



III.

Návrh opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti

Předkladatel: ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Praha, leden 2017

Obsah

1. Důvod předložení a cíle	3
1.1. Definice problému	3
1.2. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	6
1.3. Identifikace dotčených subjektů	9
1.4. Popis cílového stavu	9
1.5. Zhodnocení rizik	10
2. Návrh opatření	12
2.1. Registr lobbistů	12
2.1.1. Vymezení aktivit a působnosti	12
2.1.2. Zřízení registru a podávání zpráv	18
2.1.3. Vymáhání, kontrola a sankce	26
2.1.4. Pravidla pro etický lobbying	30
2.2. Etický kodex	31
2.3. Registr darů	37
2.4. Legislativní stopa	41
2.5. Veřejné diáře	45
2.6. Opatření na posílení transparentnosti legislativního procesu v parlamentu	51
3. Návrh variant řešení	54
Zdroje dat	56
Příloha – Etické kodexy členů parlamentu v evropských i mimoevropských zemích a zákony o lobbyingu	59

1. Důvod předložení a cíle

Vládě je tento materiál předkládán na základě iniciativy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (Rada), která reaguje na skutečnost, že lobbying v České republice (ČR) a zejména netransparentní vazby mezi lobbisty (zájmovými skupinami) a veřejně činnými osobami jsou předmětem kritiky veřejnosti. Proto Rada přijala na svém jednání v červnu 2015 stanovisko k problematice regulace lobbistické činnosti,¹ na jehož základě byla také zřízena pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbyingu, jejíž činnost se má zaměřit na identifikaci proveditelných a účinných opatření v oblasti regulace lobbyingu. V Komisi jsou zástupci vybraných nevládních neziskových organizací, akademické sféry, odborné veřejnosti i vybraných ministerstev. Materiál je rovněž zpracován v souladu s Akčním plánem boje s korupcí na rok 2016. Jeho účelem je předložení a vyhodnocení návrhů možných opatření, která by měla vést k větší transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu v ČR, zejména ve vztahu k lobbistické činnosti.

Problematika transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu má širší záběr než samotná oblast regulace lobbyingu co do opatření, která lze aplikovat (viz níže). Záměrem je tak předložit podrobnou informaci o relevantních opatřeních, která by mohla pomoci reagovat na aktuální nedostatky a problémy v praxi a přispět především k zajištění základního cíle, a to posílení transparentnosti uvedených procesů. Vedle nejtypičtějšího opatření regulace lobbyingu v podobě registru lobbistů se dále jedná o veřejné diáře, etické kodexy, legislativní stopu, registry darů a další opatření zaměřená na posílení transparentnosti legislativního procesu v parlamentu. Tato opatření mohou stát jak sama o sobě, tak i ve vzájemné kombinaci, čímž se může umocnit a posílit jejich účinek v praxi. S ohledem na různá národní specifika a potřeby je však nutné důkladně zvážit, která z nich bude třeba zavést a v jaké podobě tak, aby byly zajištěny očekávané výsledky. Rovněž současná mezinárodní praxe poukazuje na skutečnost, že v různých zemích jsou přijímána různá opatření, a že zavedení registru lobbistů není vždy považováno za ideální řešení. Součástí představení jednotlivých opatření jsou i příklady mezinárodních zkušeností a doporučení, vyhodnocení jejich efektivního využití v praxi, ale také návrh možného uplatnění v ČR. V závěru jsou uvedeny varianty možného řešení ohledně dalšího postupu v této záležitosti.

1.1. Definice problému

Lobbying neboli prosazování zájmů představuje legitimní součást demokratického procesu ve vyspělých zemích. Je zde vnímán jako pozitivní a legitimní aktivita. Klíčovými aspekty činnosti lobbisty jsou komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímaných rozhodnutí.² Lobbying je důležitý především z hlediska informační výměny, jelikož přináší těm, kteří rozhodují, data a vhled do problematiky, ale také umožňuje zájmovým skupinám a lobbistům přístup k tvorbě a implementaci politik.³

Působení na představitele veřejné moci s cílem ovlivnit jejich rozhodování však neprobíhá vždy transparentně a podle jasných pravidel, což přináší riziko ohrožení veřejného zájmu ve prospěch skrytých parciálních zájmů. Lobbying tak může mít i negativní konsekvence, jako jsou nepřípustné ovlivňování, nekalá soutěž, politická korupce ve formě tzv. regulatory

¹ Dostupné na http://www.korupce.cz/assets/rada-vlady/Stanoviska_Rady/14--Stanovisko-RV-KBK-k-pravni-regulaci-lobbisticke-cinnosti.pdf.

² Lobbying: Models for Regulation. Pross, A. P. 2007. OECD, Paris, s. 14.

