí tak, aby poslanci, senátoři i veřejnost byli informováni o zájmech a vlivech, které se do daných návrhů promítají.

⁴⁹ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁵⁰ *Nepřipustné ovlivňování nastává, pokud určití jednotlivci či skupiny získávají nespravedlivou výhodu tím, že excesivním způsobem ovlivňují rozhodovací proces pro své vlastní cíle na úkor veřejného zájmu.* EU Legislative Footprint. Transparency International EU Office 2015, s. 5. K tomu také přispívá neprůhlednost legislativního procesu, neetické chování veřejných činitelů a lobbistů, či pokud je omezen přístup ve prospěch vybraných zájmů.

Sekundárně jsou pak uvedena opatření navrhována za účelem rozvíjení i posilování demokratického procesu, podpory zapojení občanů do věcí veřejných, a tím také posilování legitimacy rozhodnutí přijímaných ve veřejném prostoru. Posilování důvěry občanů v demokratické uspořádání je klíčové pro stabilitu politického systému jako takového. Rovněž by měla mít za následek zvýšení důvěry veřejnosti v lobbying a jeho vnímání jako legitimní aktivity.

1.6 Zhodnocení rizika

Rizikem plynoucím z nepřijetí regulace lobbyingu je zachování stávajícího stavu, kdy legislativní a rozhodovací proces neprobíhá vždy transparentně, což má negativní dopad na tvorbu veřejných politik a přijímání rozhodnutí z hlediska možného prosazování skrytých zájmů či preference parciálních zájmů před zájmem veřejným, a tím pádem také na veřejnost, jejíž důvěra v tyto procesy klesá. Politická rozhodnutí, resp. činnost veřejných institucí, pak ztrácí legitimitu, což je nežádoucí. Za další rizika lze považovat erozi demokracie, snížení důvěry občanů v politiku, politické strany, instituce, a tím i posilování tzv. antisystémových stran a nálad ve společnosti.

Dalším rizikem nepřijetí regulace je možnost vzniku stavu tzv. state capture, kdy soukromé zájmy mohou signifikantně ovlivnit rozhodování státních orgánů na úkor zájmu veřejného. Parametry právní regulace pak mohou být nastaveny tak, aby „nepoškozovaly“ či přímo „chránily“ úzkou skupiny subjektů, jejichž ekonomických či jiných zájmů se konkrétní právní regulace dotýká.

Setrvání ve stávajícím stavu by také vedlo k tomu, že nebudou zohledněna mezinárodní doporučení a návrhy aktivit v této oblasti, které byly ČR adresovány. Například **OECD** vydala komplexní doporučení pro členské státy ve formě deseti principů pro transparentnost a integritu lobbyingu,⁵¹ které mají přispět k „vytvoření účinného a spravedlivého rámce pro otevřenost a přístup, posílení transparentnosti, rozvíjení kultury integrity a vytvoření mechanismů pro účinnou implementaci, dodržování a přezkum“. V rámci OECD jsou tato opatření součástí strategie pro „silnější, férovější a čistší ekonomiku“.⁵² Tématu je aktuálně věnována pozornost i ze strany **Rady Evropy**, na jejíž půdě bylo připraveno Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbyingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členskými státy (Doporučení Rady Evropy - Recommendation on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making).⁵³ Částečně se problematice věnuje také 4. hodnotící kolo **GRECO**, respektive prevenci korupce ve vztahu k členům parlamentu, soudcům a státním zástupcům. Zaměřuje se na otázky spojené s etickými principy a pravidly chování, střet zájmů a vynucování pravidel ošetřujících střet zájmů, zákaz či omezení určitých aktivit, deklarace zájmů, příjmu, majetku apod.

⁵¹ Poskytnout rovné podmínky – všem zúčastněným stranám zajistit spravedlivý a rovný přístup k vývoji a implementaci veřejných politik; pravidla a pokyny ohledně lobbyingu musí brát v potaz obavy vlády vztahující se k lobbistickým praktikám a respektovat sociopolitický a administrativní kontext; pravidla a pokyny ohledně lobbyingu by měly být konzistentní s širšími rámci politik a regulací; jasně definovat termíny „lobbying“ a „lobbista“; zajistit adekvátní míru transparentnosti, aby veřejní činitelé, občané a podniky/firmy mohli získat dostatečné informace o lobbistické činnosti; umožnit zúčastněným stranám (stakeholderům) – včetně organizací občanské společnosti, podniků, médií a široké veřejnosti – kontrolovat lobbistickou činnost; posílit integritu veřejných organizací a rozhodovacího procesu pomocí jasných pravidel a pokynů týkajících se chování veřejných činitelů; lobbisté musejí dodržovat standardy týkající se profesionality a transparentnosti – sdílejí odpovědnost za podporu kultury transparentnosti a integrity lobbyingu; zapojit klíčové aktéry do implementace soudržného spektra strategií a praktik za účelem dosažení dodržování pravidel; provádět přezkum fungování pravidel a pokynů ohledně lobbyingu na pravidelné bázi a dle zkušeností učinit patřičné úpravy. The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁵² The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁵³ Do definice právní regulace lobbyingu je zahrnuta jak zákonná úprava, tak i systém seberegulace nebo kombinace obojího.

Nestátní neziskové organizace dlouhodobě usilují o regulaci lobbingu v ČR, a to mj. i prostřednictvím zákona. Motivem je především zkvalitnění demokracie, přičemž zákon o lobbingu je také vnímán jako důležitý prvek v rámci boje s korupcí.⁵⁴ Třebaže téma lobbingu není v současné době v popředí zájmu médií, aktivity neziskových organizací, mezinárodních organizací (Doporučení RE), ale i jednotlivých zemí v Evropě svědčí o jeho relevanci a aktuálnosti.

⁵⁴ Regulace lobbingu v České republice. Smith, Michael L., Prokeš, Vojtěch (eds.) a kol. 2013, s. 88.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

Předkládaný návrh variant řešení regulace lobbingu a zvolená opatření či instituty, které varianty obsahují, vyplynul z konzultačního procesu a diskuzí, který předkladatel vedl jak s odbornou veřejností, tak i s neziskovým sektorem a zástupci profesionálních lobbistů či PR agentur. Varianty věcného řešení byly zvažovány již v rámci přípravy a projednání věcného záměru zákona o lobbingu. Vláda rozhodla usnesením ze dne 21. 2. 2018 č. 114 o realizaci varianty III zapracované do předkládaného legislativního řešení.

1.1 Varianta 0

Nulová varianta ponechává stávající stav beze změny. Lobbing regulován nebude a žádná legislativní ani nelegislativní opatření nebudou přijata. Logicky pak nebude zavedena ani lobbistická stopa právního předpisu.

1.2 Varianta II

Nelegislativní varianta zahrnovala vytvoření a přijetí etických kodexů pro poslance, senátory a členy vlády. Etické kodexy by obsahovaly dobrovolný závazek těchto vrcholných veřejných funkcionářů jednat transparentně a informovat průběžně o svých schůzkách s lobbisty. Schůzky by byly evidovány prostřednictvím veřejných diářů, k jejichž vedení by se funkcionáři zavázali přijetím předemných etických kodexů.

Veřejné diáře by měly podobu seznamu schůzek (zaznamenávaných až po jejich uskutečnění) dostupného na webových stránkách Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády. Veřejné diáře by obsahovaly údaj o dni uskutečnění schůzky, a co bylo jejím předmětem (novely zákonů, pozměňovací návrhy apod.), čeho se jednání týkalo. Údaje by zadávali sami veřejní funkcionáři, případně jejich sekretariáty či kanceláře příslušných úřadů.

Dále by byla zavedena pouze do Legislativních pravidel vlády povinnost zaznamenávat lobbistickou stopu při přípravě vládních materiálů (vládních návrhů zákonů). Lobbistická stopa by tak představovala dokument připojený k návrhu, v němž by byl uveden seznam osob, jež se na přípravě podílely, které poskytovaly konzultace či rady, a ovlivňovaly tak finální podobu materiálu.

1.3 Varianta III

Varianta III se skládá z několika legislativních opatření zakotvených v novém zákoně o lobbování a změnovým zákonem novelizujícím jednací řády obou komor Parlamentu a zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a zákon o střetu zájmů.

Varianta zahrnuje zavedení registru lobbistů a lobbovaných. V registru budou povinně evidováni lobbisté, tedy osoby, které systematicky a organizovaně usilují o ovlivňování zákonodárského procesu a rozhodování veřejných funkcionářů. V registru budou povinně uvedeny subjekty (právnícké a fyzické osoby) zaměřující se primárně na lobbing (profesionální lobbisté) či vykonávající lobbing jako vedlejší aktivitu za účelem podpory své hlavní činnosti nebo podnikání (in-house lobbisté), přičemž právnícké osoby budou následně do registru zapisovat fyzické osoby, jež reálně lobbing provádějí – tzv. lobbojící prostředníci (např. jejich zaměstnanci, zástupci atd.).

Lobbovanými osobami zákonem vybraní veřejní funkcionáři (prezident, poslanci, senátoři, členové vlády, jejich náměstkové a další představitelé ústředních správních úřadů), vyjma představitelů obecních a krajských samospráv. Představitelé samospráv budou vyjmuti z důvodu zaměření varianty III primárně na regulaci lobbingu na centrální úrovni a zejména pak na tvorbu zákonů na úrovni vlády, Poslanecké sněmovny a Senátu. Varianta III se netýká představitelů obecních a krajských samospráv

i proto, aby registr lobbistů představoval oproti variantě IV méně robustní řešení s menším objemem zaznamenávaných údajů.

Další skupinou lobbovaných budou asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády a zaměstnanci kabinetů členů vlády.

Jak lobbisté, tak lobbovaní budou po svém zápisu do registru lobbistů a lobbovaných povinni předkládat za každé kalendářní čtvrtletí zprávy o lobbistických kontaktech. Věcný záměr zákona o lobbingu předložený vládě počítal s touto povinností jen pro lobbisty, ale na základě stanoviska Legislativní rady vlády došlo k rozšíření také na lobbované.

Správa registru bude svěřena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Jako správce registru byla zvažována ministerstva vnitra a spravedlnosti, jakož i Úřad vlády ČR. Vzhledem k přímému zapojení těchto úřadů do legislativního procesu na centrální úrovni, přiklonila se vláda k názoru, že vhodným správcem registru bude právě Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Dalším opatřením bude povinnost uvádět v systému eLegislativa lobbistickou stopu, která bude obsahovat všechny subjekty, které ovlivnily zpracování legislativního návrhu a jeho finální podobu. Lobbistická stopa by se zaznamenávala v průběhu přípravy návrhu na úrovni jednotlivých resortů a vlády, a dále během projednávání v Poslanecké sněmovně a Senátu. Při projednávání v Parlamentu by lobbistická stopa evidovala autora nebo autory pozměňovacích návrhů, lobbisty, kteří ve věci návrhu právního předpisu lobbovaného kontaktovali.

V zákoně o střetu zájmů bude stanovena nižší spodní hranice hodnoty daru, uváděného v oznámení o příjmech a závazcích, a dále zrušeno započítávání darů do celkové hodnoty příjmů v kalendářním roce, která je v současné době stanovena ve výši 100 000,- Kč. Pro evidenci jednotlivých darů bude vytvořen speciální oddíl v registru oznámení, zřízeném dle zákona o střetu zájmů a do něj se budou zaznamenávat veškeré dary, přesahující hodnotu 5000,- Kč.

1.4 Varianta IV

Varianta zahrnuje lobbing v jeho obecné definici, tedy včetně úrovně obecních a krajských zastupitelstev, a to jako komunikace vykonávaná systematicky nebo organizovaně za účelem ovlivnění legislativního procesu a veřejného rozhodování.

Obdobně jako u varianty III by se do registru lobbistů povinně registrovaly všechny osoby, jež vykonávají lobbing, a to jak profesionální lobbisté, tak in-house lobbisté bez výjimky.

Povinnost reportovat o uskutečněných schůzkách s lobbisty bude uložena i lobbovaným. Na jedné straně by tak lobbisté měli povinnost označit lobbované, se kterými se sešli. Na druhé straně by lobbovaní měli povinnost reportovat o uskutečněných schůzkách s lobbisty ve formě veřejných diářů, jež by vedli v rámci registru lobbistů.

Lobbovanými budou veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů včetně představitelů obecních a krajských samospráv. Další skupinou lobbovaných by byly asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády a zaměstnanci kabinetů členů vlády.

Správa registru by byla svěřena, obdobně jako v případě varianty III, Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Zákonná úprava by byla podpořena usnesením vlády ukládajícím členům vlády, aby se nestýkali s lobbisty, kteří nebudou evidováni v registru lobbistů. Stejně opatření by bylo provedeno i na úrovni Poslanecké sněmovny a Senátu, kde by bylo vydáno usnesením příslušné komory Parlamentu.

Dalším opatřením bude povinnost uvádět v systému eLegislativa všechny subjekty, které se podílely na zpracování legislativního návrhu a konečné verzi návrhu. Lobbistická stopa by se zaznamenávala v průběhu přípravy návrhu na úrovni jednotlivých resortů a vlády, a dále během projednávání v Poslanecké sněmovně a Senátu. Uváděli by se autoři návrhu, autoři pozměňovacích návrhů, konzultované osoby a další, kteří se podíleli na podobě textu předpisu a jednali za tímto účelem s lobbovanými.

Zaznamenávání lobbistické stopy by se týkalo i územních samosprávných celků, které by měly povinnost zaznamenávat tvůrce předpisů v přílohách obecně závazných vyhlášek a nařízení. Tato forma lobbistické stopy by byla zveřejňována v případě obcí stejně jako právní předpisy obcí, a to na úřední desce a zároveň způsobem v místě obvyklým (webové stránky obce apod.) V případě krajů by byla legislativní stopa zaznamenávána jako příloha obecně závazných vyhlášek a nařízení ve Věstníku právních předpisů kraje.

Přijímání darů by bylo regulováno pomocí samostatného registru darů a povinnost hlásit veškeré obdržené dary nad určitou hodnotu by bylo včleněno do jednacích řádů komor Parlamentu.

3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ VARIANT

3.1 Varianta I: zachování stávajícího právního stavu, kdy lobbying není regulován

Vzhledem ke skutečnosti, že lobbying jako oblast lidského chování není v České republice dosud přímo regulován, je hodnocení přínosů a nákladů nulové varianty popisem přínosů a nákladů neregulované lobbistické činnosti.

Náklady

Náklady nulové varianty nelze kvantifikovat, neboť bez legislativního vymezení lobbistické činnosti nelze přesně identifikovat ani chování, které je předmětem regulace, ani dotčené subjekty.

Hlavním motivem regulace lobbingu je zvýšení transparentnosti, aby tato činnost byla vykonávána pod veřejnou kontrolou a z normotvorby byla eliminována množina parciálních zájmů, které jsou na újmu kvality a efektivitě právní regulace, a tím i veřejnému zájmu. Právě pro absenci regulace není možné rovněž jakkoliv kvantifikovat náklady, které s sebou nese nelegitimní prosazování parciálních, s veřejným zájmem kolidujících, záměrů v legislativě, neboť taková aktivita zůstává zcela skrytá. A náklady na straně veřejného sektoru plynoucí z této aktivity lze jen těžko odhadovat.

Jak již bylo uvedeno výše v části 1.6, rezignace na snahy o regulaci lobbingu a jeho zprůhlednění by rovněž znamenala pomínutí doporučení mezinárodních organizací (OECD, GRECO, Rada Evropy).

Přínosy

Zachování aktuálního stavu znamená na druhé straně nezvyšování administrativní zátěže a případných přímých a nepřímých finančních nákladů spojených s případnou regulací pro adresáty normy (náklady na reportování apod.) a pro veřejný sektor (náklady na zřízení registru, mzdové náklady zaměstnanců zajišťujících provoz rejstříku, mzdové náklady úřadu vykonávajícího dozor nad dodržováním regulace, administrativní náklady na zachycení lobbistické stopy apod.). Aktuální stav rovněž oproti regulaci zavádějící registr lobbistů nezasahuje do soukromí fyzických osob vykonávajících lobbistickou činnost, neboť jejich osobní údaje nejsou zpracovávány v žádném veřejném rejstříku. Dále se analýzou nákladů a přínosů nulové varianty v materiálu nezabýváme.

Shrnutí přínosů a nákladů varianty I:

Varianta I (nulová)	Přínosy	<ul style="list-style-type: none">- absence nákladů plynoucích z regulace na straně adresátů regulace a veřejného sektoru,- nezvyšování administrativní zátěže,- nezasahování do soukromé sféry fyzických osob v podobě uvádění osobních údajů v registru lobbistů.
	Náklady	<ul style="list-style-type: none">- zachování stávající míry (ne)transparentnosti lobbistických aktivit,- nezohlednění doporučení mezinárodních organizací,- zachování nákladů plynoucích z regulace (nebo její absence), která je výsledkem lobbování za parciální zájem, který je v rozporu se zájmem veřejným.

3.2 Varianta II

Varianta II se opírá o princip samoregulace a dobrovolného plnění zásad a principů, k nimž se definovaná skupina osob hlásí, a které si bere za své. Princip samoregulace spočívá

na faktickém, nikoliv reglementovaném, konsenzu, co je vhodné a prospěšné, a co by mělo být standardem. Etický kodex je souborem konkrétních pravidel, která vycházejí z obecně akceptovaných hodnot a principů a vymezují standard jednání jak jedinců, tak implicitně i orgánu (skupiny), jehož jsou tito jednotlivci členy nebo příslušníky.

Náklady

Tato varianta klade vysoké nároky na morální integritu veřejných funkcionářů a jejich vnímání etických norem, neboť samoregulace představuje nastavení pravidel vlastního chování, jejichž porušení je sankcionováno pouze společenským odsudkem ostatních členů skupiny, a v případě politiků i celé společnosti. Tato varianta se právě na tuto morální integritu politických funkcionářů spoléhá a toto očekávání, ukáže-li se jako marné, realizovatelnost této varianty oslabuje. V obecné rovině je tak přirozenou nevýhodou této varianty právní nevymahatelnost dodržování kodexů a jejich pravidel.

V případě této varianty by negativem mohl být případný vznik formalistických a komplikovaných etických kodexů. Ve chvíli, kdy by kodexy byly formalistické a komplikované, začaly by se podobat zákonům, stanovovaly by výjimky a podmínky, při kterých by daná pravidla neplatila, tehdy by byla jejich existence zbytečná. Detailnost a přílišná složitost kodexů snižuje jejich efektivitu a ochotu adresátů kodexů se jimi řídit.

Nevýhodou této varianty je i časově náročný proces při dosahování konsenzu ohledně rozsahu i jednotlivých konkrétních pravidel etického kodexu, neboť v případě veřejných funkcionářů a politiků to znamená nalézt kompromis napříč politickým spektrem. Dohoda na vytvoření etických kodexů by byla nezbytně výsledkem politických jednání, jejichž délku a výsledky nelze odhadnout. Pokud by se veřejní funkcionáři k samoregulaci rozhodli, zřejmě by se předmět kodexů neomezil pouze na problematiku lobbingu, případně přijímání darů, ale kodexy by se snažily postihnout jednání a chování veřejných funkcionářů v širších souvislostech, což by opět zvyšovalo časovou náročnost na dosažení dohody o nich.

Efektivita nelegislativní varianty je velmi závislá na míře ochoty veřejných funkcionářů se samoregulaci podřídit. Lze předpokládat, že na počátku by se k samoregulaci jako pozitivnímu a u voličů populárnímu trendu přihlásila velká skupina politiků, ale vůle této skupiny regulaci dodržovat může s časem klesat, zvláště v případě, pokud by byla postupně obecně ignorována (proč bych pravidla dodržel, když ostatní je nedodrží?). Etické kodexy se tak mohou stát jen formalitou a „fasádou“ bez jakéhokoli vlivu na faktické chování veřejných činitelů. Důsledkem právní nezávaznosti etických kodexů by byl stav, že každá nová politická reprezentace by měla možnost se k etickému kodexu předchozí reprezentace již nepřihlásit a prakticky by celý proces samoregulace bylo nutné stále obnovovat až do doby, kdy by akceptace etického kodexu byla zvyklostí a přihlášení se k němu by bylo považováno za samozřejmost.