³ 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>.

capture (tzv. zjetí regulátora), které nepříznivě dopadají na veřejný zájem, veřejné politiky a tedy i ekonomiku.⁴

Že k uvedeným negativním jevům v souvislosti s lobbingem dochází i v ČR, dokumentuje např. Výroční zpráva BIS za rok 2015,⁵ 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 regulatorních orgánů v této oblasti.“

Ve většině evropských zemí občané obecně nemají přístup k informacím týkajícím se lobbistické činnosti,⁶ což pak i přispívá k jeho celkově negativnímu vnímání ze strany veřejnosti. To dokládá i studie Transparency International ČR z roku 2014,⁷ která se zabývala problematikou lobbingu v ČR. Upozorňuje na skutečnost, že lobbing, byť je považován za součást legislativního a rozhodovacího procesu, nemá dobrou pověst. Je v české společnosti převážně hodnocen negativně a označován za neprůhledný, neveřejný a zákulisní. Třebaže zde již bylo několik snah o jeho regulaci, nebyl dosud dle autorů studie 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) a 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. 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).⁸

Také instituce **Evropské unie (EU)** reagují na velkou koncentraci lobbistů a zároveň i na výzvy po větší transparentnosti evropského rozhodovacího procesu. Byla přijata řada opatření na podporu transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu, ale také činnosti jednotlivých institucí ve vztahu k veřejnosti. V současné době například funguje nezávazný Rejstřík transparentnosti EU Komise a Parlamentu, do něhož se dobrovolně registrují lobbisté a zástupci zájmových skupin, kteří usilují o ovlivnění legislativního a rozhodovacího procesu v EU. 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

⁴ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁵ Dostupné na <https://www.bis.cz/vyrocní-zprava890a.html?ArticleID=1104>

⁶ Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access. Transparency International 2015, http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/04/Lobbying_web.pdf, s. 26.

⁷ 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.

⁸ 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.

kodeks, kterým se musejí řídit, odevzdávají prohlášení o finančních a jiných zájmech, a mají omezeno přijímání darů. Komisaři, ředitelé jejich kabinetů a někteří vysocí úředníci také pravidelně zveřejňují své schůzky s lobbisty a zástupci zájmových skupin (tzv. veřejné diáře), přičemž je rovněž stanoveno, že by se neměli scházet s těmi subjekty a osobami, které nejsou uvedeny v Rejstříku transparentnosti EU.⁹

Mezi hlavní motivy pro zavedení regulace lobbingu dle expertů patří:¹⁰

- 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, apod.

Proti regulaci lobbingu především hovoří

- obtížné legislativní nastavení regulace (vymezení základních pojmů),
- 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,¹¹ apod.

Počty registrací lobbistů ve vybraných zemích k 3. 8. 2016:

- Irsko – 1383 organizací a osob,¹²
- UK – 134 registr lobbistických organizací a osob (zejména lobbističtí konzultanti, tedy profesionální lobbisté),¹³
- Slovinsko – 63 lobbistů (osob),¹⁴
- Rakousko – 273 osob a firem/organizací (více kategorií lobbistů),¹⁵
- Litva – 36 osob a organizací (profesionální lobbisté).¹⁶
- Rejstřík transparentnosti EU (Komise a Rada) – 10031 subjektů k 7. 10. 2016 (6 kategorií lobbistů).¹⁷

⁹ Regulace lobbingu 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.

¹⁰ Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, http://www.respektinstitut.cz/wpcontent/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf, s. 8.

¹¹ Data k počtu adresátů (lobbistů a zájmových skupin) budou zjišťována v souvislosti s případnými budoucími kroky v oblasti právní regulace lobbingu. V souvislosti se zahraničními zkušenostmi a některými odhady odborníků lze v současnosti předpokládat, že by se počet registrovaných subjektů pohyboval v rozmezí 100 až 1000.

¹² Dostupné na

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

¹³ Dostupné na <http://registrarofconsultantlobbyists.org.uk/>.

¹⁴ Dostupné na <https://www.kpk-rs.si/en/lobbying/register-of-lobbyists>.

¹⁵ Dostupné na

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

¹⁶ Dostupné na <http://vtek.lt/index.php/vtek-sprendimai#lobistams>.

Pozn.: Odlišné počty registrovaných lobbistů reflektují různé nastavení regulace, resp. různé kategorie lobbistů, které se musejí registrovat.

Studie proveditelnosti Rady Evropy¹⁸ hovoří o třech nástrojích, které jsou nejčastěji v této souvislosti využívány a diskutovány:

1. hlášení (podávání zpráv) lobbistů prostřednictvím veřejného registru a/nebo pravidelně zveřejňovaných zpráv,
2. hlášení (podávání zpráv) veřejnými činiteli (např. legislativní stopa, veřejné diáře),
3. svobodný přístup k informacím (např. v ČR zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).

Regulace lobbingu samotná spočívá zejména v zavedení registru lobbistů a má zpravidla závaznou formu danou zákonným rámcem (zákon o lobbingu) nebo jiným formálním opatřením (kodex lobbistů australské vlády, exekutivní akt – Velká Británie, vnitřní procedurální pravidla komor parlamentů). V praxi se lze setkat také s tzv. seberegulací lobbistů. Jelikož se však v tomto případě jedná o dobrovolnou formu, která není považována za efektivní jak z hlediska dosahu, tak i z hlediska vymahatelnosti, doporučují i experti v ČR zpravidla povinnou zákonnou formu regulace lobbingu.¹⁹ Zákon regulující lobbing však není sám o sobě jediným možným řešením. Spíše se jedná o jednu z alternativ, kterou je možné využít, a v souboru s dalšími předkládanými opatřeními může přispět i k jejich větší účinnosti.

1.2. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti byla diskutována a předkládána i v minulosti (viz dále). Dosud však nebyl například samotný lobbing v ČR legislativně upraven. V září **2009** byl v rámci poslanecké iniciativy Bohuslava Sobotky a Jeronýma Tejce předložen **návrh zákona o lobbingu** (sněmovní tisk 832, 5. volební období). Inspiraci představoval slovenský vládní návrh zákona z roku 2005, který v mnohém vycházel z tehdejší úpravy lobbingu v USA. Podle předkládaného návrhu by se z lobbingu stala regulární volná živnost. Profesionální lobbisté, pro které představuje lobbing hlavní zdroj příjmů, by museli získat živnostenské oprávnění, registrovat se do veřejného seznamu Ministerstva vnitra a každého čtvrt roku hlásit vykonané lobbistické aktivity. Lobbing byl definován jako kontakt nebo pomoc k jeho uskutečnění. Vyšší transparentnosti lobbistické činnosti mělo být dále dosaženo ukotvením ohlašovací povinnosti jak ze strany lobbistů, tak i lobbovaných veřejných funkcionářů (například poslanců, senátorů, ministrů), kteří by měli povinnost evidovat své kontakty s lobbisty. Za porušení této povinnosti měla lobbistovi hrozit pokuta od živnostenského úřadu včetně možnosti odnětí živnostenského oprávnění (zákaz výkonu lobbingu) a veřejnému funkcionáři pokuta podle zákona o střetu zájmů.

V únoru **2010** byl za širší podpory i dalších parlamentních stran předložen **druhý** (přepracovaný) **návrh zákona o lobbingu** (sněmovní tisk 994, 5. volební období), tentokrát

¹⁷ Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=cs>

¹⁸ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. Tilman Hoppe. CDCJ(2014)4. Strasbourg, 25 November 2014, s. 15.

¹⁹ Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, s 2; Topografie regulace lobbingu. Kubová, Radana a Pitrová, Markéta 2012. Politologický časopis, č. 3, s. 281-2.

se širší podporou. Ačkoliv návrh prošel třetím čtením ve Poslanecké sněmovně úspěšně, načasování těsně před volbami nebylo nakonec pro přijetí samotného zákona příznivé. Senát jej zamítl v červnu 2010. Regulován měl být soustavně vykonávaný lobbying, resp. více jak tři realizované lobbistické kontakty za kalendářní čtvrtletí. Součástí návrhu byla také povinnost zveřejňovat lobbistické příspěvky na webových stránkách úřadů či zavedení veřejných diářů pro politiky.

Na jaře 2011 proběhly čtyři kulaté stoly k problematice regulace lobbyingu – tzv. **expertní stoly o lobbyingu** organizované Respekt Institutem, poslankyní Lenkou Andrášovou a Sociologickým ústavem AV ČR. Závěry z těchto kulatých stolů pak obsahovaly konkrétní doporučení pro Ministerstvo vnitra, které mělo připravit vládní návrh zákona.

Za vlády Petra Nečase byl připraven **návrh zákona o lobbyingu**.²⁰ Jednalo se o variantní návrh zákona. Povinnost registrace lobbistů byla stanovena na uskutečněný čtvrtý, resp. pátý lobbistický kontakt za kalendářní čtvrtletí. Lobbying byl tedy charakterizován jako pravidelně vykonávaná činnost. Mezi adresáty lobbyingu měli být zahrnuti představitelé moci výkonné a zákonodárné, ale navrhováno bylo rovněž rozšíření i na představitele územních samosprávných celků. Jako kontrolní orgán byl navrhován Úřad pro veřejný dohled nad financováním politických stran a politických hnutí nebo zvláštní parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbyingu. Nakonec však bylo od regulace lobbyingu prostřednictvím speciálního zákona v květnu 2013 upuštěno, zejména z důvodu množství připomínek obdržených v rámci mezirezortního připomínkového řízení, které nebylo možné vypořádat.