Jako v případě ostatních variant (s výjimkou varianty nulové), by zavedení lobbistické stopy vedlo ke zvýšení nákladů a časové náročnosti přípravy právních předpisů, neboť povinné subjekty by musely vést záznamy o uskutečněných konzultacích k návrhu právního předpisu a následně na tyto záznamy přenést do důvodové zprávy návrhu nebo samostatného průvodního dokumentu k právnímu předpisu.

Zavedení institutu lobbistické stopy pouze pro legislativní návrhy předkládané vládou a ministerstvy by zřejmě bylo vnímáno jako parciální a nevyvážené. S ohledem na ovlivňování legislativní činnosti i v rámci parlamentní fáze by zamýšleného efektu – větší transparentnosti legislativního procesu – nebylo efektivně dosaženo.

Náklady na zřízení veřejného diáře lze jen odhadovat, neboť výše takových nákladů se odvíjí od zvoleného technického řešení. V dané variantě by se mohlo jednat o jednoduchou databázi záznamů pořizovaných prostřednictvím webového rozhraní na serverech Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády. Tyto náklady lze odhadnout v rozmezí několika desítek tisíc korun až nižších jednotek stovek tisíc korun hrazené z rozpočtových kapitol jednotlivých orgánů.

Nákladem by byl i čas veřejného funkcionáře nebo jeho aparátu strávený vyplňováním veřejného diáře v závislosti na rozsahu údajů, které by diář zaznamenával. Odhadem lze predikovat, že by obsluha veřejného diáře neměla přesáhnout čtvrt hodiny za jeden den, tedy 1 a čtvrt hodinu týdně, 5 hodin za měsíc). Při stanovení administrativních nákladů na vedení veřejného diáře je vycházeno z předpokladu, že by pro povinné osoby (které v této variantě představují poslanci, senátoři a členové vlády) záznamy veřejného diáře vedl jejich aparát. Povinných osob by bylo cca 290 osob, protože část členů vlády je zároveň i členem Parlamentu. Vzhledem k tomu, že zaměstnanci aparátů jednotlivých funkcionářů mohou vykonávat svou činnost v různém postavení (zaměstnanec podle zákoníku práce, státní zaměstnanec podle zákona o státní službě), bere se za základ pro výpočet ceny práce průměrná hrubá mzda dle posledních údajů ČSÚ ke dni 5. 6. 2017, a to částka 27 889 Kč. Hodinová cena práce pak činí 166 Kč. Při 5 hodinách měsíčně strávených vedením veřejného diáře pro 290 veřejných funkcionářů při hodinové ceně práce 166 Kč budou administrativní náklady na straně lobbovaných osob činit měsíčně 240 700 Kč, ročně pak 2 888 400 Kč.

Přínosy

Výhodou jsou nižší náklady obecně spojené se samoregulací. Ve společnosti, která je založena na gentlemanských dohodách a ctění pravidel, funguje silná důvěra. Jediná sankce, která hrozí, je „jen“ společenské odsouzení. Transakční náklady v takové společnosti se však výrazně snižují. V případě této varianty by neexistovaly žádné náklady spojené s prosazováním a vymáháním norem.

Výhodou této varianty je, že v případě samoregulace právě osoby, které se rozhodují dobrovolně regulaci podléhat, nejlépe vědí, kde jsou „neuralgické body“ a „slabá místa“ při výkonu jejich činnosti a dokáží tyto problémy postihnout a nastavit pro ně vhodná pravidla. Etické kodexy poslanců, senátorů a členů vlády lze v jistém smyslu označit za profesní etické kodexy, které by upravovaly sporné situace, do kterých se člověk vykonávající funkci poslance, senátora nebo člena vlády může dostat.

Přijetí kodexů by působilo nejen dovnitř orgánů, které by je přijaly (Poslanecká sněmovna, Senát, vláda), ale působily by i navenek, směrem ke společnosti jako signál: toto jsou naše zásady, které hodláme ctít, toto jsou pravidla chování, která považujeme za standardní. Kodexy by rovněž oslabily častou relativizující argumentaci politických činitelů na hranici právních a etických norem: co není v rozporu se zákonem, není odsouzeníhodné.

Pokud jde o institut lobbistické stopy, pak v případě této nelegislativní varianty by se jednalo o zavedení lobbistické stopy pouze u návrhů právních předpisů předkládaných exekutivou (vládou, ministerstvy), a to novelizací Legislativních pravidel vlády stanovící jako povinnou náležitost důvodové zprávy nebo odůvodnění návrhů právních předpisů seznam všech lobbistů, s nimiž člen vlády nebo vedoucí ústředního správního úřadu konzultoval věci při přípravě návrhu. Náklady na zavedení lobbistické stopy v případě této varianty by byly řádově nižší než v případě ostatních variant, zahrnujících i registraci lobbistické stopy během parlamentního projednávání legislativních návrhů.

Zavedení lobbistické stopy pro exekutivu by sice nebylo řešením komplexním, implementujícím tento nástroj do všech fází legislativního procesu, ale jednalo by se alespoň o první krok v zavádění tohoto typu podpory transparentnosti legislativního procesu. Zkušenosti s fungováním tohoto, byť jen

parciálního, řešení by bylo možné využít při rozhodování o případném dalším zavádění tohoto nástroje v parlamentní fázi legislativního procesu. Veřejnost by měla možnost údaje z lobbistické stopy kontrolovat prostřednictvím elektronické knihovny VeKlep a tyto údaje porovnávat s údaji ve veřejných diářích politických činitelů.

Přínosem veřejného diáře by bylo samotné jeho zřízení, neboť tento nástroj veřejné kontroly činnosti politických funkcionářů existuje pouze v rámci samoregulace České pirátské strany. Nevýhodou je, že nelze garantovat, že konkrétní veřejný funkcionář bude do svého diáře zapisovat veškeré údaje o kontaktech a schůzkách. „Měkkost“ nelegislativního řešení může být přímo úměrná ochotě veřejných funkcionářů se samoregulaci podřídit.

Shrnutí přínosů a nákladů varianty II:

Varianta II (nelegislativní)	Přínosy	<ul style="list-style-type: none"> - nízké náklady obecně spojené se samoregulací, - žádné náklady spojené s prosazováním a vymáháním norem, - znalost prostředí a problémových míst na straně těch, kdo by kodexy tvořili, - pozitivní signál směrem ke společnosti o snaze nastavit etické standardy, - zvýšení transparentnosti po zavedení veřejného diáře, - relativně nízké náklady na zřízení veřejného diáře.
	Náklady	<ul style="list-style-type: none"> - vysoké nároky na morální integritu veřejných funkcionářů, - právní nevymahatelnost dodržování kodexů a jejich pravidel, - možný vznik formalistických a komplikovaných etických kodexů, - časově náročný proces tvorby a schválení kodexů, - slábnoucí vůle regulaci dodržovat, zvláště nebude-li dodržována kolektivně, - možnost nedůsledného poskytování údajů do veřejného diáře, - parciálnost legislativní stopy omezené pouze na vládní fázi legislativního procesu, - čas nutný k vyplnění údajů v diáři.

3.3 Varianta III

Tato varianta se snaží předložit návrh regulace lobbingu vybalancovaný mezi variantou IV, předpokládající jednorázové zavedení úpravy lobbingu jak na centrální úrovni, tak na úrovni obcí, a variantou II založenou na výhradně nelegislativních řešeních.

Náklady

Náklady na zřízení a provozování registru budou závislé na dvou faktorech:

- a) rozsahu údajů, které budou do registru zapisovány;
- b) počtu osob, které budou povinné se do registru zapisovat.

Zatímco rozsah údajů nebude na nákladnost registru z hlediska volby technického řešení mít zásadní vliv, odhad počtu registrovaných subjektů je pro stanovení předpokládaných nákladů na registr určující. Při stanovení tohoto počtu lze vycházet z počtu subjektů, které se registrují jako lobbisté v zemích, kde byl již registr zaveden. Jako reprezentativní vzorek byly vybrány následující státy: Irsko, Velká Británie, Slovinsko, Rakousko, Litva a dále rejstřík transparentnosti Evropské unie.

Počet registrovaných lobbistů k 4. 4. 2018:

stát	počet registrovaných subjektů v rejstříku lobbistů
------	--

Irsko ⁵⁵	1712
Polsko	402
Velká Británie ⁵⁶	155
Slovinsko ⁵⁷	63
Rakousko ⁵⁸	302
Litva ⁵⁹	61
Rejstřík transparentnosti EU ⁶⁰	11711

vymezení okruhu osob povinných se registrovat, se v jednotlivých státech liší, i v závislosti na vymezení lobbingu jako takového. Polsko a Velká Británie nechávají povinně registrovat pouze profesionální lobbyisty. V případě Irska, kde právní úprava zahrnuje do lobbingu i kontakty s úředníky místních samospráv, je počet registrovaných lobbyistů řádově vyšší, než u ostatních zemí ze vzorku, kde se regulace lobbingu týká jen legislativního procesu na úrovni vlády a parlamentu. Vyšší počet registrací v Rejstříku transparentnosti EU logicky plyne z celoevropské působnosti institucí EU. V průměru připadá z registrovaných subjektů na jeden členský stát přibližně 400 osob.

S přihlédnutím k počtům registrovaných subjektů podle zahraničních úprav ve výše uvedeném přehledu lze s dostatečnou mírou spolehlivosti odhadnout, že v případě zavedení registru dle této varianty se bude počet registrovaných lobbyistů pohybovat v nižších stovkách (100 – 400), přičemž počet fyzických osob, jejichž údaje bude registr obsahovat, lze odhadnout na jeden až dva tisíce osob.

Pro odhad nákladů na vedení registru je rovněž důležité odhadnout vývoj počtu registrovaných osob v čase. Zde lze opět vycházet ze zahraničních zkušeností, které jsou vyjádřeny v následujícím grafu:

⁵⁵ Dostupné na

<https://www.lobbying.ie/app/Organisation/Search?currentPage=139&pageSize=10&queryText=&subjectMatters=&subjectMatterAreas=&lobbyingActivities=&period=&returnDateFrom=&returnDateTo=&client=>

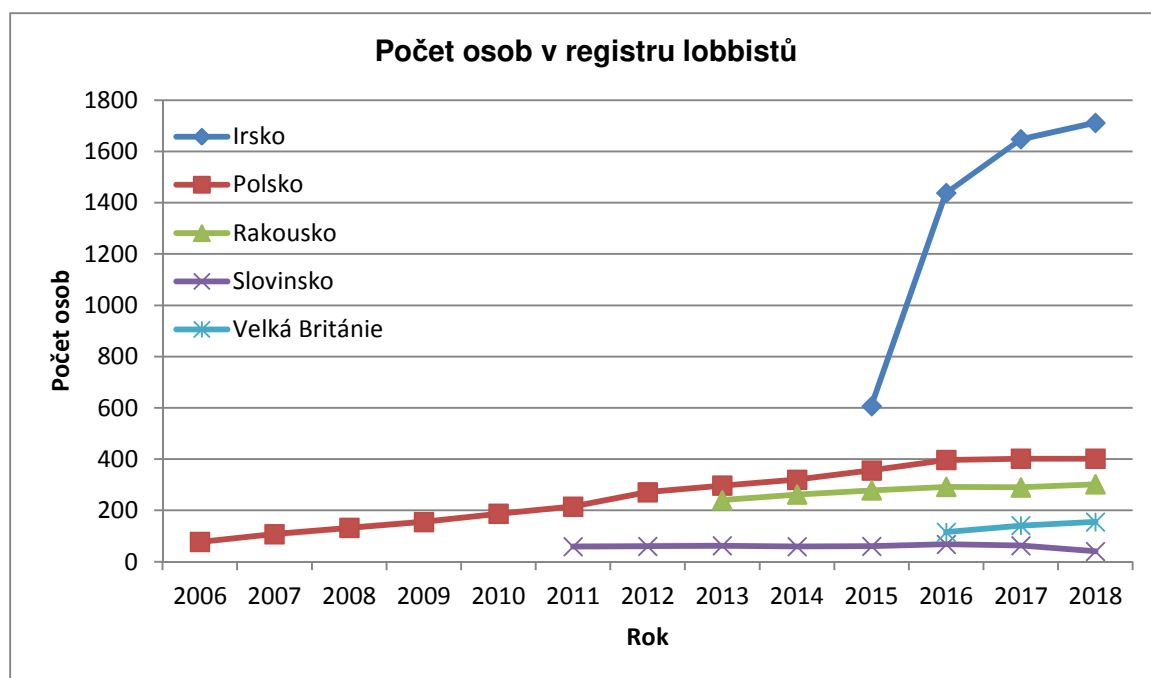
⁵⁶ Dostupné na <http://registrarofconsultantlobbyists.org.uk/>

⁵⁷ Dostupné na <https://www.kpk-rs.si/en/lobbying/register-of-lobbyists>

⁵⁸ Dostupné na <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=r&RestrictToCategory=A1>

⁵⁹ Dostupné na <http://vtek.lt/index.php/vtek-sprendimai#lobistams>

⁶⁰ Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=cs>



Jak je z grafu patrné, počty registrovaných osob se meziročně zvyšují v řádech desítek, maximálně nižších stovek osob. Výjimku tvoří zkušenost Irska, kde od spuštění registru v roce 2015 (1. září) do roku 2017 došlo k nárůstu počtu registrovaných lobbistů o přibližně 1000 osob, přičemž dominantní nárůst v počtu 831 osob zaznamenaný v roce 2016 (v prvním roce fungování) vystřídal již nárůst o zatím pouze cca 200 osob v roce 2017, který se v tomto roce dále zpomaluje. V grafu nejsou zobrazeny údaje o vývoji počtu registrací v Rejstříku transparentnosti EU, neboť se jedná o řádově vyšší počty osob⁶¹.

Lze odhadnout, že po prvním roce fungování registru, kdy lze očekávat příliv nových registrací v řádech stovek, bude následovat v dalších letech průběžný nárůst registrací v řádech desítek.

Při predikci finančních nákladů na zřízení registru lze opět vycházet ze zahraničních údajů, které byly zpracovateli sděleny na základě jeho dotazníku zasláného do jednotlivých zemí, ve kterých byl registr zřízen. Nicméně v případě tohoto ukazatele je rozptýl mezi jednotlivými zeměmi již patrnější. Irská republika pořídila registr na základě veřejné zakázky za 177 020 EUR bez DPH (přibližně 4,6 mil. Kč), zatímco Rakousko za částku 67 000 EUR (přibližně 1,74 mil. Kč). Rozdíl v pořizovací ceně lze přičíst rozdílné robustnosti technického řešení, neboť v případě Irska regulace lobbingu zahrnuje větší skupinu osob. Náklady na zřízení registru ve Velké Británii činily 220 000 GBP (přibližně 6,4 mil. Kč).

V rámci přípravy tohoto návrhu byly požádány 3 obchodní společnosti o nezávaznou kalkulaci nákladů na technické zřízení evidenční databáze, jež by byla základem registru

. V poptávce byla databáze specifikována v souladu s rozsahem údajů a četností jejich aktualizace uvedenými pro tuto variantu. Na základě této poptávky byly společnostmi zaslány kalkulace v rozmezí od 140 000 do 200 000 Kč bez DPH. Další náklady lze předpokládat v souvislosti s administrativou přípravy, implementace a testování technického zajištění registru, který bude informačním systémem

⁶¹ Údaje o počtu registrací v rejstříku transparentnosti EU je dostupný na: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=new_statistiques_en.pdf

státní správy. **Proto celkové náklady na zřízení registru lobbistů a lobbovaných v této variantě lze očekávat ve výši přibližně 500 000 Kč - 700 000 Kč bez DPH.**

Vedle zřizovacích nákladů je nutné rovněž predikovat i provozní náklady na chod registru. Pouze Velká Británie k dotazu předkladatele vyčíslila tyto provozní náklady, včetně personálních, na 270 000 GBP (přibližně 7,8 mil. Kč), přičemž asi polovina těchto nákladů je hrazena z ročních poplatků hrazených registrovanými lobbisty. Výše tohoto poplatku činí 1 000 GBP (přibližně 29 000 Kč). Rakouské ministerstvo spravedlnosti provozující registr označilo tyto náklady za zanedbatelné, a ostatní státy sdělily, že tyto údaje nemají k dispozici.

Ukazatel provozních nákladů přímo souvisí s ukazatelem počtu osob zabezpečujících správu registru. Agenda vedení registru je zpravidla rozdělena na část technickou a část administrativní. Zahraniční zkušenosti opět ukazují, že v průměru chod registru zabezpečují 2 osoby na plný úvazek – viz následující tabulka:

Počet osob zabezpečujících registr lobbistů daného státu:

stát	počet pracovních úvazků osob provozujících registr
Irsko	5
Polsko	2
Velká Británie	2
Slovinsko	2,4
Rakousko	1,05

Personální zabezpečení provozu registru pak lze odhadem vyčíslit jako roční výdaje na 2 zaměstnance nebo státní zaměstnance zařazené do 11. platové třídy, 6. stupně = 21 600 Kč x 2 osoby x 12 měsíců = 518 400 Kč (dle Přílohy č. 1, nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě) navýšených o 20 % pro vyjádření netarifních složek platu = 622 080 Kč, při současném zohlednění odvodů za zaměstnavatele ve výši 34 % (zdravotní a sociální pojištění) = 833 587 Kč (416 794 Kč na 1 zaměstnance).

S přihlédnutím k případným neočekávaným výdajům lze odhadnout, že finanční náklady na provoz registru, včetně personálních nákladů, budou činit přibližně 1 mil. Kč ročně. Tyto náklady by byly hrazeny z rozpočtové kapitoly Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který byl vládou zvolen jako nejvhodnější správce tohoto registru. Úřadu vzniknou administrativní náklady spojené s plněním povinností podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Další náklady budou vznikat v souvislosti s dozorem nad dodržováním regulace.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí byl jako nejvhodnější úřad pro správu registru i výkon dohledu nad regulací lobbingu uváděn nejčastěji připomínkovými místy v rámci mezirezortního připomínkového řízení k věcnému záměru zákona o lobbingu.

Nezisková organizace Oživení provedla v roce 2011 kontrolu fungování dozoru nad dodržováním zákona o střetu zájmů a z jejích statistik vyplynulo, že dle zákona o střetu zájmů bylo v roce 2011 vedeno cca 120 přestupkových řízení. Na základě statistiky, vzhledem k příbuznosti agendy a počtu adresátů regulace, lze odhadnout, že ročně může být orgánem dohledu zahájeno přibližně 200 přestupkových řízení. Úřadu by tak vznikly náklady na personální zabezpečení této agendy; konkrétně se jedná především o mzdové náklady, náklady na technické vybavení, cestovné a pronájem budov.

Pro výkon zcela nově vznikající agendy je uvažováno o personální potřebě minimálně 3-4 systemizovaných míst. Platové zařazení těchto zaměstnanců lze očekávat ve 13. platové třídě. Věcný záměr zákona o lobbingu v této variantě nepočítal s předkládáním zpráv o lobbistických kontaktech ze strany lobbovaných. Na základě politického rozhodnutí byla do návrhu tato povinnost začleněna, a proto i náklady na administraci registru spojenou s přijímáním zpráv lobbovaných budou vyšší a budou vyžadovat personální posílení o jednu osobu.

Náklady jsou uvažovány následovně:

- plat zaměstnance ve 13. platové třídě představovaný hrubou mzdou včetně příslušenství plus běžné provozní náklady jakou jsou papíry, tonery, voda, plyn, elektřina, telekomunikační náklady; mimo investice a náklady na modernizaci budov, či modernizaci hardwaru apod. Roční náklady na jednoho zaměstnance jsou kalkulovány v úrovni 750 000 Kč⁶². Proto odhad mzdových nákladů je následující 750 000*2 = 1 500 000 Kč, 750 000*3 = 2 250 000 Kč, 750 000*4 = 3 000 000 Kč.
- náklady na kancelářské prostory; uvažováno 8 m² na jednoho pracovníka + 10 m² ostatní plochy; průměrná cena pronájmu za 1 m² kanceláří v Brně se pohybuje na úrovni 420 Kč/m² = (3 * 8) + 30) * 420 = 22 680 Kč/měs. = 272 160 Kč/rok (3 osoby) nebo 362 880 Kč/rok (4 osoby).

Celkové náklady představují částku 2 522 160 Kč (3 osoby) – 3 362 880 Kč.