Následně byl předložen materiál, který shrnoval možnosti řešení regulace lobbyingu jinak než speciálním zákonem.²¹ Navrhováno bylo zavedení otevřeného eKLEPu pro širokou veřejnost, realizace projektů eSbírka a eLegislativa, návrh etického kodexu poslance a senátora, zhodnocení korupčních rizik navrhovaných právních předpisů (tzv. Corruption Impact Assessment, CIA), novelizace jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu, zavedení lobbyingu jako živnosti a vytvoření registru lobbistů v rámci živnostenského rejstříku, dočasné omezení výkonu lobbyingu u bývalých veřejných funkcionářů. Některá z těchto opatření již byla realizována (otevření eKLEPu veřejnosti, zavedení zhodnocení korupčních rizik) či se v jejich realizaci pokračuje (projekt eSbírka a eLegislativa). K samotnému odkrytí lobbistické činnosti však zatím nedošlo, a to legislativní, ani nelegislativní cestou.

Otázka regulace lobbyingu není v programových dokumentech vlády Bohuslava Sobotky explicitně řešena. Problematika lobbyingu je však ve **Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017** zmiňována v rámci prioritní oblasti *Transparentnost a otevřený přístup k informacím*. Především prostřednictvím posilování transparentnosti rozhodovacích a legislativních procesů má být minimalizován prostor pro skryté lobbování za parciální zájmy. Nutnost zavedení pravidel pro lobbying v ČR je již delší dobu opakovaně zmiňována ze strany neziskových organizací zabývajících se bojem s korupcí. Za tímto účelem byla také zřízena Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbyingu.

²⁰ Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Navrh-zakona-o-lobbyngu.pdf>.

²¹ Dostupné na <https://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Informace-o-moznostech-reseni-regulace-lobbyngu-v-Ceske-republice-jinak-nez-specialnim-zakonem.pdf>.

Návrh na vytvoření dobrovolného **Etického kodexu poslance** předložil tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek v listopadu **2005**. V souladu s kodexem by se poslanec např. na půdě Parlamentu mohl setkat pouze s registrovaným lobbistou. Kodex upravoval např. vztahy politiků 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**. Byla proto vytvořena pracovní skupina složená ze zástupců politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně.²² V **únoru 2013** předložila pracovní skupina finální znění. 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 tehdejší předsedkyni Poslanecké sněmovny Miroslavě Němcové, která jej však plénu Poslanecké sněmovny ke schválení nepředložila.²³

V současné době neexistují žádná **pravidla upravující přijímání darů veřejnými činiteli**. 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 (č. 159/2006 Sb.), má veřejný funkcionář dle § 11 povinnost v oznámení o příjmech, darech a závazcích evidovat dary, jejichž hodnota v jednotlivém případě přesáhne 10 000 Kč a pokud příjmy 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 zřídka²⁴). Povinnost poctivě a pravdivě uvádět veškeré obdržené dary tak není v praxi příliš vynucována a dohledový systém prakticky nefunguje. V rámci novely zákona o střetu zájmů²⁵ byla schválena centralizace registru oznámení a snazší přístup veřejnosti k podaným oznámením. Regulace oznamování darů se však v případě přijetí novely nijak podstatněji nezmění.

²² Lenka Andryšová za LIDEM, Jan Čechlovský za ODS, Jiří Dolejš za KSČM, Gabriela Pecková za TOP 09, Kateřina Klasnová za VV a Lubomír Zaorálek za ČSSD.

²³ V čem zájmu? Transparency International ČR 2014.

²⁴ 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.

²⁵ Zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Vytvoření **legislativní stopy** v ČR bylo navrhováno již dříve, např. v rámci souboru opatření pro řešení lobbingu.²⁶ Její zavedení doporučili také experti.²⁷ Navrhováno bylo zakotvení povinnosti v důvodové zprávě k předkládanému návrhu právního aktu (není-li navrhovatelem vláda) uvést, kdo se na přípravě legislativní předlohy podílel, u koho jsou tyto osoby zaměstnány či v jakých právnických osobách působí.²⁸ Konkrétně to mělo být provedeno úpravou zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, tedy doplněním § 86 odst. 3 následovně: „Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva jejich stanovisko a též seznam těchto osob, který obsahuje jméno a příjmení osoby a obchodní firmu nebo název a právní formu právnických osob, u nichž je osoba zaměstnána, jejichž je společníkem nebo v jejichž orgánech působí.“ V této souvislosti by ovšem bylo nutné také reflektovat toto ustanovení s ohledem na pozměňovací návrhy předkládané v parlamentu včetně legislativních příležitostí: § 94, kde se na konci odst. 1 doplní věta: „Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3 věty čtvrté.“²⁹ Odpovídajícím způsobem by byl upraven také Jednací řád Senátu.

1.3. Identifikace dotčených subjektů

Předkládaná opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti cílí především na aktéry lobbingu, tedy lobbisty. Lobbistický sektor je různorodý a obsahuje různé kategorie lobbistů. Nejčastěji je regulace lobbingu zaměřena na tzv. profesionální lobbisty neboli lobbistické konzultanty a asociace, dále advokáty a advokátní kanceláře. Lobbying ale mohou vykonávat také tzv. podnikoví (firemní) lobbisté pracující nikoliv pro klienta, ale pro svého zaměstnavatele, tedy např. profesní sdružení, neziskovou organizaci, apod. Kromě lobbistů jsou dalšími důležitými aktéry lobbované osoby, tedy především veřejní činitelé, mezi něž patří poslanci, členové vlády, vysocí úředníci, ale lze sem zařadit i poradce a asistenty veřejných činitelů, další úředníky ve veřejném sektoru, apod. (viz dále kap. 2.1).

K dotčeným subjektům ve vztahu k uvedeným opatřením pak 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.

1.4. Popis cílového stavu

Cílem regulace lobbingu a dalších souvisejících opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu má být především odkrytí vazeb mezi lobbisty a zájmovými skupinami na straně jedné, a veřejnými činiteli na straně druhé, a dále vlivu mezi aktéry, čímž by mělo také dojít k omezení nežádoucích jevů s lobbinkem často spojených, jako je korupce, střet zájmů, protekce a klientelismus. Dalším z cílů je veřejná kontrola (v souladu s mezinárodními doporučeními). Vytvoření rámce pro transparentní

²⁶ Informace o možnostech řešení regulace lobbingu v České republice jinak než speciálním zákonem. Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí Praha, duben 2013, <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Informace-o-moznostech-reseni-regulace-lobbingu-v-Ceske-republice-jinak-nez-specialnim-zakonom.pdf>, s. 35.

²⁷ Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011.

²⁸ Regulace lobbingu v České republice. Od myšlenky ke konceptu a implementaci. Smith, Michael L., Prokeš, Vojtěch (eds.) a kol. 2013. Praha, Sociologický ústav AV ČR, Frank Bold, s. 89-90.

²⁹ Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, s. 14; Regulace lobbingu v České republice. Smith, Michael L., Prokeš, Vojtěch (eds.) a kol. 2013, s. 89-90.

lobbying je podle OECD³⁰ klíčové i pro zajištění integrity veřejného rozhodovacího procesu. Předkládaná opatření by tak měla přinést větší transparentnost jak lobbistické činnosti, tak i legislativního a rozhodovacího procesu, a snižovat riziko nepřipustného ovlivňování³¹ ve vztahu k legislativnímu a rozhodovacímu procesu.

Sekundárně jsou pak uvedená opatření navrhována za účelem rozvíjet i posilovat demokratický proces, podporovat zapojení a zájem občanů o věci veřejné, a tím také posilovat legitimitu rozhodnutí přijímaných ve veřejném prostoru. Posilování důvěry občanů v demokratické uspořádání je klíčové pro stabilitu systému jako takového. Rovněž by měla mít za následek zvýšení důvěry veřejnosti v lobbying jako takový.

1.5. Zhodnocení rizik

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

Setrvání ve stávajícím stavu také povede k tomu, že nebudou zohledněna mezinárodní doporučení a aktivity v této oblasti, která se na ČR vztahují. Například **OECD** vydala komplexně pojímaná doporučení pro členské státy ve formě deseti principů pro transparentnost a integritu lobbyingu,³² 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 pak tato opatření součástí strategie pro „silnější, férovější a čistší ekonomiku“.³³ Tématu je aktuálně věnována pozornost i ze strany **Rady Evropy**, na jejíž půdě se připravuje návrh Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbyingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členskými státy (návrh Doporučení RE).³⁴ Částečně se

³⁰ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

³¹ *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.

³² 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.

³³ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

³⁴ Do definice právní regulace lobbyingu je zahrnuta jak zákonná úprava, tak i systém seberegulace nebo kombinace obojího.

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 vynuovení pravidel ošetřujících střet zájmů, zákaz či omezení určitých aktivit, deklarace zájmů, příjmu, majetku, zvyšování povědomí, apod.

Nestátní neziskové organizace dlouhodobě usilují o regulaci lobbingu v ČR, mj. i prostřednictvím zákona. Motivem je především zkvalitnění demokracie, přičemž zákon o lobbingu je také vnímán jako důležitý prvek v rámci boje s korupcí.³⁵ Třebaže téma lobbingu není v současné době v popředí zájmu médií, aktivity neziskových organizací, mezinárodních organizací (např. návrh doporučení RE), ale i jednotlivých zemí v Evropě svědčí o jeho relevanci a aktuálnosti.

³⁵ Regulace lobbingu v České republice. Smith, Michael L., Prokeš, Vojtěch (eds.) a kol. 2013, s. 88.