V souvislosti se zavedením registru lobbistů budou vznikat administrativní a finanční náklady i na straně soukromého sektoru, primárně subjektů, kterých se registrační povinnost bude týkat. Tyto náklady budou spočívat především v nákladech na seznámení se s právní úpravou, přípravou a pořizováním údajů a jejich zápisem do registru. Administrativní zátěž a náklady povinných osob spojených se zápisem do registru lze na základě Metodiky měření a přeměňování administrativní zátěže podnikatelů, vydané Ministerstvem průmyslu a obchodu v roce 2013 (dále jen Metodika měření administrativní zátěže podnikatelů). Metodika měření vychází z mezinárodního standardního nákladového modelu (Standard Cost Model, SCM), který se používá v řadě členských zemí EU. Vzorec SCM má následující podobu:

Náklady na administrativní činnost (nebo požadavek na data) = Cena x Čas (T) x Množství (Rozsah x Četnost).

Při žádosti o registraci budou registrující se osoby nuceny provést administrativní úkony označené v Metodice měření administrativní zátěže podnikatelů pod položkami 1, 2, 10 a 16.

Číslo úkonu dle metodiky	Popis úkonu	Průměrný čas z pracovního dne 1 zaměstnance v hodinách strávený úkonem spojeným s registrací
1	Seznámení se s informační povinností	2
2	Získávání informací	2
10	Interní porady	1
16	Hlášení, předložení informace	0,5
Celkem		5,5 hodin

Jeden subjekt tak stráví přípravou žádosti o registraci **5,5 hodiny**.

Při určení ceny bylo vycházeno z mediánové mzdy za rok 2016 podle strukturální mzdové statistiky u zaměstnání "3313 Odborní pracovníci v oblasti účetnictví, ekonomiky, personalistiky" na 1 zaměstnance 27 589,-Kč (zdroj ČSÚ).

⁶² Náklady vychází z kalkulace uvedené v rámci návrhu zákona o státní službě z roku 2014.

$$\text{Cena} = \frac{\text{průměrná hrubá měsíční mzda na jednoho zaměstnance}}{(8 \text{ hod.} \cdot 21 \text{ pracovních dní})} = \frac{27\,589}{168} = 164,22 \text{ Kč/hod} + 15\% \text{ režie}$$

Cena tedy činí $164,22 + 24,63 = \mathbf{188,85 \text{ Kč za hodinu}}$.

Při určení množství registrujících se subjektů vycházíme ze střední hodnoty odhadovaného množství povinných osob, tedy z počtu **250 subjektů**.

Registrace bude prováděna pouze jednorázově, tedy četnost bude 1.

Na základě takto stanovených hodnot docházíme k výsledku, že náklady na registraci budou na straně povinných osob činit **259 669 Kč**, přičemž náklady pro jednu registrující se osobu budou činit 850 Kč. ($188,85 \text{ Kč} \times 5,5 \text{ hod.} \times 250 \text{ subjektů} \times 1 = 259\,669 \text{ Kč}$)

Čím nižší bude frekvence podávání zpráv o proběhlých lobbistických kontaktech, tím budou oznamované údaje postrádat na aktuálnosti a přinášet nižší užitek při zprůhledňování a pojmenovávání vlivů, které působily na tvorbu daného návrhu předpisu nebo koncepčního dokumentu. Nízká frekvence podávání zpráv o činnosti může z předkládaných údajů učinit pro veřejnost neživotné informace o agendě, která již pozbyla své společenské naléhavosti. Jako optimální se zdá být čtvrtletní frekvence předkládání výkazů o proběhlých lobbistických kontaktech.

Náklady na reporting (předkládání zpráv o lobbování) lze predikovat obdobnou metodikou jako v případě nákladů na registraci. Při žádosti o registraci budou registrující se osoby nuceny provést administrativní úkony označené v Metodice měření administrativní zátěže podnikatelů pod položkami 1, 2, 10 a 16.

Číslo úkonu dle metodiky	Popis úkonu	Průměrný čas 1 zaměstnance v hodinách pro jeden výkaz
2	Získávání informací	4
8	Popis (slovní popis údajů, které jsou předmětem výkazu)	8
16	Hlášení, předložení informace	0,5
Celkem		12,5 hodiny

Jeden subjekt tak zpracováním výkazu o lobbistické činnosti stráví **12,5 hodiny**.

Cena práce, jak již bylo vypočteno výše, v souladu s metodikou MMR, činí **188,85 Kč za hodinu**.

Při počtu registrovaných subjektů 250 a četnosti zpracování výkazu čtyřikrát do roka docházíme k výpočtu ročních nákladů registrovaných osob na čtvrtletní výkazy o činnost ve výši **2 360 625 Kč**, s tím, že náklady spojené s reportingem na jednu osobu činí 9 443 Kč.

Ke zvýšení efektivity této varianty přispěje skutečnost, že na základě stanoviska Legislativní rady vlády a politického rozhodnutí budou mít povinnost reportovat o uskutečněných kontaktech s lobbisty také lobbovaní. Veřejná kontrola lobbistů i veřejných činitelů bude usnadněna možností porovnat údaje z poskytnutých reportů obou stran, indikovat případné nesrovnalosti a žádat jejich vysvětlení.

Povinná registrace údajů konkrétních fyzických osob provádějících fakticky lobbying jménem a na účet svého zaměstnavatele bude mít dopad do soukromí těchto osob, neboť jejich osobní údaje budou v registru zveřejněny.

Nezahrnutím členů obecních a krajských zastupitelstev bude pomínuta velmi významná oblast politických a rozhodovacích procesů, jejichž problematičnost veřejnost někdy vnímá palčivěji,

než u politiky celostátní. Netransparentní lobbying v případě územního a stavebního řízení, netransparentnost, pletichy spojené s prodejem obecního majetku či zadáváním veřejných zakázek mohou být jevem daleko frekventovanějším než nekalé ovlivňování legislativy na centrální úrovni. Náklady vzniklé společnosti v důsledku netransparentního lobbyingu jsou vzhledem k jeho skryté povaze neměřitelné, ale lze odhadovat, že nejsou zanedbatelné.

Mezi náklady této varianty patří i náklady na zřízení speciálního oddílu v Registru oznámení dle zákona o střetu zájmů, ve kterém budou jednotlivé dary evidovány. Stanovení nižší hranice hodnoty daru uváděného v oznámení o příjmech a závazcích povede rovněž k relativnímu nárůstu administrativních nákladů na straně veřejných funkcionářů, které v této fázi nelze spolehlivě odhadnout bez znalosti technického řešení, které bude zvoleno.

V rámci této varianty je navrhováno, aby předseda vlády nebo vláda jako celek podpořila transparentnost lobbyingu tím, že by byla členům vlády adresována výzva či pokyn konzultovat připravované legislativní návrhy výhradně s osobami zapsanými v registru lobbistů. Účinnost tohoto nelegislativního opatření bude záviset na jeho konkrétní formě a obsahu, jakož i na míře ochoty politické reprezentace takové samoregulační opatření aplikovat sama na sebe. Obdobně jako v případě varianty II bude nutné se spolehnout na morální integritu vládní politické reprezentace.

Navrhovaná regulace zavádí povinnost uvádět všechny lobbisty podle zákona o lobbování, s nimiž daný veřejný činitel konzultoval přípravu konkrétního právního předpisu, v návrzích pojmenovanou jako povinnost uvádět „lobbistickou stopu“. Zavedení této povinnosti povede ke zvýšení administrativních nákladů na straně povinných osob, kterými jsou členové vlády, poslanci a senátoři, potažmo jejich aparátu, a to odhadem 2 – 5 hodin měsíčně. Tyto náklady by spočívaly ve shromažďování a evidenci těchto údajů a jejich následné zadávání přímo do systému eLegislativa a do dokumentu provázejícího návrh právního předpisu. Není pravděpodobné, že by za účelem shromažďování, evidence a zadávání údajů lobbistické stopy byli přijímáni noví státní zaměstnanci nebo zaměstnanci. Spíše těmito činnostmi budou pověřeni stávající zaměstnanci aparátu příslušného činitele nebo úřadu. Vzhledem k odhadovanému počtu těchto osob, kterých bude okolo 290, lze předpokládat, že náklady na plnění této povinnosti budou následující:

Mediánový plat v kategorii zaměstnání 3342 Odborní administrativní pracovníci v právní oblasti za rok 2017 činí 27 692 Kč⁶³.

$$\begin{aligned} \text{Cena} &= \frac{\text{průměrná hrubá měsíční mzda na jednoho zaměstnance}}{(8 \text{ hod.} * 21 \text{ pracovních dní})} = \frac{27\,692}{168} \\ &= 164,83 \text{ Kč/hod} + 15 \% \text{ režie} \end{aligned}$$

Náklady na hodinu práce odborného administrativního pracovníka v právní oblasti ve veřejné sféře tedy činí 189,60 Kč. Pokud vyjdeme z údaje, že pro 290 povinných osob bude povinnost plnit 290 zaměstnanců jejich aparátu veřejné správy, pak měsíční náklady budou činit, při 2-5 hodinách činnosti, 1 319 616 Kč – 3 299 040 Kč (*189,60 Kč x 2 (nebo 5) hod. x 290 povinných osob x 12*). Jak bylo zmíněno výše, tyto náklady práce jsou vyčísleny jako hypotetické, neboť lze očekávat, že tyto činnosti, vzhledem ke svému rozsahu, budou zajišťovány pracovníky stávajícího aparátu jednotlivých funkcionářů.

⁶³ Údaj Informačního systému o průměrném výděлку (ISPV), dostupný na <http://www.ispv.cz/cz/Vysledky-setreni.aspx>

Seznamy osob konzultovaných při tvorbě legislativních návrhů mohou být dlouhé a v případě důležitých právních předpisů se může jednat o stovky subjektů. Bez bližší specifikace a určitého strukturování těchto údajů v lobbistické stopě se může z těchto seznamů stát jen formální informace bez vypovídající hodnoty.

Přínosy

Za dominantní přínos této varianty, směřující k větší transparentnosti lobbingu, je samotné zavedení registru lobbistů a lobbovaných. Veřejnost tak získá snazší přístup k údajům o tom, kdo se snaží vyvíjet vliv na osoby činící politická rozhodnutí, v jakých oblastech, za jakým účelem a pro koho.

Povinná registrace subjektů vykonávajících lobbing jako soustavnou činnost, na rozdíl od modelu založeného pouze na dobrovolné registraci, bude eliminovat možnost některých subjektů skrývat povahu a rozsah své faktické lobbistické činnosti. Zpravidla těch subjektů, které v lobbování spatřují nástroj pro vytváření vlastní neférové výhody či prosazování vlastních parciálních zájmů, které jsou v rozporu se zájmem veřejným.

Samotnou regulací a dozorem nad jejím dodržováním by postupně docházelo k zušlechťování politického prostředí a zvyšování nároků na transparentnost legislativního procesu. V souvislosti se zavedením právní regulace lobbingu by v delším časovém horizontu začala hrát svou roli i judikatura soudů, i když vzhledem k relativně malému počtu předpokládaných registrovaných lobbistů by nešlo o judikaturu zřejmě nijak čtenu. Nicméně určitou konkretizaci některých ustanovení, upřesnění obsahu práv a povinností je možné od rozhodovací činnosti soudů očekávat.

Legislativní regulací lobbingu by zároveň došlo k částečné destigmatizaci tohoto oboru, veřejností zpravidla vnímaného v negativních kontacích. Otevřené lobbování se stane zcela legitimní činností a regulace zpřesní její obsah a limity.

Zahrnutím asistentů a poradců poslanců, senátorů a členů vlády a zaměstnanců kabinetů členů vlády mezi lobbované osoby bude veřejné kontrole alespoň v základním rozsahu podrobena skupina osob, jejíž neformální, avšak často podstatný, vliv na legislativní činnost byl dosud latentní.

Vhodným neformálním nástrojem k důslednému prosazení nové regulace by představovalo doporučení nebo pokyn vlády směřovaný k jednotlivým ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů, tedy všem lobbovaným podřízeným vládě, nestýkat se za účelem konzultace legislativních návrhů s osobami neregistrovanými v registru lobbistů. Tím by byl vytvořen neformální tlak směrem k eliminaci pokoutních a mimo veřejnou kontrolu stojících vlivových skupin na vládní úrovni. Dodržování pokynu nestýkat se s neregistrovanými lobbisty by nutilo dosavadní pokoutní lobbojící subjekty k registraci a podřízení se regulaci lobbingu, pokud by chtěly ovlivňovat tvorbu legislativních návrhů.

Povinným uváděním všech subjektů podílejících se nebo konzultovaných při zpracování legislativních návrhů by oproti variantě II byl rozšířen na prakticky všechny právní předpisy a lobbistická stopa se stane standardním institutem legislativního procesu ČR. Toto opatření by zvýšilo transparentnost legislativního procesu a veřejnost by tak měla zdroj informací o možných vlivech, které působily při tvorbě daného právního předpisu a jejich nositelích.

Snížením spodní hranice hodnoty pro povinné oznámení darů a zřízení zvláštního oddílu v Registru oznámení zřízeného dle zákona o střetu zájmů by bylo dalším přínosem s cílem zprůhlednit vazby mezi veřejnými funkcionáři a zástupci určitých vlivových skupin.

Předkládané legislativní řešení je zpracováno na základě této varianty, která byla jako nejvhodnější vyhodnocena ve věcném záměru zákona o lobbingu, který vláda schválila svým usnesením ze dne 21. února 2018 č. 114.

Shrnutí přínosů a nákladů varianty III:

Varianta III (kompromisní)	Přínosy	<ul style="list-style-type: none"> - zavedení registru lobbistů a lobbovaných, ve kterém budou registrováni lobbisté a lobbovaní, - zvýšení transparentnosti lobbistické činnosti s její destigmatizace, - nezřízování zvláštního úřadu pro vedení registru a pro dozor nad dodržováním zákona, - zavedení čtvrtletně podávaných zpráv o lobbistických kontaktech jak ze strany lobbistů, tak lobbovaných, - doporučení vlády omezující kontakty členů vlády a dalších lobbovaných osob podřízených vládě s neregistrovanými lobbisty by vedlo k omezení vlivu nelegitimních vlivových skupin a k tlaku, aby se regulaci podřídili, - zavedení lobbistické stopy jako souboru údajů zachyceném v dokumentu provázejícím návrh právního předpisu v legislativním procesu ČR, - zavedení zvláštního oddílu pro dary v Registru oznámení dle zákona o střetu zájmů.
	Náklady	<ul style="list-style-type: none"> - náklady na zřízení a provoz registru lobbistů, - náklady veřejného sektoru spojené s dozorem nad dodržováním regulace, - zvýšení finančních a administrativních nákladů subjektů zapisovaných do registru, - neuložení komplementární povinnosti lobbovaným osobám podávat oznámení o kontaktech s lobbisty, - omezené možnosti orgánu dozoru při získávání poznatků o možném porušování regulace, - zásah do soukromí fyzických osob zveřejněním jejich údajů v registru lobbistů a lobbovaných, - nezahrnutím členů obecních a krajských zastupitelstev mezi lobbované osoby bude z regulace vyňata významná oblast politických a rozhodovacích procesů, - náklady na zřízení speciálního oddílu pro dary v Registru oznámení podle zákona o střetu zájmů, - obtížná předvídatelnost účinnosti doporučení či pokynu vlády konzultovat návrhy právních předpisů jen s registrovanými lobbisty, - zvýšení administrativních nákladů veřejných funkcionářů při shromažďování a zadávání údajů tvořící podklad pro lobbistickou stopu.

3.4 Varianta IV

Tato varianta regulace se snaží postihnout oblast lobbingu komplexně s důrazem na zvyšování transparentnosti nejen na straně lobbistů, ale i na straně veřejných činitelů – lobbovaných osob. Komplexnost varianty rovněž spočívá v tom, že by byl regulován i lobbing na místní a krajské úrovni.

Náklady

Je logické, že tato varianta musí být vzhledem k rozsahu regulace i variantou nejnákladnější, přičemž referenční základnou pro odhad těchto nákladů budou náklady varianty III.

Pokud jde o registr lobbistů, pak oproti variantě III by byly náklady na zřízení a provoz vyšší vzhledem k vyššímu počtu registrovaných osob, neboť registrace by byla povinná i pro subjekty uplatňující vliv na členy obecních a krajských zastupitelstev. S přihlédnutím ke zkušenosti Irska, kde právní úprava lobbingu zahrnuje i lobbing na místní úrovni a počet registrovaných lobbistů činí cca 1 600 subjektů, lze odhadovat, že počet registrujících se subjektů

v případě této varianty by se pohyboval mezi 1 000 – 1 500 osobami. Z hlediska nákladů technického řešení evidence lobbistů by nárůst zaznamenávaných údajů o cca 600 – 1000 osob neměl znamenat jejich podstatný nárůst. **Náklady na zřízení registru lobbistů by se neměly výrazně lišit od odhadu v případě varianty III, tedy 500 – 700 tis Kč.** Zvýšené náklady však lze očekávat u administrativních a personálních nákladů na straně jak veřejného, tak i soukromého sektoru.

Při daném rozsahu údajů v registru při této variantě, kdy výkazy o uskutečněných lobbistických kontaktech zasílají i lobbované osoby, by bylo nutné personálně posílit i administraci registru. V případě této varianty je možné odhadovat, že roční personální náklady na provoz registru by odhadem činily 1,67 – 2,1 mil. Kč. S přihlédnutím k možným dalším technickým nákladům a nákladům na údržbu systému by **celkové roční finanční náklady na provoz registru lobbistů v této variantě mohly odhadem činit 2,5 – 3,3 mil. Kč.**

Na straně veřejného sektoru by vznikaly další náklady v souvislosti s rozsáhlejší agendou dozoru nad dodržováním zákona a administrativou s tím spojenou. Oproti variantě III může zvýšení počtu adresátů regulace vést ke dvojnásobnému zvýšení těchto nákladů. Počet osob vykonávající dozorovou činnost by tak činil 4 – 6, pak by náklady činily 3 362 880 Kč – 6 334 560 Kč (dle vzorce uvedeného výše u varianty III).

Větší počet adresátů regulace ponese i vyšší náklady na straně soukromého sektoru. Regulace by se týkala širokého okruhu subjektů. Tyto náklady v podobě administrativní zátěže by spočívaly ve finančních a časových nákladech na seznámení se s novou regulací, shromažďování povinných údajů a jejich kontrole, předkládání informací v podobě výkazu či reportu. Tyto náklady budou jak jednorázové, zejména na počátku účinnosti regulace a v případě primárních registrací, tak i průběžné spojené především s povinnými výkazy o uskutečněných lobbistických kontaktech.

Obdobné náklady jako soukromému sektoru vzniknou v rámci této varianty nově i veřejným činitelům. Dle této varianty by byli veřejní činitelé povinni vést veřejné diáře a lze odhadnout, že na jejich straně, případně jejich aparátů, by vznikaly náklady nutné na přípravu, zpracování a poskytnutí informací do veřejného diáře dle regulace, a to odhadem v řádu přesahujícím deset hodin měsíčně.

Vymezení lobbingu může mít i vliv na rozsah vykazovaných informací i schopnost lobbistů a lobbovaných je vůbec zaznamenávat. Konkrétně jde o posouzení rozumnosti úpravy a jejich dopadů na administrativní zátěž. Lze si představit určitý typ setkání či jednání, při kterých mohou mít lobbisté i lobbovaní technický problém vůbec zjistit a rozpoznat, kdo je registrovaným lobbistou a kdo nikoliv (např. společenské akce, konference, jednání komisí a poradních orgánů). Extrémní administrativní náročnost při shromažďování a vykazování údajů o činnosti může vést na obou stranách k rezignaci a faktickému, mlčky tolerovanému nedodržování povinností spojených s vedením veřejného diáře a výkazů o kontaktech.

Lze jen odhadovat, jaké počty osob by byly zapisovány jako podílející se na zpracování legislativního návrhu a jeho konečné verzi, ale v čistě teoretické rovině, pokud by každý poslanec a senátor konzultoval každý legislativní návrh pouze s jedinou osobou, pak legislativní stopa daného předpisu by obsahovala seznam 280 osob. Je možné předpokládat, že u významnějších legislativních počínů by seznamy konzultovaných osob mohly čítat několik stovek osob a vyvstává tak otázka o využitelnosti informací takového rozsahu, navíc bez rozlišení, jakého aspektu se konzultace s konkrétní osobou týkala apod. Veřejnost (tisk, neziskové organizace apod.) a orgán dohledu by pak

měli obtížnou úlohu při porovnávání údajů z rozsáhlých databází, po jejichž analýze by teprve byl schopný identifikovat možná porušení regulace.