2. Návrh opatření

2.1. Registr lobbistů

2.1.1. Vymezení aktivit a působnosti

A. Lobbing/lobbistický kontakt

V současné době neexistuje žádná univerzálně platná definice lobbingu, ani lobbisty, a každá národní právní úprava jej vymezuje trochu jinak dle tamních potřeb a zvyklostí, resp. liší se v tom, jaké aktivity jsou a nejsou považovány za lobbing. Lobbing je nejčastěji definován jako komunikace či jako kontakt (Polsko). Někde je lobbing vymezen jako placená aktivita/aktivity vykonávaná za odměnu (Velká Británie) nebo také může zahrnovat neziskové aktivity nevládních organizací (Litva).³⁶

Lobbing je také v rámci jednotlivých právních úprav představován jako určitá forma reprezentace zájmů směrem k veřejným činitelům,³⁷ přičemž klíčovou proměnnou je vliv. „Lobbing je jakýkoliv vliv vykonávaný jednotlivcem v zájmu třetí strany na veřejného činitele za účelem promítnutí se do legislativních, administrativních a soudních rozhodnutí.“³⁸

Dle návrhu Doporučení RE lobbing znamená propagaci specifických zájmů prostřednictvím komunikace s veřejným činitelem v rámci strukturované a organizované aktivity cílené na ovlivňování veřejného rozhodování.

V rámci vymezení lobbistické činnosti je možné se setkat s následujícími parametry:

- Lobbing je regulován ve vztahu k legislativní **činnosti a rozhodování**, může být ale také zahrnuta administrativní činnost a rozhodování. *Dle OECD by měl být zahrnut v definici i vývoj a implementace politik.*

Rakouský zákon o lobbingu zahrnuje exekutivní rozhodování.³⁹ **Irský** zákon o lobbingu zahrnuje také územní plánování,⁴⁰ **americká** federální úprava zahrnuje lobbing v rámci veřejných zakázek.⁴¹

- Lobbing je v právních předpisech států (současná mezinárodní praxe) vymezován jako aktivita směřovaná především na legislativní a exekutivní **složku moci**. Soudní moc není v žádné doposud platné právní úpravě zahrnuta, nicméně například rozhodování (zejména vyšších) soudů může být z ekonomického hlediska stejně důležité jako legislativní rozhodnutí. Nezávislost soudní moci je ovšem garantována. Nelze tedy připustit, že by představitelé soudní moci mohli být ovlivňováni lobbisty.⁴²

³⁶ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 14.

³⁷ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 10.

³⁸ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 13.

³⁹ Lobbying- und Interessenvertretungs- Transparenz-Gesetz – LobbyG (2013)

⁴⁰ Regulation of Lobbying Act 2015

⁴¹ Honest Leadership and Open Government Act of 2007

⁴² A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 11.

Nejčastěji je regulován lobbying zaměřený na legislativní i exekutivní složku moci (Rakousko, Irsko, Litva, Polsko, Slovinsko, EU). Pokud si však formální pravidla vytváří pouze jedna složka, je lobbying regulován jen ve vztahu k ní (legislativní složka – Francie, Německo, Nizozemí; exekutivní složka – UK, Austrálie).

- Lobbying je ze strany lobbistů vykonáván na všech relevantních **úrovních** – centrální, regionální, místní, apod., kde probíhá legislativní a rozhodovací činnost. Na těchto úrovních pak může být i regulován.

Například v **USA** je regulován na federální úrovni, ale také na úrovni jednotlivých států.

- Národní regulace lobbyingu musí být v souladu s **ústavními zárukami** (garantovaná lidská a ústavní práva). Vzhledem k nutnosti odlišit lobbistickou činnost od jiných legitimních aktivit v demokratických společnostech bývá lobbying úžeji definován jako činnost zaměřená na **zastupování zájmů třetích stran** (klienta, zaměstnavatele – korporace, neziskové organizace). Lobbying může být ale také vykonáván v zájmu osoby, která lobbuje (občana).⁴³ *Návrh Doporučení RE zdůrazňuje skutečnost, že regulace lobbyingu nesmí porušit demokratická práva jednotlivců (vyjádření názoru, petiční právo, právo vést kampaň za politickou změnu, změnu v legislativě, politice či praktikách v rámci legitimních politických aktivit – individuálně či kolektivně).*
- Lobbování u **mezinárodních organizací** je rovněž možné do regulace zahrnout (například EU).

V souladu s výše uvedeným bývá v lobbistické legislativě a dalších souvisejících aktech dále konkrétně upravováno, které aktivity nejsou za lobbying považovány, a nemají tak být předmětem regulace (např. aby nedošlo k ohrožení práv garantovaných ústavním pořádkem), či jsou vymezeny oblasti, v jejichž rámci je lobbying nepřípustný, kupříkladu veřejné zadávání, dotační řízení, správní řízení, trestní řízení a civilní řízení. Výjimky se pak mohou týkat i některých zúčastněných stran (stakeholderů) a zájmových skupin z důvodu jejich zásadního postavení v demokratické společnosti a role v politickém procesu (např. sociální dialog). Z regulace tak mohou být explicitně vyjmuty následující kategorie potenciálních lobbistů či lobbistických aktivit:⁴⁴ veřejní činitelé, zahraniční diplomaté (ambasády), politické strany, právníci (právní poradenství a obhajoba v rámci soudního řízení), mediální informace a média, svědci a experti ve formálním řízení. Dále se také podle některých zahraničních právních úprav může jednat o náboženské organizace, vědce, odbory a asociace sociálního pojištění, členy zahraničních obchodních delegací, odpovědi na žádost o informace ze strany zástupců vlády, petice nebo komunikace grass-roots⁴⁵ kampaní za životní prostředí, lobbying zástupců občanské společnosti v otázkách týkajících se právního státu, demokracie a ochrany lidských práv a základních svobod, atd.⁴⁶

⁴³ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 10-11.

⁴⁴ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 13.

⁴⁵ Zdola, na místní úrovni, občané.

⁴⁶ *Aktivity jednotlivců, neformálních skupin nebo zájmových skupin za účelem ovlivnit rozhodování státních orgánů, orgánů samosprávy místních úřadů, držitelů orgánů veřejné správy, při zvažování a přijímání regulací a jiných základních dokumentů v oblasti přímo vztažené k systémovým otázkám posílení vlády práva, demokracie*

Regulace uplatňovaná institucemi **EU** explicitně nezahrnuje do definice lobbingu činnosti týkající se poskytování právního nebo jiného odborného poradenství týkající se 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, zastupování v souvislosti se smírčím nebo mediačním řízením, činnosti v souvislosti s právem klienta na spravedlivý proces a práva na obhajobu ve správním řízení, apod. Dále také činnost sociálních partnerů jednajících v rámci sociálního dialogu či činnosti v reakci na přímou a individuální žádost orgánů EU nebo členů EP v souvislosti s jednorázovou či pravidelnou žádostí o věcné informace, údaje či odbornou konzultaci.⁴⁷

Pokud právníci v **Austrálii** nezastupují klientův právní zájem v konkrétním případě ve správním či soudním řízení, ale politické zájmy ve vztahu k legislativcům cílící na změnu základních právních ustanovení, pak se na to vztahuje regulace lobbingu.⁴⁸

Vyhodnocení a doporučení pro ČR

V počátcích zavádění regulace lobbingu se doporučuje **cílit především na legislativní a rozhodovací proces na centrální úrovni s cílem podchycení lobbingu v rámci celého legislativního procesu, přestože rozhodování i normotvorná činnost probíhá také na dalších úrovních vládnutí a odvisle od toho je také lobbing soustředěn i na tyto úrovně (varianta č. 1 – základní zaměření). Na základě budoucího vyhodnocení tak budou moci být eventuálně přidány i další úrovně rozhodování, tedy krajská a obecní (varianta č. 2 – rozšířené zaměření).**

V souvislosti s tím se rovněž doporučuje níže uvedená **definice lobbingu**:

- **komunikace mezi lobbistou a veřejným činitelem za účelem ovlivnění jeho rozhodování, zejména ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění právního předpisu nebo jeho návrhu, politiky⁴⁹, programu.⁵⁰**

Čím je pokrytí regulovaných lobbistických aktivit širší, tím větší transparentnosti a odpovědnosti bude moci být dosaženo. Na druhou stranu zaměření se na konkrétní problematické aktivity zajistí větší efektivitu opatření a požadovanou transparentnost a pomůže také racionalizovat náklady související s realizací. Jak je uvedeno výše, výjimky mají své reálné opodstatnění a jsou nutné, ale na druhou stranu příliš mnoho výjimek (tedy vyloučení řady aktivit, které nemají spadat do definice lobbingu a osob/subjektů, které nemají podléhat regulaci) může vést k významné redukci lobbistických aktivit, které mají být

a ochrany lidských práv a základních svobod, nejsou považovány za lobbing dle slovinského Zákona o integritě a prevenci korupce.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 14.

⁴⁹ Viz § 23 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon).

⁵⁰ Na základě http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Informace-o-dalsim-postupu-ve-veci-regulace-lobbingu-v-Ceske-republice-a-teze-k-navrhu-zakona-o-lobbingu_1.pdf.

předmětem regulace, což se může v praxi následně odrazit v celkově nízké míře efektivity regulace (konkrétně např. nízkém počtu registrací) a konečné míře transparentnosti.

Z hlediska možných **výjimek pro činnosti, které by nespádaly do definice lobbingu**, se pro ČR doporučuje zavést následující:⁵¹

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

B. Lobbista

Za lobbistu je obecně i dle návrhu Doporučení RE označována fyzická nebo právnická osoba, která lobbuje, vykonává lobbing, respektive se angažuje v lobbistických aktivitách.