Dalšími náklady by byly náklady na vytvoření samostatného Rejstříku darů, v jehož rámci by byli veřejní funkcionáři povinni zveřejňovat veškeré dary a bezplatná plnění převyšující stanovenou hodnotu. Povinnost informovat o darech by bylo nutné stanovit jednotlivými jednacími řády komor Parlamentu, což bude na straně poslanců a senátorů vyžadovat politickou vůli a shodu k takové regulaci.

Obdobně jako v případě varianty III, předpokládá i tato varianta skutečnost, že vláda vydá doporučení směrem k jí podřízeným lobbovaným osobám nestýkat se při konzultacích ohledně návrhů legislativních opatření s osobami nezapsanými v rejstříku lobbistů. Nově, v případě této varianty, se předpokládá, že obdobný pokyn či výzvu vydají směrem ke svým členům i obě komory Parlamentu. Tato faktická samoregulace může být politicky citlivým tématem, kladoucím vysoká nároky na morální integritu a ochotu k sebeomezení členů obou komor. Prosazení takových opatření může být zdlouhavé a výsledek projednávání této otázky v parlamentu lze jen těžko předvídat.

Přínosy

Obdobně jako v případě nákladů, tak i přínosy popsané u varianty III, lze vztáhnout i na tuto variantu.

Základním přínosem varianty III a IV je samotné zavedení pravidel výkonu lobbistické činnosti prostřednictvím legislativy. Stát by regulací projevil zájem a snahu o transparentnost této činnosti a eliminaci nekalého ovlivňování právních předpisů parciálními zájmy.

Registr lobbistů v této robustní variantě by byl důležitým nástrojem pro přístup veřejnosti k údajům o subjektech na lobbingu zúčastněných a zároveň by umožňoval veřejnou kontrolu lobbingu nejen na centrální, ale i na regionální úrovni.

Rozšířením skupiny lobbovaných osob i na členy obecních a krajských zastupitelstev by byl položen základ omezování nelegitimního lobbingu na místní úrovni. Údaje o rozsahu, dopadech a negativních jevech spojených s ovlivňováním rozhodovacích procesů na místní úrovni nejsou k dispozici. Přesto lze hodnotit jako přínosné jakékoliv legislativní překážky kladené vlivu nelegitimních parciálních zájmů odporujících veřejnému zájmu na politická rozhodnutí činěná na úrovni obcí a krajů.

Povinnost vést veřejné diáře veřejnými činiteli by byla dalším významným krokem k prosazování transparentní normotvorby. Porovnání údajů z veřejných diářů s údaji poskytnutými lobbisty ve výkazech o uskutečněných lobbistických kontaktech by napomáhalo veřejné kontrole obou skupin a bylo by i jedním z informačních zdrojů pro orgán dozoru pro indikování možných porušení právního předpisu, ať již lobbistou nebo lobbovaným.

Opatření ze strany vlády a obou komor Parlamentu obsahující doporučení či pokyn svým členům nestýkat se při konzultacích ohledně příprav legislativních opatření, (pokud by byla přijata a implementována) by významným způsobem kultivovala vnitřní politické prostředí na všech úrovních a byla by jasným signálem i směrem k zahraničí a k mezinárodním organizacím, že snaha o celospolečenské řešení fenoménu lobbingu je prioritou politické reprezentace.

Lobbistickou činnost nelze hodnotit jednostranně negativně. Lobbying zájmových skupiny, zpravidla adresátů připravované legislativy, přináší do normotvorby praktický vhled a poskytuje informace o možných dopadech a konsekvencích regulace. Proto poskytováním výhod legitimním a transparentním lobbistům je užitečné právě z hlediska informační výměny mezi regulátorem a regulovaným. Umožněním přístupu na jednání orgánů komor Parlamentu a zřízením přístupu do aplikace eKLEP s možností připomínkovat materiály v mezirezortním připomínkovém řízení by zájmové skupiny a jejich zástupci dodržující pravidla regulace získali další nástroj jak uplatnit svůj vliv v rámci demokratické diskuze nad dopady připravované legislativy.

Povinná legislativní stopa, jak již bylo uvedeno v případě varianty III, by se stala standardem a došlo by tak ke zvýšení veřejné kontroly nad průběhem legislativního procesu.

Zřízení samostatného Registru darů a zakotvení povinnosti veřejných činitelů hlásit jeho prostřednictvím veškeré dary a bezúplatná plnění obdržená během výkonu funkce nad určitou hodnotu by bylo přínosem jak z hlediska preventivního účinku směrem k veřejným činitelům, aby se vyhýbali problematickým, podezřele výhodným transakcím, tak i z hlediska posílení transparentnosti a veřejné kontroly nad výkonem funkcí veřejných činitelů.

Shrnutí přínosů a nákladů varianty IV:

Varianta IV (komplexní)	Přínosy	zavedení bezvýjimečné regulace lobbingu a registru lobbistů, zařazení členů obecních a krajských zastupitelstev mezi lobbované osoby, zvýšení transparentnosti lobbistické činnosti, zavedení povinnosti veřejných funkcionářů vést veřejné diáře o kontaktech s lobbisty, opatření výkonné i zákonodárné moci omezující kontakty členů vlády a obou komor Parlamentu s neregistrovanými lobbisty a omezení vlivu nelegitimních vlivových skupin, zavedení legislativní stopy jako standardu v legislativním procesu ČR, zavedení výhod pro registrované lobbisty umožňující jim legitimní výměnu informací mezi regulátorem a regulovaným, povinná legislativní stopa pro všechny typy právních předpisů, zřízení samostatného Registru darů.
	Náklady	vyšší náklady na zřízení a provoz registru lobbistů, větší počet subjektů zapisovaných do registru a zvýšení jejich finančních a administrativních nákladů, náklady na vedení veřejného diáře a pravidelné výkazy o lobbistických kontaktech, možná administrativní zátěž při shromažďování a vykazování údajů v případě širokého vymezení lobbingu, formálnost a nízká vypovídací schopnost údajů uvedených v legislativní stopě, náklady na zavedení samostatného Registru darů včetně nutnosti politického prosazení úpravy jednacích řádů komor Parlamentu, obtížná předvídatelnost účinnosti opatření vlády a Parlamentu ohledně pokynu směrem k členům vlády, poslancům a senátorům konzultovat návrhy právních předpisů jen s registrovanými lobbisty,

4. STANOVENÍ POŘADÍ VARIANT A VÝBĚR NEJVHODNĚJŠÍHO ŘEŠENÍ

Vyhodnocení nejvhodnějšího řešení pracuje s následujícími variantami:

- Varianta I: zachování současného stavu, kdy lobbying není regulován
- Varianta II: regulace lobbyingu nelegislativními opatřeními - zahrnuje vytvoření a přijetí etických kodexů pro poslance, senátory a členy vlády
- Varianta III: vznik zákona o lobbyingu a na něj navazující legislativní a nelegislativní opatření
- Varianta IV: vznik zákona o lobbyingu, legislativní zakotvení veřejných diářů veřejných činitelů a povinné legislativní stopy

Varianta s nejvhodnějším řešením by měla nastavit takové podmínky pro výkon lobbyingu, které významným způsobem přispějí především k dosažení následujících cílů:

- celkové zvýšení transparentnosti legislativního procesu,
- vytěsňování nelegitimních parciálních vlivů na normotvorbu,
- boj proti korupci,
- vymezení pojmu lobbying,
- určení okruhu osob vykonávajících lobbying (lobbistů) a veřejných činitelů, na jejichž chování lobbisté působí,
- nastavení pravidel pro transparentní lobbying,
- umožnění veřejné kontroly nad vzájemnými kontakty lobbistů a lobbovaných prostřednictvím pravidelných zpráv o těchto kontaktech zveřejňovaných v registru,
- úprava regulace darů a bezúplatných plnění poskytovaných veřejným činitelům.

Ze stavu, popsaného v předchozích kapitolách v oblasti vlivu zájmových skupin na tvorbu právních předpisů (a s tím souvisejícími problémy, které je nutno řešit), vyplývá, že dosažení vytčených cílů se neobejde bez některé z popsaných forem regulace, a proto varianta I, jako nulová, nepřichází v úvahu.

Řešení v rámci varianty II je spojeno s nižší mírou administrativní zátěže, neboť spoléhá na samoregulaci a morální vyspělost politického prostředí. Zároveň ale důvěra v ochotu určité skupiny nastavit si sebeomezující pravidla je největší slabinou této varianty, vedle právní nevymahatelnosti dodržování pravidel obsažených v etických kodexech. Jak je uvedeno výše (str. 42 a 43, pasáž *Etické kodexy*), v minulosti se již o regulaci pomocí etických kodexů pokoušeli jak jednotliví poslanci, tak vládní pracovní skupina, která vytvořila vlastní návrh vzorového etického kodexu. Ani v jednom případě se však etický kodex nepodařilo převést do praxe.

Varianta IV přináší robustní regulaci a široké vymezení jak lobbistů, tak lobbovaných osob a zavádí zcela nový systém veřejných diářů veřejných činitelů, komplementární k povinnému poskytování údajů o uskutečněných lobbistických kontaktech ze strany lobbistů. Z hlediska vytčených cílů se jedná o variantu, která by tyto cíle nejvíce naplňovala. Je to však varianta administrativně a nákladově nejnáročnější, která předpokládá komplex nových povinností jak na straně lobbistů, tak i veřejných činitelů, jejichž zavedení by bylo výrazným „skokovým“ zatížením těchto adresátů normy. I při pohledu na zahraniční úpravy je takto robustní úprava lobbyingu zatím spíše výjimečná, než obvyklá.

Varianta III byla v tomto návrhu doplněná na základě politického rozhodnutí o institut pravidelných zpráv předkládaných lobbovanými osobami, která byla ve věcném záměru zákona o lobbyingu součástí

varianty IV. Jedná se tak o variantu legislativního řešení, které vymezuje lobbying, lobbisty a lobbované osoby pouze na centrální úrovni. Proto i registr lobbistů a lobbovaných z hlediska nákladů na jeho provoz a předpokládaného počtu do něj zapisovaných osob nepředstavuje finančně nákladné řešení. Záměr této varianty eliminovat styk členů vlády, případně dalších osob z exekutivy, s neregistrovanými lobbisty lze hodnotit jako postupné a „evoluční“ zavádění regulace. Zároveň je tato varianta posílena o povinnost lobbovaných osob předkládat čtvrtletní zprávy o kontaktech s lobbisty, která je komplementární k povinnosti lobbistů předkládat zprávy o lobbování ve stejném intervalu. Dopady této regulace by bylo možné s určitým odstupem zhodnotit, zda naplnila vytčené cíle, a učinit navazující politické rozhodnutí o rozšíření regulace i na další skupiny veřejných činitelů, případně i na místní úrovni.

S ohledem na provedený přehled a hodnocení přínosů a nákladů je varianta III vyhodnocena jako řešení, které naplňuje účel a smysl připravované regulace při zachování přijatelné míry administrativní a finanční náročnosti.

Předkladatel s ohledem na výše uvedené a naplnění hlavního cíle regulace, kterým je především zvyšování transparentnosti normotvorby, preferuje řešení dle varianty III. To je v souladu se stanoviskem vlády, která svým usnesením ze dne 21. února 2018 č. 114 schválila věcný záměr zákona o lobbingu, ve kterém tato varianta byla rovněž variantou preferovanou.

5. IMPLEMENTACE A VYNUCOVÁNÍ

Správce registru bude Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Návrh zákona o lobbování stanoví skutkové podstaty přestupků jak lobbistů, tak lobbovaných. Za přestupky bude ukládána pokuta s horní sazbou 50 000 Kč nebo 100 000 Kč. Pokuty bude rovněž ukládat Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. V případě zákonem stanovených porušení zákona lobbistou mu bude možné uložit správní trest v podobě zákazu lobbistické činnosti až na tři roky. Zákon umožňuje uložit lobbistovi také správní trest zveřejnění přestupku s ohledem na podmínky dané zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

V případě lobbistické stopy by implementace nové povinnosti ohledně zaznamenávání do elektronického systému spočívala jak na Ministerstvu vnitra, jako na orgánu odpovědném za vedení a publikaci eSbírky a eLegislativy (respektive elektronického systému tvorby právních předpisů, jež je součástí projektu eLegislativy), tak na Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který by byl oprávněn projednávat přestupky. Nedodržení postupu při zpracování lobbistické stopy bude postizitelné podle zákona o lobbování, a to pokutou pro lobbované s horní sazbou 100 000 Kč.

Implementace a vynucování nově zřízeného registru darů bude probíhat v rámci mechanismů zakotvených zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Povinnost postupovat v souladu s novou úpravou bude na veřejných funkcionářích, jejichž okruh je tímto zákonem již vymezen. Dodržení postupu podle nové právní úpravy bude vynucováno obecním úřadem obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář pobyt.

6. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí bude vydávat pravidelné výroční zprávy, které budou předkládány vládě pro informaci a zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí bude ve výročních zprávách uvádět skupinu indikátorů, jako aktuální počty registrací, roční přírůstek nebo snížení registrací, počet právních předpisů, u kterých bylo v lobbistické stopě uvedeno, že byly konzultovány s lobbisty, počty projednávaných přestupků, náklady na provoz registru, počet podnětů upozorňujících na porušení regulace a shrnující popis, jakých oblastí se podněty nejvíce týkaly. Účinnost právní úpravy bude Úřadem periodicky ověřována, poprvé za dva roky od stanovené účinnosti, a dále každé tři roky.

7. KONZULTACE A ZDROJE DAT

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí přijala na svém jednání v červnu 2015 stanovisko k problematice regulace lobbistické činnosti, na jehož základě byla zřízena pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbingu, jejíž činnost se zaměřila na identifikaci proveditelných a účinných opatření v oblasti regulace lobbingu. Věcný záměr zákona byl zpracován ve spolupráci s touto pracovní komisí, stejně tak i vlastní návrh zákona.

Zpracování návrhu zákona předcházelo předložení materiálu s názvem *Návrh opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti*. Ten byl projednán na jednání vlády dne 15. února 2017 a schválen usnesením č. 123, jímž bylo uloženo ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ve spolupráci s ministrem vnitra a ministrem spravedlnosti předložení věcného záměru zákona o lobbingu. Na základě provedených konzultací byl připraven věcný záměr zákona o lobbingu, který vláda projednala a schválila dne 21. února 2018 svým usnesením č. 114.

Při tvorbě věcného záměru i tohoto návrhu zákona byly využity informace, získané prostřednictvím veřejné konzultace, konané dne 12. dubna 2017 v prostorách Úřadu vlády ČR. Veřejné konzultace se zúčastnili jak zástupci resortů, tak zástupci profesních komor, zájmových sdružení a PR agentur specializujících se na legislativní lobbink. Výsledky dotazníkového šetření, které bylo během konzultací provedeno, posloužily k vyhodnocení nejvhodnějšího návrhu řešení.

Zároveň byli písemně osloveni zahraniční partneři ze sítě European Partners against Corruption (EPAC) a EUROPEAN CONTACT-POINT NETWORK AGAINST CORRUPTION (EACN) se žádostí o sdělení základních parametrů a nákladovosti národních úprav jednotlivých států, zkušeností s různými formami registrů lobbistů a efektivností zákonné regulace této oblasti. Shrnutí těchto údajů je součástí návrhu v části *Způsoby právní regulace lobbinku v zahraničí*.

8. KONTAKTY NA ZPRACOVATELE RIA

Mgr. Bc. Dalibor Fadrný

Ministerstvo spravedlnosti

Odbor střetu zájmů a boje proti korupci

Tel.: 221 997 622

e-mail: DFadrny@msp.justice.cz

Příloha č. 1: Záznam z veřejné konzultace k přípravě věcného záměru zákona o lobbingu

Datum a místo konání:

12. dubna 2017, 09:30 hod., Úřad vlády ČR

1) Zahájení jednání

Jednání zahájil Jan Kněžínek, náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády, přivítáním hostů a představením svých kolegů – Dalibora Fadrného, vedoucího Oddělení boje s korupcí, a Radanu Kubovou, Oddělení pro koordinaci procesu hodnocení dopadů regulace (RIA). Cílem jednání je získat poznatky pro přípravu věcného záměru zákona o lobbingu, který má být vládě předložen do 30. září 2017. Ačkoli v říjnu 2017 proběhnou volby do Poslanecké sněmovny, je tento postup vhodný zejména proto, aby v případě pokračování v úkolu novou vládou nebyl legislativní proces zdržován. Dále zrekapituloval, že v roce 2015 v rámci Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí byla zřízena pracovní komise k lobbingu, která intenzivně pracovala na daném tématu (složení komise je dostupné na http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/pracovni-komise/komise_k_lobbingu/komise-k-lobbingu-140305/) a zpracovala nelegislativní materiál „Návrh opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti“ (usnesení vlády ze dne 15. února 2017 č. 123), jenž obsahuje možné budoucí směrování právní úpravy, aniž by se určovalo, které z popsaných východisek by měla být základem pro přípravu věcného záměru zákona. Snahou předkladatelů bude vypracovat takový návrh, který bude obsahovat funkční řešení, jež bude jednoduché pro implementaci do právního řádu ČR a jež bude všeobecně akceptováno (snahou bude nalézt všeobecný konsenzus, byť i kompromisní řešení nezaručuje, že bude všem vyhověno).

Následně se moderace jednání ujal Dalibor Fadrný, který rovněž vyjádřil potěšení nad hojnou účastí. Zopakoval, že cílem veřejné konzultace je primárně získat reakce všech relevantních aktérů na možné varianty regulace lobbingu v ČR, tj. že není předem ujednáno, jaké řešení má být zvoleno. Struktura programu jednání je odvozena od výše citovaného nelegislativního materiálu. Poté, co Dalibor Fadrný seznámil přítomné s průběhem a strukturou veřejné konzultace, odkázal na dotazník, který poprosil během dne vyplnit.

2) Obecná část

Dalibor Fadrný zmínil dosavadní legislativní pokusy – první legislativní návrh byl zpracován v roce 2008 (poslanecký návrh), který nebyl přijat. Další poslanecký návrh byl předložen v roce 2009, který již byl Poslaneckou sněmovnou schválen, ale nebyl přijat z důvodu ukončení volebního období Poslanecké sněmovny, kdy tato již nestihla projednat návrh vrácený zpět Senátem. V pořadí třetí návrh zákona připravovala vláda Petra Nečase – tento návrh nebyl po mezirezortním připomínkovém řízení dokončen. Rovněž zmínil realizaci několika kulatých stolů, kde se regulace lobbingu detailně diskutovala.

Na mezinárodní úrovni byla vydána Doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO) v rámci 4. hodnotícího kola (např. problematika registru darů, etických kodexů, střetu zájmů). Dále doporučení vydala samotná Rada Evropy, kde se explicitně objevuje doporučení členským státům zřídit registr lobbistů tak, aby se veřejnost měla možnost seznámit s kontakty lobbistů s lobbovanými veřejnými funkcionáři, aby měla možnost získat informaci, že legislativní počiny jsou ovlivněny schůzkou/jednáním veřejného funkcionáře s lobbistou. Především je nutné si uvědomit, že lobbying je zcela legitimní standardní aktivita, ke které dnes a denně dochází na různých úrovních veřejné správy a Parlamentu ČR, proto má být cílem zvýšení transparentnosti, aby veřejnost měla více informací, k jakým jednáním za účelem ovlivnění zákona/rozhodnutí dochází. Zároveň bude nezbytné vymezit hranice mezi legitimním lobbingem a tzv. černým (nekalým) lobbingem, kdy lobbisté odchyťávají zákonodárce v samotném Parlamentu, aniž by se veřejnost dozvěděla bližší podrobnosti.

Závěrem úvodního bloku znovu vzpomněl, že návrh věcného záměru, který má připravit ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ve spolupráci s ministry vnitra a spravedlnosti, má být předložen do 30. září 2017. Úkol sice není zakotven v Programovém prohlášení vlády, ale je zahrnut jako jedno z transparentních opatření ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017. V obecné rovině taktéž uvedl, jakou podobu by měl návrh věcného záměru zákona mít podle Legislativních pravidel vlády (zahájení mezirezortního připomínkového řízení do konce července 2017, předložení materiálu vládě do konce září 2017, následně budou projednávat pracovní komise Legislativní rady vlády a samotná Legislativní rada vlády, a teprve poté, cca na přelomu října a listopadu 2017, by materiál mohl být zařazen na program schůze vlády). Účelem je definovat maximum možností regulace, přičemž není vyloučeno, že mohou být identifikovány i další dosud nepopsaná řešení.

V rámci diskuze vystoupil Vít Zvánovec (Úřad pro ochranu osobních údajů), který upozornil, že v protikladu transparentnosti ÚOOÚ musí dbát na ochranu osobních údajů. ÚOOÚ pozorně tuto oblast sleduje a prosazuje zlepšení kvality iniciativních a pozměňovacích návrhů (vzdvihl zejména význam legislativní stopy) – na druhou stranu negativně vnímá veřejné diáře. Současně za ÚOOÚ poděkoval za kvalitně zpracovaný výše citovaný nelegislativní materiál, ze kterého je vycházeno. Do diskuze přednesl téma, zda je nezbytné rovnou řešit tuto oblast legislativně, zda by nepostačila tzv. soft regulace (např. usnesením vlády a Parlamentu). Dalibor Fadrný doplnil, že všechny možné varianty, tj. i nelegislativní, budou analyzovány ve věcném záměru zákona.

Lubomír Chudoba (Česká lékárnická komora) připomněl, že profesní komory (minimálně ty zřízené zákonem) se snaží být již na počátku legislativního procesu partnerem zpracovatele. Za samozřejmou oblast zasluhující si regulaci označil přijímání darů, sponzorování cest atd. Podstatné je, aby v legislativním procesu byla maximální otevřenost a dostupnost informací. Jako příklad uvedl, že profesní komory jsou povinnými připomínkovými místy, jedná-li se o jejich rezortní předpis, a postrádá, že by daný rezort poskytl zpětnou vazbu, jaké připomínky měly další instituce a jak s nimi bylo naloženo (aby byl pochopen záměr, proč někdy dojde ke změně materiálu). Jednoznačně tedy vítá zakotvení legislativní stopy nejen v parlamentní fázi legislativního vývoje, ale zejména v mezirezortním připomínkovém řízení v exekutivní fázi legislativního procesu. Uvítal by např. osobní projednání pracovní verze návrhu právního předpisu dříve, než je návrh předložen do připomínkového řízení. Dalibor Fadrný sdělil, že průběh mezirezortního připomínkového řízení může veřejnost sledovat tzv. on-line (systém VeKLEP). Lubomír Chudoba upřesnil, že má na mysli vnitrozoborní připomínkové řízení a jednání tomu předcházející.

Petra Pospíšilová (Komora daňových poradců ČR) se přiklonila k názoru ÚOOÚ, neboť i KDP se lobbingu ve svém oboru poměrně podrobně věnuje. Hledá účel, kterého má být dosaženo. Položila otázku, zda je k transparentnosti přípravy norem zapotřebí legislativního řešení, protože je problematické postihovat tzv. černý/nekalý lobbing, přičemž regulovat účelný, užitečný lobbing nepovažuje za správnou cestu, když bude rezignováno na postih černého/nekalého lobbingu. V materiálu ocenila uvedení nástrojů, které jsou zakotveny v jiných státech, avšak postrádá vyhodnocení toho, jestli v rámci opatření, které jiné státy učinily, docílily nějakého zlepšení. KDP se nebrání přiměřené a účelné regulaci, ale legislativní formu úpravy lobbingu nepovažuje za nutnou, pokud má být pozornost věnována jen užitečnému lobbingu.

Dalibor Fadrný reagoval, že primárním cílem věcného záměru má být zakotvení zvýšení transparentního legislativního procesu, a to při poměrování s racionálními náklady a přiměřeností legislativního řešení. Co by vlastně mělo být předmětem regulace? Cílem není postihnout (regulovat) jakýkoli lobbing, protože určitý lobbing vždy bude probíhat utajeně (za zavřenými dveřmi) či dokonce půjde o trestnou činnost. Při splnění racionálních opatření (např. z hlediska nákladovosti) by regulace

lobbingu měla směřovat k vyšší transparentnosti a ti, co se aktivně k lobbistům hlásí, by mohli mít lepší pověst, větší výhody plynoucí z registrace v registru lobbistů atd. K mezinárodním zkušenostem doplnil, že Parlamentní institut v nedávné době vydal analýzu úpravy lobbingu v jiných státech.

Karel Vaverka (Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) položil otázku, zda profesní komory vůbec patří do kategorie lobbingu? Domnívá se, že nikoli, protože profesní komora vznikla ze zákona a jinde, než lobbisti. Podle jeho názoru jsou zde zástupci profesních komor, aby pomáhali státu s přípravou návrhů právních předpisů, nikoli proto, aby prosazovali lobbisticky zájmy.

Marie Špačková (Česká komora architektů) se k názoru Karla Vaverky přiklonila, neboť po setkání zástupců profesních komor s Úřadem vlády ČR vyšlo najevo, že profesní komory jsou na tom hůře než lobbisté, kteří pobíhají po Poslanecké sněmovně. Proto se začalo diskutovat, že by se profesní komory dostaly na úroveň lobbistů – ale to je velmi diskutabilní otázka.

3) Vymezení lobbingu/lobbisty a lobbovaného

Cílem tohoto bloku byla snaha zjistit průřezově stanoviska účastníků konzultací z hlediska předmětu regulace, tj. vymežit, co by měl být předmětem regulace v podobě zákona.

Dalibor Fadrný úvodem uvedl, že lobbing v širším slova smyslu je jakékoli jednání, které směřuje za účelem ovlivnění veřejného funkcionáře při přípravě legislativního návrhu. Definic je ale celá řada. Byly již identifikovány i výjimky, které by z definice lobbingu měly být vypuštěny (např. komunikace mezi lobbovanými a orgány veřejné moci či jejich zaměstnanci, komunikace na jednání orgánu veřejné moci, komunikace na jednání obou komor Parlamentu, komunikace na jednání politických stran a politických hnutí, komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, komunikace při výkonu shromažďovacího práva, komunikace při stávce, uplatnění připomínky během připomínkového řízení a komunikace týkající se vypořádání připomínek, podání stížnosti nebo petice, komunikace uskutečněná na jednáních poradních orgánů vlády, ministerstvech, ostatních ústředních správních úřadů či na zasedáních zastupitelstev územních samosprávných celků, komunikace uskutečněná na základě požadavku orgánu veřejné správy, komunikace v rámci sociálního dialogu). Cílem určitě není ostrakizace profesních komor a dalších účastníků legislativního procesu, kteří se na něm podílejí z titulu své činnosti.

Vít Zvánovec (Úřad pro ochranu osobních údajů) uvedl, že definice lobbingu se musí odvíjet od věcné/osobní působnosti zákona – pokud by regulace byla zúžena pouze na Parlament, pak by definice měla být regulována na ovlivňování zákonodárného procesu s tím, že i výjimky by byly značně redukovány. Dále poukázal na § 87 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který redukuje vyjádření ostatních připomínkových míst nezávislých na vládě, neboť se na vyjádření vlády k poslaneckým návrhům podílejí zpravidla pouze ministerstva. Dále je problém, že se vláda nemůže vyjádřit k pozměňovacím návrhům, ve kterých jsou mnohdy skryty nejzávažnější nedostatky. Poukázal na praxi Evropské unie, která vyžaduje, aby se na legislativním procesu podíleli ti, kterých se regulace týká.

Dalibor Fadrný doplnil, že v dnešní době v Evropské komisi existuje registr lobbistů, který je na bázi dobrovolnosti, nicméně na základě exekutivního opatření by měli evropští komisaři jednat pouze s těmi, kteří jsou v tomto registru zapsáni.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) doplnil, že se v případě bruselského registru jedná o registr transparentnosti, nikoli registr lobbistů – je velmi široký, neboť zahrnuje nejen lobbisty, ale i církve, neziskové organizace atd. Na lobbing není na evropské úrovni pohlíženo jako na protikorupční opatření, ale z hlediska ztransparentnění procesu. Pokud má být v ČR skutečně dosaženo toho, aby byl zkvalitněn legislativní proces, přimlouval se za to, aby byla definice

co nejširší, aby zahrnovala všechny potenciální aktéry zapojené do legislativního procesu. Druhou věcí je, jaké povinnosti by z toho vyplynuly – pokud by administrativní břemeno bylo velké, povede to k tomu, že se budou snažit z povinností vyvléci (budou hledat jiné cesty – např. skrze profesní komory). Zahraniční zkušenosti by měly být brány v potaz, neboť např. v Polsku zavedení registru lobbistů nefunguje. Další otázkou je, jak jsou aktéři na jednání týkající se legislativních návrhů vybírání – komunikace s třetími stranami je v Evropské unii zcela běžná, je ale otázkou, jakým způsobem naloží politická reprezentace se zjištěnými a předanými informacemi. Dále otevřel otázku, na kolik se má regulace vztahovat na regionální úroveň – z hlediska zaměření by regulace měla směřovat pouze na centrální úroveň.

Miroslava Sobková (Svaz měst a obcí ČR) doplnila informaci, že SMO ČR zastupuje nikoli zájmy jednotlivce, ale společenství, proto bude vyvíjena iniciativa, aby zástupci územní samosprávy (SMO ČR, Asociace krajů ČR, Sdružení místních samospráv ČR) byli vyjmuti z působnosti zákona.

Petra Vrábliková (Česká advokátní komora) se rovněž připojila k tomu, aby se profesní komory vyjmuly z povinnosti registrace (už jen proto, že jejich role v legislativním procesu není placený zájem soukromých osob či jejich uskupení, ale čistota právního řádu). Ve věci regulace lobbingu na regionální úrovni se taktéž domnívá, že na úrovni obcí by povinnosti byly zřejmě obcházeny. Na druhou stranu se domnívá, že by krajská úroveň, která je už poměrně propracovaná a má mnohem větší aktivity, by měla být do regulace zahrnuta.

Branislav Hock (Tilburg Law and Economics Center) poděkoval za vytvoření nelegislativního materiálu a sdělil, že by debata neměla být započata definicí lobbingu, ale vymezením účelu, kterého má být dosaženo – jde o to, zda se má regulovat lobbing nebo lobbisté. A jaké výhody budou plynout z registrace – možná by poté i profesní komory se rády registrovaly, aby získaly výhody, co jiní (aby se jejich postavení nezhoršilo). Zavedením povinné registrace by se mohly rovněž vyrovnat nesrovnalosti (stávající výhodnější postavení profesionálních lobbistů).

Ladislav Minčíč (Hospodářská komora ČR) sdělil, že HK ČR považuje lobbing za svoje hlavní poslání, a to jak na ústřední, tak krajské úrovni. Zkritizoval parcelaci lobbistů a zastrahování pomocí regulace. Lobbing je zejména v podnikatelském sektoru zcela běžný – každý podnikatel má nepochybně právo kontaktovat svého zákonodárce, sdělit mu svá zjištění; povinnosti zákonodárců je vyslechnout problémy voličů (podnikatelů, spotřebitelů či běžných občanů). Za smysluplné považuje maximální podporu dobrovolnosti a pozitivita z toho plynoucí (např. jednodušší přístup k informacím, k jednáním apod.), tj. tzv. soft regulaci. Pokud se objevují v návrhu opatření restriktivnějšího charakteru, bude to problém (regulace bude platit pro naivní a hodné).

Petr Kudela (poslanec za KDU-ČSL) se dotazoval, kde by lobbing měl skončit. Lobbing je pouze pozitivní přesvědčování lobbovaného, a pakliže nebude lobbistovi vyjito vstříc, může se s výsledkem smířit, ale také může způsobit nemalé problémy (uvedl vlastní příběh, kdy nevyhověl lobbistům, protože jejich zájmy byly v rozporu se zájmy státu, a ti následně proti němu v Ostravě rozpoutali negativní kampaň).

Šárka Laboutková (Technická univerzita v Liberci) taktéž nadesla otázku, co má být vlastně účelem regulace? Příklad z Polska ukazuje, že regulace byla pojata velmi úzce, což vedlo k tomu, že se z ní skoro všichni vyňali – lobbují dál, ale netransparentně. Všichni mají mít stejný přístup k těm, kteří rozhodují. Ti, co budou vyňati, budou mít horší postavení, neboť nebudou mít možnost ovlivňovat veřejně a transparentně, protože nemají rovný přístup. Regulaci pouze profesionálních lobbistů proto nepovažuje za správnou. Opomíjeným tématem je odpovědnost politiků a skládání účtů veřejných funkcionářů.

Lubomír Chudoba (Česká lékárnická komora) v návaznosti na proběhlou diskuzi znovu vyzdvihl potřebnost zajistit vyhodnocení opatření ze zahraničí. Činnost profesních komor je zákonem definována, kontrolována, tudíž by profesní komory měly být vyjmuty z regulace jako takové, nikoli podřazením pod některé z výše uvedených výjimek z komunikace.

Ludmila Nutilová (Svaz průmyslu a dopravy ČR) uvedla, že SPD ČR se účastní sociálního dialogu, proto by měl být z regulace zřejmě vyňat. Proto taktéž položila otázku, co se má regulovat, a když regulovat, tak aby nedošlo k poškození toho, co má být regulováno. Není již dostatek těch opatření, která mají regulovat tzv. pozitivní lobbying (VeKLEP, důvodová zpráva)?

Radana Kubová (Úřad vlády ČR) se dotazovala přítomných, zda mají praktickou zkušenost s lobbingem.

Karel Vaverka (Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) uvedl, že jednal s jedním náměstkem ministra na téma, jak nefungují dotační tituly, co by se s tím mělo dělat a bylo dohodnuto, že bude vytvořena pracovní skupina, která by se tomuto tématu měla věnovat. Byl to lobbying nebo nebyl?

Dalibor Fadrný uvedl, že za předkladatele nechce předjímat jakékoli řešení, aby diskuze mohla plynout v plné šíři.

PhDr. Václav Nekvapil, Ph.D. (Asociace Public Affairs Agentur ČR) navázal otázkou, co z toho bude pro dotyčné znamenat, když bude spadat do působnosti zákona o lobbingu nebo nebude. Dále uvedl, že regulace má být přijímána, pokud je ve společnosti skutečný problém. Dle jeho názoru lobbying společenský problém nepředstavuje.

Šárka Laboutková (Technická univerzita v Liberci) kontrovala, že není problém jen tehdy, když dojde ke korupci. U regulace lobbingu by mělo jít o rovnost v přístupu k těm, co rozhodují. Občané mají právo vědět, jak bylo rozhodnuto a kdo stojí za jednotlivými kauzami, kdo to rozhodnutí ovlivnil atd.

Ladislav Minčíč (Hospodářská komora ČR) uvedl, že již dlouhá léta působí v hospodářství, ať už jako lobbovaný, nebo jako lobbista. Za nejlepší lobbyisty označil právě zástupce profesních komor – ti musejí lobbovat a je to v pořádku. V návaznosti na uvažovanou výjimku při komunikaci mezi orgány veřejné správy sdělil, že za další kvalitní lobbyisty je nutno považovat samotné ministry, jejich náměstky (asertivnímu až agresivnímu, ale oprávněnému lobbingu musí čelit Ministerstvo financí při přípravě návrhu zákona o státním rozpočtu). Při aplikaci současných ustanovení by se daly najít skutkové podstaty trestných činů, pokud by intenzita protiprávního jednání byla velká.

Dalibor Fadrný poukázal na zákon o střetu zájmů, kdy veřejní funkcionáři musejí podávat čestná prohlášení a pravdivost informací je těžko ověřitelná. A takových právních předpisů je celá řada. Regulace lobbingu, ať už bude jakákoli, by měla vést ke kultivaci veřejného prostoru a lobbistické činnosti, která probíhá dnes a denně. Tím se dostal k otázce, kolik existuje lobbyistů. Pár desítek se jich k této činnosti hlásí, pak tu jsou profesní komory, různé asociace, neziskové organizace, spolků, ale například i soukromý sektor – je k diskuzi, na koho nové povinnosti uvalit, když není znám jejich počet, resp. jejich počet je z podstaty jejich činnosti takřka nemožné zjistit. K diskuzi byla předložena otázka, zda regulaci například vázat jen na ty, co se k lobbingu dobrovolně hlásí, a stanovit z toho určité výhody s tím spojené, a ostatní by se mohli registrovat dobrovolně. Dále jde o vymezení okruhu lobbovaných osob (shoda zřejmě panuje nad tím, že by měla být pozornost zaměřena na centrální úroveň). Je například vhodné vést debatu nad asistenty poslanců, kteří bývají jak v roli lobbovaných, tak v roli lobbyistů.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) sdělil, že počet lobbyistů se bude odvíjet od toho, jaké povinnosti jim budou uloženy (jedná se jednak o břemeno, které lobbyistům má přinést

regulace, a o stigma, které je lobbistů přisuzováno). V krajním případě může totiž dojít k tomu, že přístup k těm, co rozhodují, bude značně zkomplikován, což může vést k výraznému utlumení této činnosti. Dále je nutno rozlišit, zda se jedná o placenou profesionální činnost, či zda jde o možnost každého občana získat potřebné informace o legislativním procesu. U lobbovaných osob i na komunální úrovni jde o obdobné postavení jako u poslanců. Doplnil, že svůj dřívější příspěvek o krajské úrovni myslel z hlediska lobbistů, nikoli lobbovaných.

Vít Zvánovec (Úřad pro ochranu osobních údajů) komentoval, že definice lobbingu nečiní problém, ale že kategorizace lobbistů je značně sporná, neboť postrádá jasná kritéria. První kritérium by mělo být to, zda lobbista prosazuje veřejný zájem či soukromý zájem (a ten rozlišovat na vlastní nebo třetí osoby).

Petra Pospíšilová (Komora daňových poradců ČR) se znovu vrátila k tomu, jaký má být cíl, čeho se má dosáhnout, kdo má zájem tu činnost (legislativní, rozhodovací, případně i další) regulovat. Sdělila, že profesní komory se obávají regulace nikoli kvůli její podstatě, ale administrativní zátěži s tím spojené. Komora daňových poradců ČR nemá zákonem uloženou povinnost přispívat svými znalostmi při tvorbě právních předpisů z daňové oblasti, ale stejně tak činí, neboť v tom vidí smysl (a proto je možno je za lobbistu považovat). Otázka, zda je za svoji činnost lobbista finančně ohodnocen, může situaci ještě více zkomplikovat.

Karel Vaverka (Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) otevřel téma „velkého bratra“ – vznikne databáze lobbistů, databáze lobbovaných a databáze jejich vzájemného setkání a do toho bude systém kontroly. Není kontrol a evidencí již mnoho?

Dalibor Fadrný se dotazoval, z čeho je dovozováno, že nová regulace bude administrativně zatěžující? Do registru lobbistů by se mělo zapsat pár identifikačních údajů, nic složitějšího. I když nemusí být zavedení registru lobbistů akceptováno, je nyní legitimní tuto otázku diskutovat. Zopakovat, že cílem regulace má být zvýšení transparentnosti, zvýšení možnosti veřejné kontroly toho, kdo má jaký vliv či zájem na podobu existující legislativy.

Petra Pospíšilová (Komora daňových poradců ČR) k zátěži uvedla, že záleží na rozsahu, co by lobbisté měli všechno za nové povinnosti. Pokud by to bylo postaveno na dobrovolné bázi, pak záleží na každém lobbistovi, zda se zapojí či nikoli (co to pro lobbistu znamená a proč se má či nemá zapojit). Pokud ale bude registrace povinně uložena zákonem, půjde o to, zda lobbisté splní parametry a jaké to bude mít důsledky. Zaregistrovat se do registru nebude příliš obtížné, ale pokud to bude mít důsledky včetně povinného reportování schůzek, pak už bude situace poměrně komplikovaná. U KDP by to mj. znamenalo, že se bude muset interně stanovit, kdo bude moci za KDP vystupovat a kdo ne (KDP má cca 4.500 členů), kdo má jednání evidovat apod.

Věroslav Sobotka (Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR) sdělil, že AMSPŽ je malá nezisková organizace, která když zastupuje své členy, tak zveřejňuje, kde a za co bylo prosazováno. Všechny spolky jsou již dnes registrovány ve spolkovém rejstříku. Lobbovaná osoba či instituce, pokud vstupuje do jednání s lobbovaným, se nemusí nutně zajímat o to, zda je dotyčný registrován (jako příklad uvedl, že si včelaři prosadili, aby měli větší úlevu v zákonu o daních z příjmů).

Lubomír Chudoba (Česká lékárnická komora) sdělil, že ČLK naráží na strop svých možností – jakákoli další administrativní zátěž je pro ni nepřijatelná (Komora je financována jen z členských příspěvků; členové musejí kromě svého členství vykonávat i své povolání). Na rozdíl od dobrovolných spolků, které si mohou vybrat téma, kterému se budou věnovat, ČLK má dáno povinně, čím vším se musí zabývat, včetně disciplinárních jednání vůči členské základně (proto využívají externích služeb právníků, daňových poradců apod.).

Petra Vrábliková (Česká advokátní komora) doplnila, že není problém jenom administrativa, nýbrž i finanční možnosti komor, jejichž všechny aktivity (včetně výkonu státní správy, který byl na komory přenesen) jsou placeny z povinných příspěvků svých členů. Regulace bude rovněž narážet na povinnost mlčenlivosti, kterou má většina profesních komor a jejich členů a výkonu kontroly. Jedna věc je zapsání údajů do registru, ale druhou věcí jsou prostředky a způsob, jakým se budou jednotlivé aktivity kontrolovat.

Martin Kopecký (Komora daňových poradců ČR) podpořil přístup HK ČR. Jako příklad uvedl elektronickou evidenci tržeb – když KDP chtěla, aby se EET nevztahovala na malé a střední podnikatele. Ministerstvo financí sdělilo, že nikoli. Tento záměr však u ministra financí nakonec prolobbovala 80letá malá podnikatelka z Kladna.

Dalibor Fadrný kontroval, že v tomto případě se jedná o právo občana kontaktovat svého poslance či člena vlády. Snahou předkladatelů bude samozřejmě tyto extrémní případy (nahodilé lobbování občanem) do regulace nezahrnovat.

Shrnutí diskuze:

V diskusi zazněl kolektivní negativní přístup profesních komor a hospodářských partnerů k tomu, aby byly zahrnuty mezi lobbisty nebo aby regulace lobbingu byla řešena legislativně (zejména z důvodu administrativní zátěže).

Ze strany některých účastníků zazněla preference nelegislativního řešení (soft regulace).

Regulace lobbingu by měla být koncentrována na centrální úroveň z hlediska lobbistů.

Panuje všeobecná shoda na problematice vymahatelnosti, resp. latentnosti lobbistické činnosti.

Ve věci přístupu veřejnosti k vládním materiálům poukázal na skutečnost, že vládní fáze legislativního procesu je transparentnější než fáze parlamentní.

4) Registr lobbistů a povinnosti lobbovaných

Dalibor Fadrný sdělil, že registr lobbistů je doporučením, které prosazuje Rada Evropy. Objevuje se v několika zahraničních úpravách a byl v minulosti opakovaně navrhován i v ČR. Otázka do diskuze zní, zda je toto řešení preferováno, nebo zda lze docílit zamýšleného efektu jiným (nelegislativním) způsobem. Základním dělítkem je ta skutečnost, komu jsou uloženy povinnosti registrace – registr lobbistů je založen na povinnosti lobbisty registrovat se. K tomu slouží i jiná opatření, kterými lze cíle registru lobbistů alespoň zčásti dosáhnout – například možnost rozšíření oznámení podle zákona o střetu zájmů ze strany lobbovaných (zvlášť je ponechána otázka nákladovosti či prosaditelnosti). Základní otázkou je taktéž okamžik, kdy je dána povinnost registrace, zdali před započítáním lobbistického kontaktu nebo až po něm po dosažení určitého počtu lobbistických kontaktů. Rovněž je nutné řešit, zdali by se registrace kontaktů týkala pouze předmětu dané věci (legislativní návrh, rozhodnutí), nebo zda by se to mělo týkat jakéhokoli kontaktu mezi lobbistou a veřejným funkcionářem. Důležitou otázkou je poměr mezi počtem registrovaných lobbistů a nákladovostí registru včetně určení, kdo bude registr spravovat včetně dohledové činnosti (projednávání a ukládání sankcí za porušení povinností). Opatření lze kombinovat – tj. např. pro profesionální soukromé lobbisty by byla dána povinná registrace, pro profesní komory, sociální partnery apod. by registrace byla dobrovolná, spojená s určitým okruhem výhod z registrace plynoucích. Závažnou otázkou je motivace lobbistů k registraci („exkluzivní“ vstup do Poslanecké sněmovny stejně jako novináři, možnost přednostního přístupu na jednání orgánu Parlamentu apod.). Závěrem svého slova k tomuto bodu shrnul základní okruhy do diskuze: zda legislativní nebo nelegislativní řešení, legislativní stopa, etické kodexy, registr darů, veřejný diář. Nejdříve by měla být vyřešena otázka, co považovat za lobbistický kontakt ve vazbě na registraci – zdali se registrovat před započítáním lobbistické činnosti nebo až v jejím průběhu, zdali by měly být sledovány jakékoli kontakty s veřejnými funkcionáři

(zejména na centrální úrovni) nebo pouze ty kontakty, které se týkají předmětu jejich činnosti za úplatu ve prospěch třetí osoby (u profesionálních lobbistů).

Ludmila Nutilová (Svaz průmyslu a dopravy ČR) uvedla, že je třeba si ujasnit, zda má jít o registr lobbistů nebo registr lobbistických kontaktů (tj. konkrétních činností, setkávání). Registr lobbistů si lze ve spojení s určitými výhodami představit, ale registr kontaktů ponese celou řadu problémů, které v praxi vyvstanou (např. evidovat každý dopis, každé setkání na recepci nebo veřejné diskuzi). Děsivou je představa, že by zde měl existovat úřad, který bude vše sledovat a kontrolovat a dokonce ukládat sankce, pokud by něco nebylo zapsáno.

Dalibor Fadrný přednesl otázku, zdali by samotný registr lobbistů měl význam. V zahraničí se skutečně jedná spíše o registr kontaktů, aby se veřejnost mohla dozvědět, kdo ovlivnil podobu legislativního návrhu či rozhodnutí.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) uvedl, že jednou z nevýhod posledních návrhů v ČR bylo právě to, že to bylo postaveno na lobbistických kontaktech (což je i v době vyspělé IT technologie anachronismus). Uvádění lobbistických kontaktů by značně omezovalo tržní prostředí (uvádění přesných dat o schůzkách je kontraproduktivní, nedohledatelné, resp. neuhlídatelné). Dostačujícím by z hlediska transparentnosti mělo být uvedení, na jaké věci a s jakými institucemi bylo jednáno.

Dalibor Fadrný v reakci na to položil otázku nákladovosti registru, pokud by se měly registrovat pouze informace o lobbistech, nikoli o legislativních návrzích, které ovlivnil (takový registr by byl pouhým seznamem osob pohybujících se po Parlamentu s uvedením, v jakém odvětví působí).

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) doplnil, že pokud by měl být registr náročný do zapisování i jednotlivých schůzek, bude jej využívat minimum lobbistů (zcela se mívá s bojem s korupcí, neboť obě strany nebudou mít zájem na tom do registru něco hlásit). Lze si představit např. jednou ročně do registru zapsat, v jakých věcech byl lobbista aktivní – to by mělo být z hlediska transparentnosti dostatečné a z hlediska kontroly veřejností je to lobbistovi jedno, neboť své účty občanům neskládá (to si musí občan vyřídit s politikem, proč navrhl nebo hlasoval tak a tak).

Dalibor Fadrný podotknul, že prvek veřejné kontroly je důležitý a že zapsání údajů ex post jednou ročně z tohoto pohledu neobstojí.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) se i tak domnívá, že registr nebude fungovat, pokud bude povinnost zapisovat schůzky a kontakty on-line v reálném čase. Nikde to takto nefunguje.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) k okruhu výhod, které by měly být spojeny s registrací v registru, odkázal na stanovisko APAA dostupné na www.apaa.cz – například lobbista by měl mít právo, aby jeho připomínky byly v rámci mezirezortního připomínkového řízení vypořádány (Dánsko), vstupní karta do objektů Parlamentu (Brusel).

Vít Zvánovec (Úřad pro ochranu osobních údajů) uvedl, že by mělo být rozlišováno, pokud lobbista chce ovlivnit hlasování nebo chce ovlivnit podobu legislativního návrhu (předložení konkrétního návrhu)

Karel Vaverka (Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) vyjádřil obavu, že se již nebudou konat rauty, večírky apod., protože se všichni budou bát kontaktů, aby nešlo o kontakt lobbistický, který když nebude nahlášen, bude nelegální. Dále otevřel otázku honorářů lobbistů – mají se také zveřejňovat? A mají se zveřejňovat i hodnoty darů, které získají lobbistové?

Marie Špačková (Česká komora architektů) sdělila, že je návrh povinného vypořádání připomínek profesních komor absurdní, protože profesní komory jsou již nyní účastníky připomínkového řízení,

ale ministerstva nemají povinnost jejich připomínky vypořádat. Rozdílnost profesních komor od profesionálních lobbistů je rozdílná též proto, že profesní komory se řídí etickými kodexy, na svých stránkách zveřejňují jednání, kterých se zástupci ČKA účastní („Týden v Komoře“, kde jsou všechny schůzky uváděny). Striktní pravidla toho, kdo a kdy ČKA zastupuje, je částečně dáno zákonem, částečně etickým kodexem a dalšími interními normami. Je proto nutno vzít v potaz tyto skutečnosti a skutečnost, že stát profesním komorám ukládá mnoho povinností, ale žádné finanční prostředky na jejich zabezpečení, na rozdíl od profesionálních lobbistů, kteří jsou za to placeni.

Dalibor Fadrný otevřel otázku dalších možností – např. legislativní stopa (zákon o eSbírce a eLegislativě, který bude účinný od 1. ledna 2020). Rozsah povinných příloh materiálů – důvodová zpráva, závěrečná zpráva z hodnocení dopad regulace (RIA) atd. Je na zvážení, zda nepřidat povinný seznam kontaktů, které předkladatelé absolvovali za účelem změny návrhu právního předpisu. Další možností je registr darů – možno novelou zákona o střetu zájmů nebo samostatně vytvořením registru darů v komorách Parlamentu (nebo zda je bylo možno řešit etickým kodexem poslanců a senátorů či jiným exekutivním řešením). U otázky veřejných diářů nadnesl problém s ochranou osobních údajů. Z dosavadních jednání je evidentní, že by zavedení veřejného diáře bylo ex post (vyjmuty by byly informace osobního a bezpečnostního významu). Dřívější legislativní návrh pracoval s myšlenkou vedení pracovního programu veřejného funkcionáře – zde by se uváděly nejen kontakty s registrovanými lobbisty, ale i kontakty s neregistrovanými (neziskové organizace, profesní komory atd.).

Vít Šimral (Frank Bold Society) za neziskový sektor (Rekonstrukce státu) vidí problém české politiky v esenciální nedůvěře občana ve stát. Transparence není nástroj sama pro sebe, ale nástroj, kterému důvěřujeme na základě zahraničních zkušeností, že důvěru zpátky mezi stát a občany vrátí. Cílem při tvorbě norem protikorupčních norem není regulace samotná, ale snaha zprůhlednit to, jak v ČR se dělá politika, jak se tvoří zákony. Jde o to zaručit, aby se občan z pohodlí domova mohl podívat, jak vznikl ten který zákon, kdo se na něm podílel, kdo všechno byl diskutován, jaké zájmy byly prosazovány atd. Samotný registr má být nápomocný i samotným politikům – ti by snadněji mohli získat informace o tom, kdo je kontaktuje/kontaktoval za účelem schůzky.

Vít Zvánovec (Úřad pro ochranu osobních údajů) navázal na své vystoupení k jednacím řádu Poslanecké sněmovny – velkým nedostatkem je přístupnost informací z jednání výborů. U návrhů vycházejících z výborů se mnohdy nelze dozvědět, kdo návrh předložil a proč ho předložil.

Lenka Kostecká (Ministerstvo zdravotnictví) upozornila na téma tabáku a lobbingu s tímto tématem spojeným. Existuje Rámcová úmluva WHO o kontrole tabáku – ČR je smluvní stranou. Jedním ze závazků je ochrana politik veřejného zdraví před zájmy ze strany tabákového průmyslu. Nový zákon o lobbingu by mohl přispět i k plnění této rámcové úmluvy. Z prováděcích předpisů pokynů k čl. 5.3 úmluvy se lze dočíst doporučení typu požadavku na hlášení tabákového průmyslu a subjektů, které pro tabákový průmysl pracují, o aktivitách mimo jiné v oblasti lobbingu (doporučení č. 5.2, 5.3) atd.

Dalibor Fadrný informoval, že Úřad vlády ČR připravuje analýzu vlivu herního průmyslu na korupční rizika ve veřejném sektoru – jedním z navrhovaných opatření bude regulace lobbingu. Většinou se u lobbistických společností jedná o PR agentury zajišťující vytváření mediálního obrazu, v rámci nichž fungují lobbisté.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) reagoval, že čím je regulace větší, tím více mají společnosti in-house lidi, ale najímají si externí společnosti (PR agentury, advokátní kanceláře). Znovu sdělil, že není obhajitelné zavádět veřejný diář a zveřejňovat denní program zainteresovaných osob (zaměstnanců, klientů).

Dalibor Fadrný shrnul, že pokud registr ano, tak jedine jako registr lobbistů, nikoli registr lobbistických kontaktů. V otázce počtu lobbistů konstatoval, že tato otázka diskutována nebyla a že je velmi těžké identifikovat i kvalifikovaný odhad. Proto se jeví reálné zaměřit se na lobbisty, kteří se z vlastní vůle hlásí k lobbingu a regulaci uvítají, než vytvořit neomezenou skupinu osob, u nichž bude primárně záviset na jejich ochotě se registrovat. Z privilegií spojených s registrací lobbistů zaznívá preference varianty privilegovaného vstupu do Poslanecké sněmovny na úrovni novinářů (je ale těžké toto legislativně ošetřit) či zavést větší transparentnost jednání výborů Poslanecké sněmovny (nutná novelizace jednacích řádů obou komor Parlamentu). V otázce etického kodexu vzpomněl marné snahy v minulosti přijmout etický kodex poslance či senátora.

Marie Špačková (Česká komora architektů) položila otázku, zda skutečně registr lobbistů potřebujeme? U profesních komor jsou všechny podstatné informace již nyní veřejně dostupné a jednalo by se o duplicitu.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) doplnil, že kvůli novelizaci jednacího řádu Poslanecké sněmovny není třeba přijímat zákon o lobbingu. V případě etických kodexů je nutné rovněž rozlišovat, zda se jím mají řídit jmenovaní funkcionáři nebo volení funkcionáři, kterým lze obtížně zákonem stanovit mnoho povinností. A pokud se odmítá dobrovolně připojit např. k etickému kodexu, vypovídá to o politické kultuře v naší společnosti.

Dalibor Fadrný dále předstřel varianty možného dohledového úřadu – Úřad vlády ČR (úřad určený pro koordinaci činností vlády), kombinace Úřad vlády ČR + Poslanecká sněmovna + Senát (aby nedocházelo k centralizaci údajů), Ministerstvo spravedlnosti nebo Ministerstvo vnitra (protože už určité obdobné typy registru provozují), Úřad pro dohled hospodařením politických stran a politických hnutí anebo vytvoření nového orgánu.

Vít Zvánovec (Úřad pro ochranu osobních údajů) sdělil, že Úřad vlády ČR je k tomuto účelu zcela nevhodný, neboť jeho primárním úkolem je zajištění činností vlády. Za zcela nevhodnou označit rovněž Poslaneckou sněmovnu a Senát, protože je nutné respektovat dělbu moci (vedení registru je čistá exekutiva). Ministerstva jsou mnohem vhodnější pro správu registrů. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí není vhodný, neboť byl zřízen za jiným účelem a není vhodné jej rozšiřovat (např. jako u veřejného ochránce práv, kterému časem přibyla agenda diskriminace či vězeňství). Zřízení nové instituce, byť by to bylo nejvhodnější řešení, není prosaditelné (pro obecný odpor zřizovat nové instituce).

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) se domnívá, že je jedno, kdo registr povede, že důležitější je technologie registru. Pokud by si mohl vybrat, tak s ohledem na zákon o střetu zájmů by to mohlo být Ministerstvo spravedlnosti.

Vít Šimral (Frank Bold Society) sdělil, že decentralizaci registru (na jednotlivá ministerstva) učinili v Polsku, přičemž nejnavštěvovanější jsou stránky polského Frank Bold, který zajišťuje přístup do všech těchto registrů.

Jan Mitreğa (Komora auditorů ČR) se přiklonil k myšlence, aby registr vedlo Ministerstvo spravedlnosti, ale je to otázka předčasná, protože není stále zřejmé, jak velký registr to bude (pokud to bude pár jednotek, stačí oddělení na ministerstvu, pokud by šlo o tisíce, pak to byl lepší samostatný úřad). Pokud bude registr založen na dobrovolné bázi, stěžejí lze uvažovat o sankcích za neplnění.

Nora Šejdová (Svaz průmyslu a dopravy ČR) varovala před roztržštěním evidence (administrativní náročnost, kontrola a z toho vyplývající nejednotnost správního trestání).

Radana Kubová (Úřad vlády ČR) vzpomněla, že z doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbistické činnosti vyplývá, že by v národní regulaci lobbistické činnosti mělo být zahrnuty základní

etické standardy či principy etického chování lobbistů – lobbisté by se měli řídit principy otevřenosti, transparentnosti, čestnosti a integrity, měli by poskytovat přesné a správné informace při lobbistickém úkolu, jednat čestně a v dobré víře ve vztahu k lobbistickému úkolu, v rámci všech kontaktů s veřejnými funkcionáři zříci se vykonávání nepatřičného a nevhodného vlivu nad veřejnými funkcionáři a nad veřejným rozhodovacím procesem a vyhýbat se střetu zájmů.

Václav Nekvapil (Asociace Public Affairs Agentur ČR) sdělil, že APAA převzala (přeložila) etický kodex z Bruselu a zveřejňuje dobrovolně jména svých klientů, za které lobbuje. Členové APAA nezaměstnávají osoby, které současně pracují ve veřejném sektoru, vyhýbají se střetu zájmů apod.

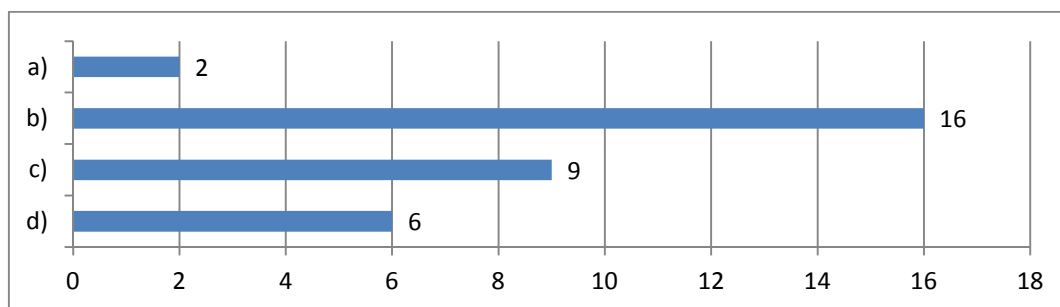
5) Závěr

Závěrem Dalibor Fadrný znovu poprosil o vyplnění dotazníku, přislíbil rozeslání zápisu z veřejné konzultace a poděkoval všem za aktivní diskuzi a spolupráci.

Příloha č. 2: Dotazník k přípravě věcného záměru zákona o lobbingu

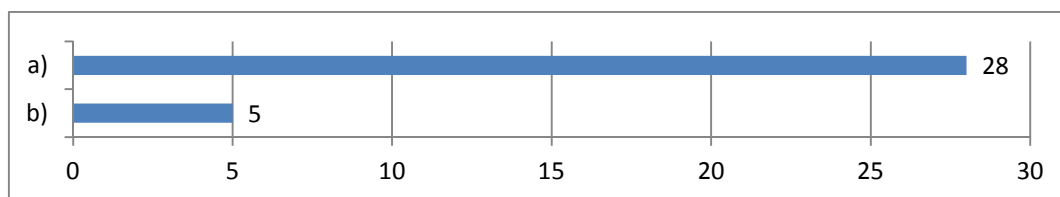
1. Lobbing v České republice považují za:

- Problém s výrazně negativním dopadem na společnost v České republice
- Problematické, nicméně zbytečně zveličované téma
- Legitimní aktivitu, které chybí řádně nastavená pravidla
- Jev, který nepředstavuje žádný společenský problém



2. Myslíte, že by měla být oblast lobbingu v ČR regulována?

- Ano
- Ne



Prosím zdůvodněte:

ANO:

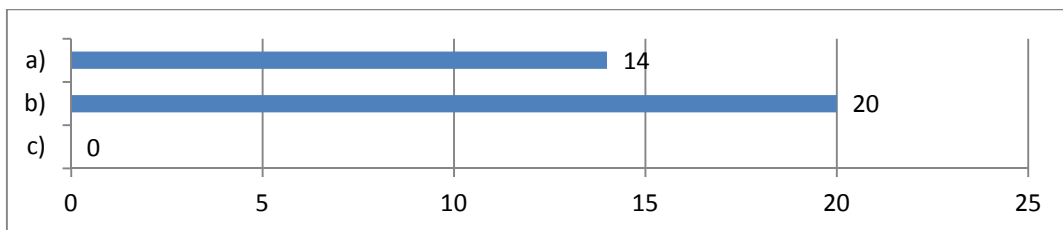
- Nejasné definice, možnost vydávat lobbing za jinou aktivitu, posílení veřejné kontroly a omezení upřednostňování zájmů skupin, zvýšení transparentnosti.
- S cílem posílit transparentnost rozhodovacího procesu, zajistit pro všechny stejný přístup k možnosti ovlivnit rozhodovací proces.
- Rozkrytí důvodů přijímání konkrétních právních předpisů, povědomí veřejnosti o rozhodování daných volených zástupců.
- Rejstřík transparentnosti.
- Regulována tak, aby byla plně využita ustanovení současných zákonů.
- Pakliže regulace nebude diskriminovat lobby, kteří svoji profesi vykonávají transparentně a v souladu s platnou legislativou.
- Prostřednictvím soft law.
- Základní kámen je třeba vytyčit. Jako první krok je žádoucí identifikovat lobby a zjistit informace o nich. Zavést nějaká soft law, např. černou knihu.
- Ano, ale jenom rámcově, primárně aby byla i zákonem potvrzena legitimita podnikání v této sféře služeb.

NE:

- Nelze jednoduše nastavit pravidla. Je v zájmu politické reprezentace a ministerstev, aby svou transparentností dokazovaly. Stěžejní je MPŘ, Parlamentu stačí přijmout pravidla k větší transparentnosti (např. usnesení).
- Nedovedu si představit funkční, neobtěžující normu, která splní cíle a vyloučí rizika (jsem pro kodex lobovaných a legislativní stopu).
- Zákon nebude účinný, obtížná kontrolovatelnost a mizivá vymahatelnost. Tak jako v obdobných případech pokusů o regulace čehokoliv si poslanci, jichž se to nejvíce bude týkat, schválí výjimku.
- Nejsou přesně identifikovány problémy, které chybějící regulace přináší.
- Jde o negativně vnímaný jev a jediné co potřebujeme je odlišení lobbingu a korupce a to je zvládnutelné prostřednictvím stávající legislativy.

3. Jaký způsob je podle Vás pro regulaci lobbingu vhodný?

- Legislativní řešení (např. zákon o lobbingu)
- Nelegislativní řešení (např. etické kodexy, otevřený diář, metodiky)
- Žádný, stávající pravidla jsou dostatečná.

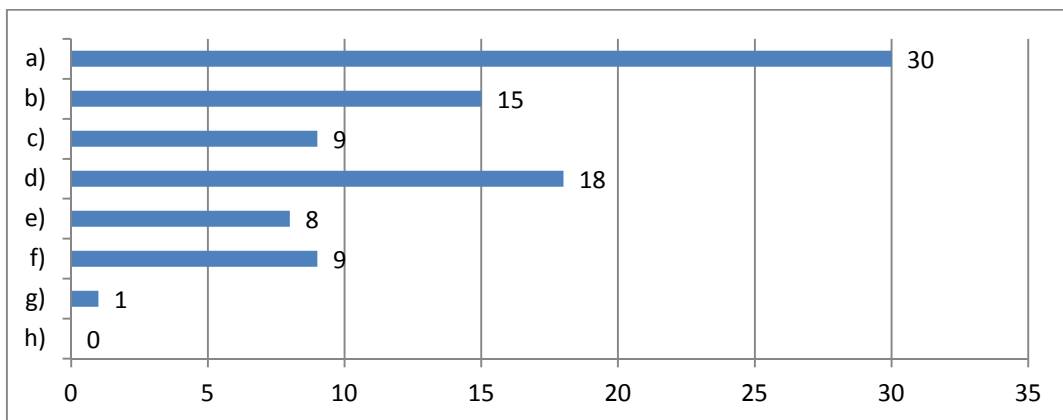


- Kombinace legislativního a nelegislativního, ale problém je v ochotě kontrolovat a vynucovat dobrovolně přijaté závazky.
- Kombinace.
- Změny legislativního procesu – změna uplatňování pozměňovacích návrhů.
- Obě možnosti, jedná se o soustavu opatření, které se navzájem doplňují.
- Pouze etická pravidla, především lobovaných osob.
- Možnost c). Pokud je předmětem lobbingu zejména ovlivňování legislativy již v současné době je funkční institut transparentních připomínkových řízení +VeKLEP. Poslanecká sněmovna se nenechá regulovat žádnými pravidly.
- Možnost a), plus novelizace legislativních pravidel a zavedení legislativní stopy.

4. V čem spatřujete hlavní význam regulace lobbingu?

(Zvolte prosím max. 3 možnosti)

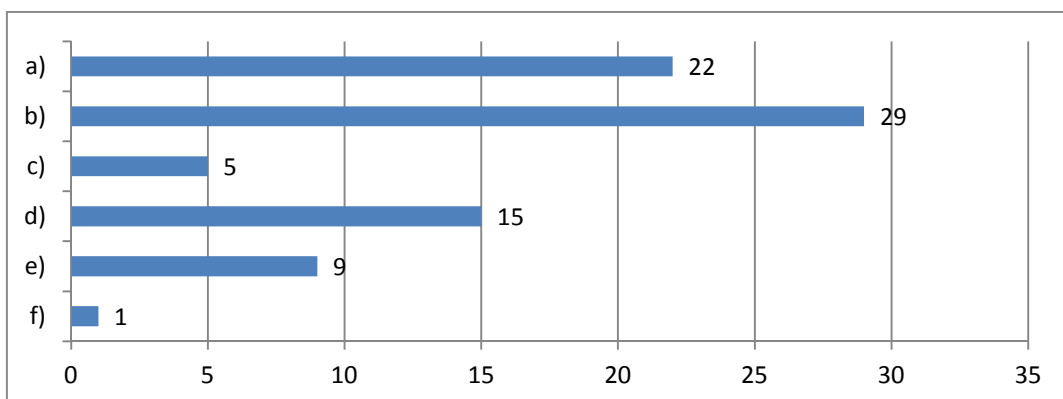
- Transparentnost rozhodovacích procesů a tvorby zákonů
- Posílení veřejné kontroly
- Omezení upřednostňování dílčích privátních zájmů
- Omezení korupce a klientelismu
- Zvýšení důvěryhodnosti lobbisty
- Podpoření důvěryhodnosti politiků
- Průhledné financování politických stran a kampaní
- Jiný. Uveďte prosím:



5. Jaká jsou podle Vás možná negativa regulace lobbingu?

(Zvolte prosím max. 3 možnosti)

- Neexistující shoda na předmětu regulace lobbingu
- Obtížná vymahatelnost regulace v praxi (kontrola, sankce)
- Určité riziko omezení komunikace občanů s politiky
- Administrativní zátěž pro veřejný sektor a lobbisty
- Finanční náklady spojené se zavedením regulace s ohledem na nejasný počet adresátů právní normy
- Jiný. Uveďte prosím:

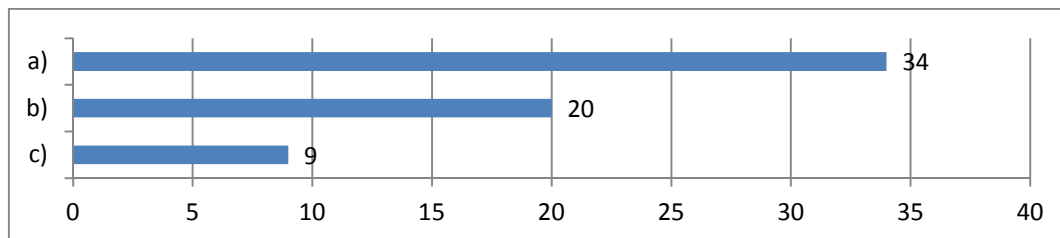


- Jiný. Nadměrnost regulace bez existence potřeby této regulace.
- S ohledem na morální charakter občanů ČR budou dehonestováni aktéři lobbistických jednání, ať již vyhoví nebo nevyhoví.

6. Na jakou úroveň by se měla regulace lobbingu zaměřit?

(Možno označit více odpovědí)

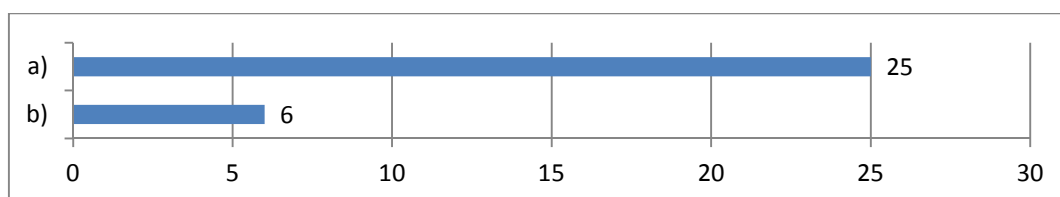
- a) Centrální úroveň (vláda, parlament)
- b) Regionální úroveň (kraje)
- c) Místní úroveň (obce)



7. Považujete uvedenou definici lobbingu za dostatečnou?

Neveřejná komunikace ve vztahu k veřejnému činiteli za účelem ovlivnění jeho rozhodování, zejména ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění právního předpisu nebo jeho návrhu, politiky, programu.

- a) Ano
- b) Ne

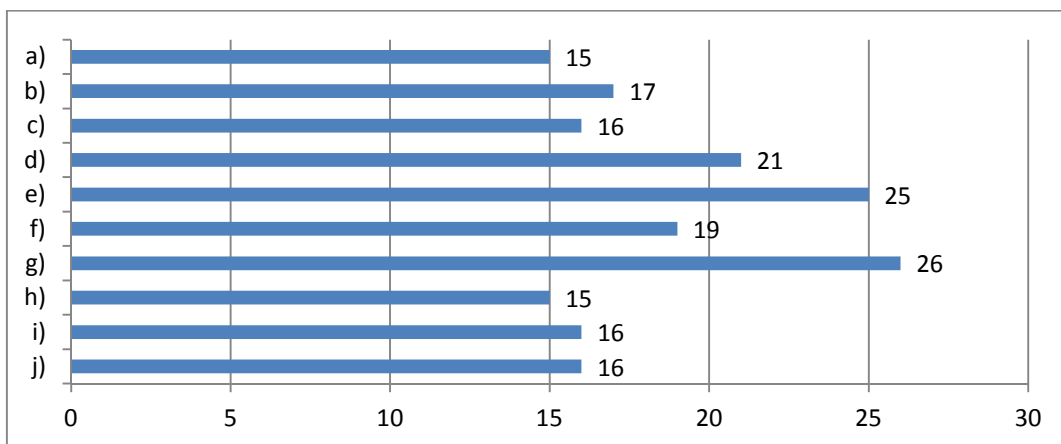


Případně prosíme o uvedení Vašich návrhů:

- Je otázkou, zda je v definici nutné uvádět slovo „neveřejná“ (může být nadbytečné).
- Zůstává otázka dlouhodobosti této komunikace.
- Ve výčtu definice postrádám i rušení zákonů.
- Ne. Definici považuji za velice širokou, zejména k pojmu „neveřejná komunikace“ – ta skýtá velmi různé činnosti. Veřejný činitel by se neformálně nemohl s nikým setkat. Účel bude velmi těžko prokazatelný. Alternativy – neveřejná cílená komunikace.
- Ano, avšak komunikace může být i veřejná (otevřený dopis, články).
- Co se týče neveřejné komunikace, k ní se nikdo z aktérů veřejně nepřihlásí.
- Ne. Není jasné, co je neveřejná komunikace. Závěrečný výčet by mohl být demonstrativní.
- Ne. Chybí zde údaj o tom, že ovlivňování probíhá za účelem prosazení parciálního zájmu a od tohoto zájmu by se měla odvíjet regulace.
- Ne, lobbing je činnost spočívající v zastupování zájmů, nemusí být proto vždy směřována k ovlivnění veřejných činitelů. V definici chybí skutečnost, že lobbing probíhá za úplatu.
- Ano, ale použít širší definici pojmu veřejný činitel, viz OECD.
- Ne, vypustit v předložené definici adjektivum „neveřejná“.

8. Označte, prosím, z níže uvedených ty způsoby komunikace, které by dle Vašeho názoru neměly být zahrnuty do definice lobbingu.

- a) Komunikace mezi lobbovanými a orgány veřejné moci (tedy i samosprávy) či jejich zaměstnanci
- b) Komunikace na jednání orgánů veřejné moci (tedy i samosprávy), včetně jednání v orgánech komor Parlamentu ČR
- c) Komunikace na jednání orgánů politických stran a politických hnutí
- d) Komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků
- e) Komunikace při výkonu shromažďovacího práva nebo komunikace při stávce
- f) Uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo dokumentu během připomínkového řízení a komunikace týkající se jejího vypořádání
- g) Podání stížnosti nebo petice
- h) Komunikace uskutečněná na jednání poradního orgánu vlády, ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a orgánů zastupitelstev a rad územních samosprávných celků (výborů a komisí)
- i) Komunikace uskutečněná na žádost orgánů veřejné správy (žádost o informace či data)
- j) Jednání v rámci sociálního dialogu



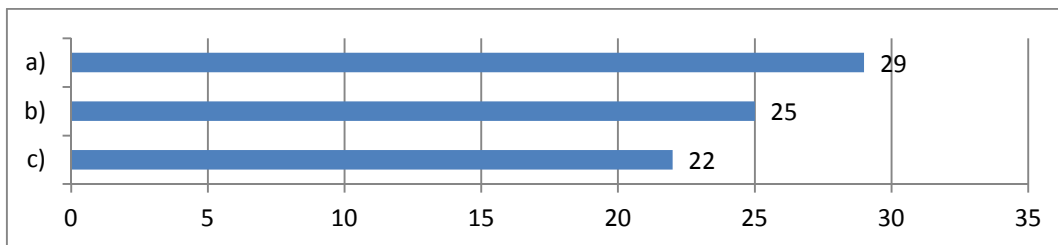
Případně doplňte další možnosti:

- Co sociální sítě?
- Ad f), ještě něco jiného je podání pozměňovacího návrhu.
- Záleží na obsahu jednání, ne na formě.

9. Které kategorie lobbistů by měly podléhat regulaci v ČR?

(Možno označit více odpovědí)

- a) Profesionální lobbisté (konzultanti)
- b) In-house lobbisté – korporace
- c) In-house lobbisté – neziskové organizace



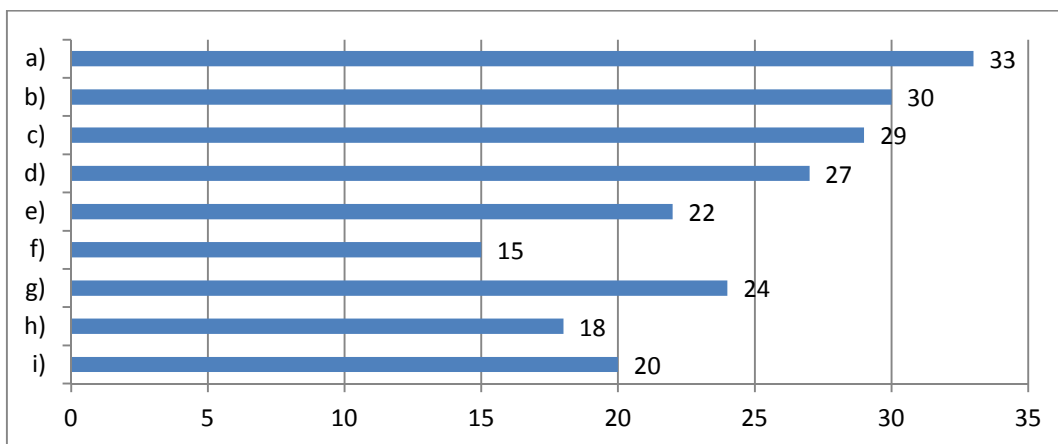
Případně uveďte další možnosti:

- Jedině v případě, kdy se pravidla vztahují na všechny skupiny, může mít regulace smysl.
- Ne profesní komory s povinným členstvím.
- Otázkou je, kdo do které kategorie spadá.
- Místní samosprávy a jejich reprezentující asociace, které se podílejí na tvorbě legislativy a přispívají do politické diskuse nejen na úrovni národní, ale i EU. Proto by neměly podléhat zamýšlenému zákonu o lobbingu. Tento postoj zaujímá i Council of European Municipalities and Regions.
- Rozhodující není osoba ale prosazovaný zájem a jeho charakter.
- Všechny, zároveň budiž zdůrazněn nelegislativní charakter upřednostňovaného řešení.

10. Které kategorie lobbovaných by měly podléhat regulaci v ČR?

(Možno označit více odpovědí)

- Poslanec Parlamentu ČR, senátor Parlamentu ČR
- Člen vlády
- Náměstek člena vlády, ředitel kabinetu ministra
- Vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády
- Inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, člen Rady Českého telekomunikačního úřadu, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, místopředseda Energetického regulačního úřadu, člen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, místopředseda Českého statistického úřadu, vedoucí státem ovládaných obchodních společností
- Státní zaměstnanci, zaměstnanci v Generálním štábu Armády ČR či Národním bezpečnostním úřadu
- Člen zastupitelstva kraje nebo hl. města Prahy
- Člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu
- Starosta obce, místostarosta, členové rady obce, kraje nebo hl. města Prahy

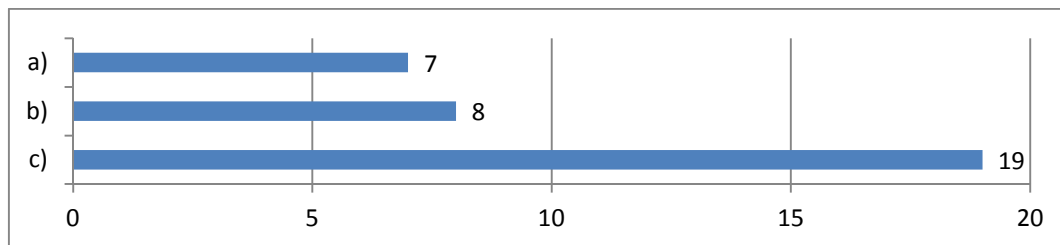


Případně uveďte další možnosti:

- Z možnosti f) pouze státní zaměstnance.
- Otázka prosazení regulace na nižší úrovni.
- Co největší rozsah zahrnutých osob.
- Možnost zavedení regulace místních samospráv v budoucnu, u státních zaměstnanců otázka do jaké úrovně by měli podléhat regulaci.
- I asistenti a poradci.
- Primátor, členové rady hl. m. Prahy.
- Výjimka pro samosprávy.

11. Který subjekt by měl být odpovědný za zveřejňování informací o lobbistických kontaktech?

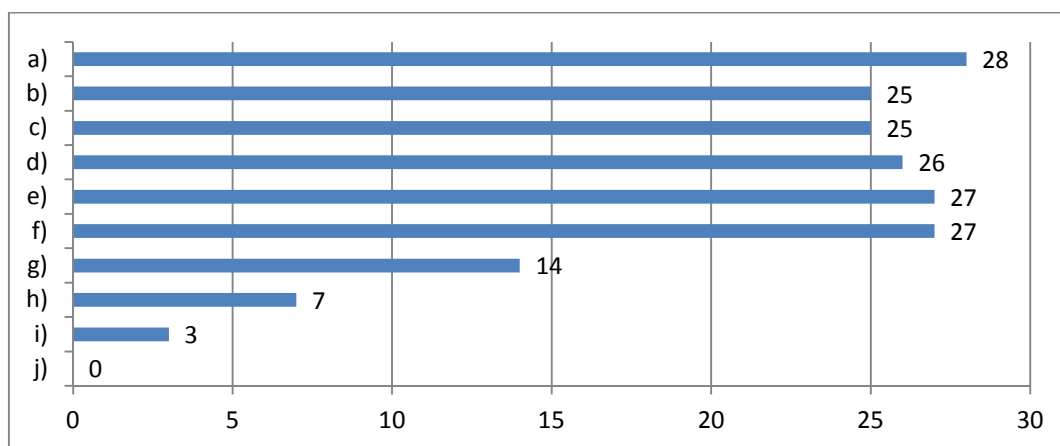
- a) Lobbista
- b) Lobbovaný
- c) Obě skupiny by měly mít povinnost zveřejnit informace o komunikaci mezi lobbistou a lobbovaným



12. Jaké informace o lobbistických kontaktech by měly být zveřejněny?

(Možno označit více odpovědí)

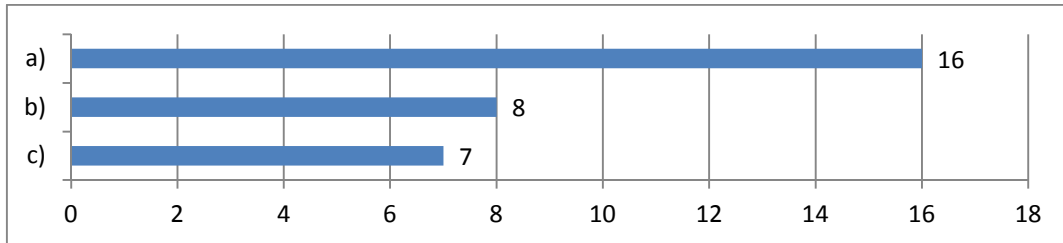
- a) Jméno lobbisty
- b) Zaměstnavatel lobbisty
- c) Klient lobbisty
- d) Jméno a název instituce lobbovaného
- e) Oblast zájmu
- f) Předmět lobbistického kontaktu
- g) Doba a způsob uskutečnění lobbingu
- h) Příjem lobbisty za konkrétní klienty
- i) Lobbistovy náklady za konkrétní ovlivňovanou legislativu
- j) Jiné. Uveďte prosím:



- Ad c) klient lobbisty – jedná se o nesmysl z pohledu povinnosti mlčenlivosti.

13. Představuje podle Vás registr lobbistů (včetně uvedených lobbistických kontaktů) vhodný nástroj zajišťující větší transparentnost lobbistické činnosti v ČR?

- a) Ano
- b) Ne
- c) Nevím

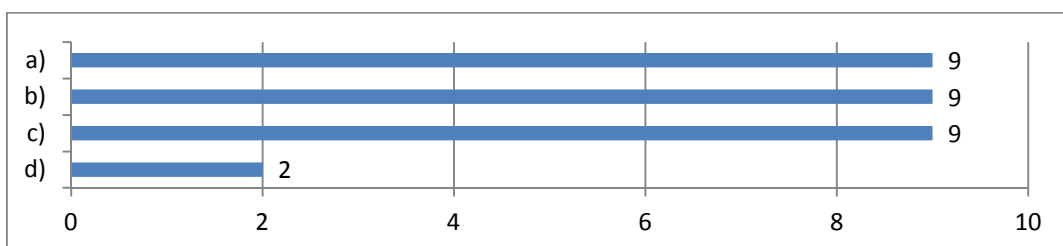


Případně prosíme o zdůvodnění:

- Je nutné vyřešit pojem lobbying (Pokud se jedná ve veřejném zájmu, je to lobbying? Pokud se jedná o soukromé zájmy, nemají konat OČTŘ?)
- Registr lobbistů by mohl být začátek k dalšímu řešení a regulaci
- Registr nebude dobrovolně plněn a povinnost nebude fakticky vymahatelná
- Ano, doplněný o další opatření
- Nevím, nejsem si jista jeho funkčnosti. Registrované osoby by musely být pozitivně motivovány
- Ne, primární mý být věcná stránka věci
- Nevím, nejsem si jist, závisí to na řadě proměnných

14. Měla by být registrace lobbistů povinná či dobrovolná?

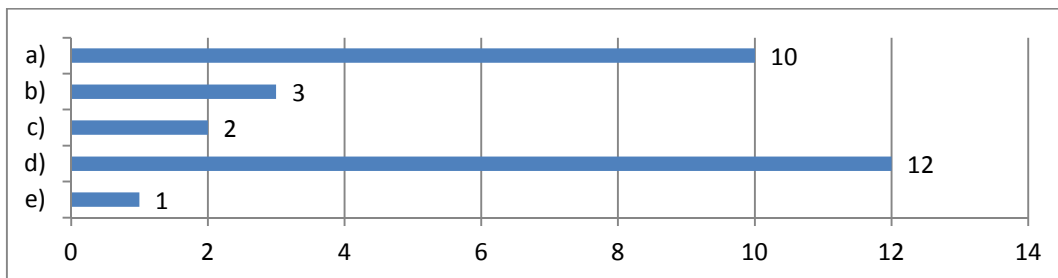
- a) Povinná.
- b) Dobrovolná.
- c) Povinná např. pro profesionální lobbisty a dobrovolná např. pro zájmová sdružení nebo neziskový sektor.
- d) Jiné. Uveďte jiné preferované variace:



- Jiné. Nevidím smysl registru. Evidovat subjekty, které konají ve veřejném zájmu?
- Jiné. Povinná pro zájmová sdružení a neziskový sektor. Profesionální lobbisté jsou známí.
- Dovedu si představit, že při uvádění povinných údajů o lobbistických kontaktech vznikne automaticky přehled o všech lobbujících subjektech.
- Jakákoliv možnost a-c buď nebude účinná anebo vymahatelná.
- Dobrovolná. Jedná se o doposud neregulovanou oblast, bylo by lepší k ní přistoupit zatím co nejméně regulatorním způsobem.
- Dobrovolná registrace, pokud budou existovat benefity pro registrované subjekty.
- Povinná, pokud bude zákon

15. Jaká by měla být poslušnost mezi registrací lobbisty a samotným výkonem lobbingu?

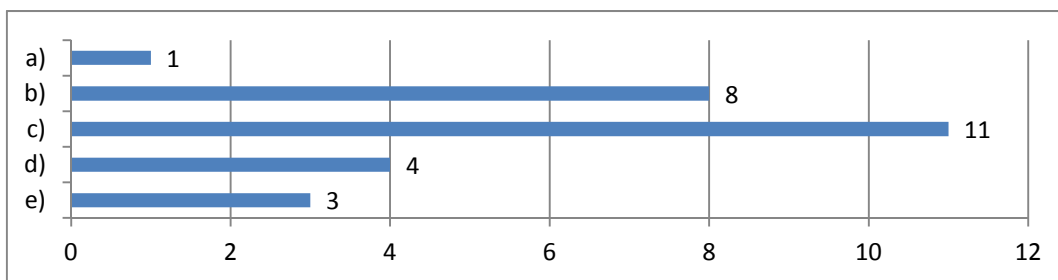
- Lobbovat by měl pouze řádně zaregistrovaný lobbista.
- Registrace by měla být vázána na určitý počet vykonaných lobbistických kontaktů.
- Lobbista by se měl zaregistrovat po prvním uskutečněném lobbistickém kontaktu.
- Povinnost registrace před prvním lobbistickým kontaktem např. pro profesionální lobbisty, povinnost registrace po prvním lobbistickém kontaktu např. pro zástupce zájmových skupin
- Jiné. Uveďte preferované variace:



- Jiné, dobrovolnost registrace.
- Je nutné doložit vynutitelnost práva.
- Vše závisí na definici lobbistického kontaktu.
- Nejdříve motivovat výhodami, registrace pak kdykoliv.
- Mělo by to být asi vázáno na hlavní předmět podnikatelské činnosti/náplně zaměstnání.

16. Jaká by měla být frekvence podávání pravidelných zpráv o proběhlých lobbistických kontaktech?

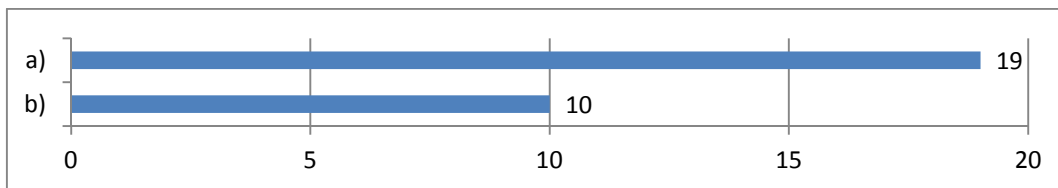
- Měsíční
- Čtvrtletní
- Pololetní
- Roční
- Jiná. Uveďte prosím:



- Častější – i měsíční odstup může být v případě aktuálních kauz příliš dlouhý.
- Bezodkladně.
- Do dvou týdnů po uskutečnění kontaktu.
- Roční nemá význam z důvodu neaktuálnosti údajů.
- Neměla by být, jen v rámci dobrovolného rozhodnutí.

17. Měla by být registrace lobbistů motivována nějakými výhodami?

- Ano (uveďte prosím, jaké konkrétně)
- Ne



- Vstup do Parlamentu.
- Povinné vypořádání připomínek v rámci MPŘ, vstupní karta do Parlamentu, možnost vystoupit na jednání orgánu Parlamentu.
- Při povinné registraci nemá smysl uvažovat o výhodách. Poskytovat/využívat výhody v případě pouze několika lobbistických kontaktů ročně?
- Otázka, zda by nezaregistrovaní lobbisté měli být v kontaktu s lobbovanými nějak omezeni.
- Bez usnadnění přístupu do Parlamentu, umožnění např. vystoupení na výborech, bude motivace lobbistů k registraci nízká.
- Být zařazení mezi připomínková místa.

18. Jaké přínosy z pozice veřejného činitele spatřujete v zavedení registru lobbistů? Prosím, uveďte:

- Ověří, kdo je skutečně lobbistou, kteří podléhají nějaké regulace.
- Transparentnost, posílení důvěryhodnosti veřejného činitele.
- Žádné, už dnes ví, s kým a v zájmu koho mluví.
- Žádné, jen další byrokratická zátěž.
- Ochrana před neregulovaným lobbyingem.
- Menší napadnutelnosti jednání veřejného činitele.
- Žádné, všichni budou mít obavu z kontaktů.
- Ochrana před obviněním z údajné korupce, klientelismu, střetu zájmů apod.

19. Jaké přínosy z pozice lobbistů spatřujete v zavedení registru lobbistů. Prosím, uveďte:

- Vstup do Parlamentu
- Transparentnost, pozitivní obraz lobbyingu na veřejnosti
- Legalizace profese, důvěryhodnost na trhu, zvýšení prestiže
- Možný finanční přínos, pokud si lobbistu vybere klient-podnikatel
- Férové prostředí, rovnost šancí
- Možnost oslovení většího spektra subjektů při poskytování služeb

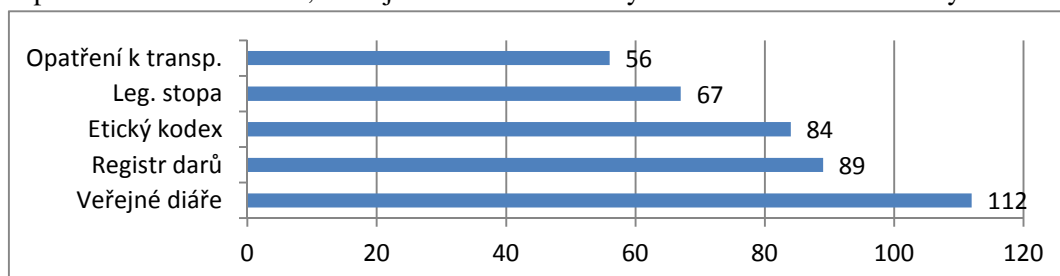
20. Jaký orgán by měl být podle Vás odpovědný za správu a kontrolu registru lobbistů?

- Ministerstvo vnitra.
- Ministerstvo spravedlnosti.
- Úřad vlády nebo Parlament.
- Nezávislý orgán, jako ÚDHPSH.
- Možnost samostatné správy na parlamentní úrovni, využití stávající instituce (např. ÚDHPSH).
- Jedná se o nárůst byrokracie, bez možnosti vynutitelnosti práva.
- Ten, který nezvýší počet úředníků, bude mít dostatečné kapacity, nejspíše Ministerstvo vnitra.
- Nezávislý.

21. Která z níže uvedených opatření považujete za vhodná?

(Obodujte každé z nich z hlediska významnosti na stupnici 1 až 5, kde 1=nejvýznamnější a 5=nejméně významné)

- Etický kodex (poslanců, senátorů, dotčených veřejných činitelů)
- Registr darů (poslanců, senátorů, dotčených veřejných činitelů)
- Legislativní stopa
- Veřejné diáře (poslanců, senátorů, dotčených veřejných činitelů)
- Opatření na posílení transparentnosti legislativního procesu v parlamentu (zveřejnění všech verzí materiálu v průběhu legislativního procesu, zlepšení přehlednosti podaných pozměňovacích návrhů, zveřejňování záznamů z výborů Poslanecké sněmovny a Senátu)



Případně prosím uveďte další možná opatření:

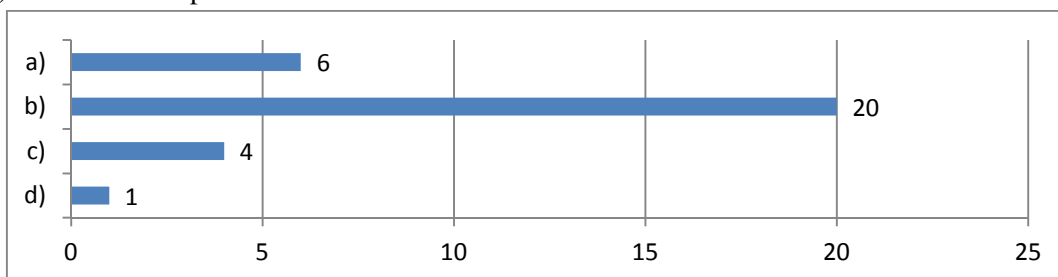
- Uložení povinnosti lobbovaných stýkat a jednat jen s registrovanými lobbisty.

22. Jaká kombinace výše zmíněných opatření (včetně registru lobbistů) se Vám jeví jako vhodná?

- Registr lobbistů (kdo, s kým, kdy a o čem mluvil), legislativní stopa a transparentní materiály projednávané legislativy.
- Registr lobbistů, registr darů, legislativní stopa.
- Legislativní stopa a další opatření v legislativním procesu.
- Etický kodex a opatření na posílení transparentnosti legislativního procesu.
- Etické kodexy a legislativní stopa.
- Etický kodex, registr darů, veřejné diáře.
- Legislativní stopa – povinná u všech lobbovaných.
- Jednoduchý registr a uložení povinnosti lobbovaným stýkat se jen s registrovanými lobbisty.
- Všechny kromě veřejného diáře.
- Za řešení považuji především zvýšení transparentnosti legislativního procesu na úrovni Parlamentu.

23. Jaký způsob ukotvení registru darů považujete za nejvhodnější?

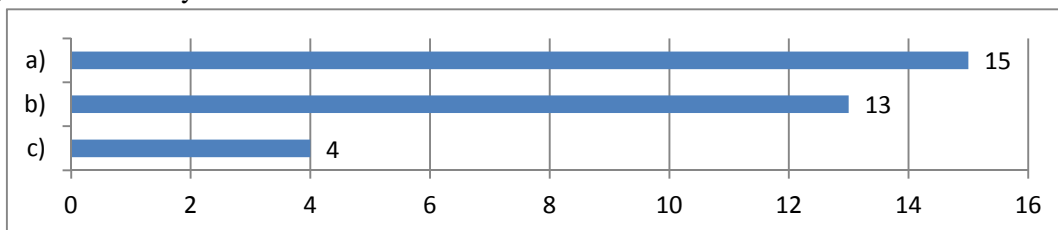
- Zakotvení do etických kodexů
- Zakotvení do zákona o střetu zájmů
- Zakotvení do jednacích řádů
- Jiné. Uveďte prosím:



- Jiné, registr darů je vůbec problematický institut.
- Možnost a), v rámci daňových přiznání veřejných činitelů.
- Registr darů nepovažuji za zásadně přínosný.
- Zákon o střetu zájmů, popř. nový zákon.

24. Na jaké druhy materiálů by se měla legislativní stopa vztahovat?

- Všechny právní předpisy zveřejňované ve Sbírce zákonů
- Zákony a návrhy právních předpisů, u kterých se zpracovává tzv. RIA a navíc u zákonů předkládaných poslanci, senátory nebo pozměňovacích návrhů
- Pouze zákony

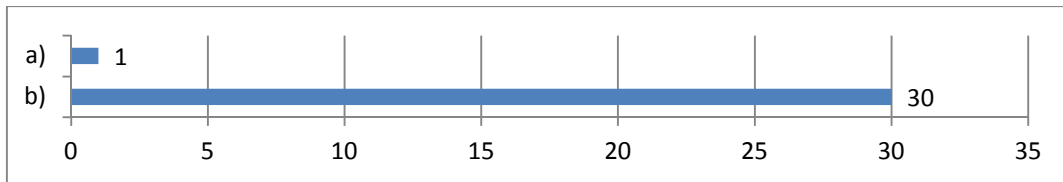


Případně uveďte jinou možnost:

- Jsem skeptický k tomu, že legislativní stopa bude fungovat.

25. Který z uvedených způsobů zavedení legislativní stopy považujete za vhodnější?

- Zavedení legislativní stopy při přípravě návrhů právních předpisů v rámci exekutivy
- Zavedení legislativní stopy v průběhu celého legislativního procesu vč. projednávání v parlamentu

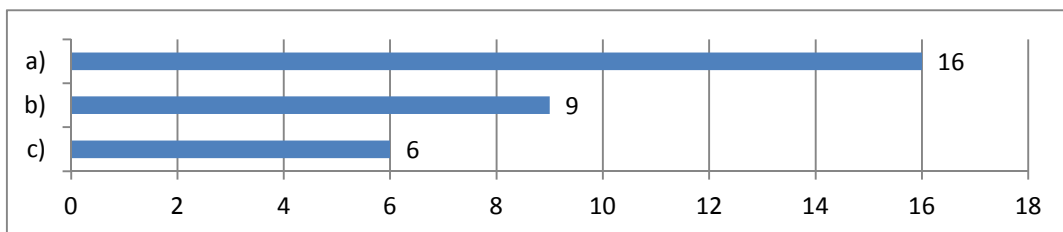


Případně uveďte jinou možnost:

- Nicméně budiž poznamenáno, že vzhledem k upřednostňovanému dobrovolnému (autoregulačnímu) charakteru nemusejí být opatření bezprostředně efektivními – předpis bez stopy by naznačoval jeho možné morálně problematické pozadí, a ovlivňoval by tak normotvorbu spíše v dlouhodobé perspektivě třeba jeho budoucích derogací.

26. Měly by lobbované osoby prostřednictvím otevřeného diáře zveřejňovat informace o uskutečněných schůzkách s lobbisty?

- Lobbovaná osoba by měla mít povinnost zveřejnit či informovat o proběhlé komunikaci s lobbisty.
- Mělo by se jednat pouze o dobrovolnou iniciativu lobbovaných.
- Není k tomu důvod.



Prosím zdůvodněte svoji odpověď:

- Kdo vyhodnotí, že se jednalo o lobbying? Nelze přesně definovat.
- Je třeba poměřovat efektivitu opatření s administrativní náročností.
- Pokud by byl zákon, tak by to měla být povinnost. Veřejný činitel by měl snést vyšší míru zájmu na jeho činnosti. Dle mého názoru není možné podchytit definici v pevných mantinelech, sankční mechanismus by byl chybou.
- Jedná se o zásah do soukromí.
- Jako reálnou vidím jako efektivnější variantu b) z hlediska toho, že varianta a) předpokládá určitou kontrolu, aby byla reálně funkční.
- Budiž poznamenáno, že vzhledem k upřednostňovanému dobrovolnému (autoregulačnímu) charakteru nemusí být diář bezprostředně efektivním nástrojem – např. zákonodárce bez diáře či s prázdným diářem by nemusel být atraktivním kandidátem v příštích volbách, a tak by se zprostředkovaně omezila jeho úloha v legislativním procesu nebo jeho exekutivní kariéra.