Kromě obecných definic se zpravidla rozlišují i konkrétní kategorie lobbistů. Zejména se jedná o tyto tři:

- profesionální lobbisté (konzultanti),
- in-house lobbisté – korporace (podnikoví),
- in-house lobbisté – neziskové organizace.

Lobbisty jsou konkrétně profesionální konzultanti, ale také zástupci soukromého sektoru (in-house), public affairs agentury, nevládní organizace, firmy, profesní a odvětvová sdružení, odbory, think-tanky, právní firmy, náboženské organizace, zástupci akademické sféry, apod.⁵² V praxi se však regulace zaměřují především na skupinu profesionálních lobbistů

⁵¹ Vyplývá zejména z doporučení expertů, viz Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011.

⁵² V čím zájmu? Transparency International ČR 2014, s. 31.

(Polsko, Irsko, Litva, Slovinsko, Velká Británie). In-house lobbisté vč. neziskových organizací jsou do regulace zahrnování spíše méně (EU, Rakousko, Kanada, USA).⁵³

Dle doporučení OECD by regulace měla cílit především na ty osoby, které za vykonávání lobbistické činnosti získávají určitou kompenzaci. Jedná se tak především o tzv. lobbistické konzultanty a in-house lobbyisty. Nicméně do lobbistického sektoru patří i obchodní a neziskové zájmy, které rovněž usilují o ovlivnění veřejných rozhodnutí a měly by být v rámci vytváření stejných pravidel hry pro zájmové skupiny rovněž zahrnuty.⁵⁴ Obdobně také návrh Doporučení RE zahrnuje lobbistické konzultanty (consultant lobbyists) jednající jménem/pro třetí strany, in-house lobbyisty jednající jménem/pro svého zaměstnavatele nebo organizace, a organizace a orgány zastupující profesionální či jiné sektorové zájmy. Dle RE se mezi lobbyisty řadí také nevládní neziskové organizace a organizace občanské společnosti.

Kanadský zákon o lobbingu rozlišuje aktéry lobbistického sektoru na profesionální lobbistické konzultanty a dvě kategorie tzv. in-house lobbyistů, tedy podnikových lobbyistů pro korporace a pro organizace (zpravidla neziskové organizace).⁵⁵ Právní úprava v **USA** rozeznává kategorie profesionální lobbyista a lobbyista zastupující svého zaměstnavatele nebo firmu.⁵⁶

Instituce EU rozlišují 6 základních kategorií lobbyistů.⁵⁷ Přřazení subjektů k jednotlivým kategoriím probíhá na základě sebeidentifikace. Kategorie jsou následující: 1) odborné poradenské společnosti / právnícké firmy / samostatně výdělečně činní poradci, 2) interní lobbyisté a obchodní/podniková/profesní 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.

Vyhodnocení a doporučení pro ČR

Obecně lze říci, že dopad regulace bude tím větší, čím více lobbyistů bude zahrnuto a regulací podchyceno. Navrhuje se proto **zahrnutí všech tří výše uvedených kategorií lobbyistů tak, aby byla zohledněna potřeba ztransparentnit pokud možno všechny zásadní aktéry lobbistického sektoru.** Mělo by se tedy jednat o **profesionální lobbistické konzultanty (jednotlivce i asociace), dále pak o tzv. in-house lobbyisty podnikové i z nevládních organizací.**

Co se týče obchodních, podnikových, profesních a jiných sdružení, tyto organizace by se měly registrovat v případě, že nejsou partnery sociálního dialogu s vládou, nebo

⁵³ Lobbyists registers as the main measure of lobbying regulation? Vymětal, Petr (forthcomming). Union Member Paper presented on 14th International Scientific Conference “Economic Policy in the European Countries”, September 14–16, 2016, Petrovice u Karviné, Czech Republic.

⁵⁴ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁵⁵ The Lobbying Act. Minister of Justice. Department of Justice Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-12.4.pdf>.

⁵⁶ Lobbying Disclosure Act Guidance. Reviewed December 15, 2014. Office of the Clerk US House of Representatives 2008, <http://lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf>; Honest Leadership and Open Government Act of 2007. Office of the Clerk US House of Representatives 2007, <http://lobbyingdisclosure.house.gov/110-81.pdf>.

⁵⁷ Rejstřík transparentnosti EU, dostupné na <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

pokud vyvíjejí aktivity, které spadají do definice lobbingu a zároveň se odehrávají mimo tento sociální dialog.

Přestože aktivity **nevládních neziskových organizací** a zejména organizací občanské společnosti jsou převážně orientovány na veřejný zájem, a z tohoto úhlu pohledu vnímány jako prospěšné, **nelze však tuto kategorii z registrace a povinnosti odkrytí vyloučit, jelikož vykonává lobbistickou činnost a její aktivity spadají do definice lobbingu.**

C. Lobbovaná osoba

Lobbované osoby jsou ty osoby, na něž cílí lobbisté svou činnost a které se podílejí na legislativním a rozhodovacím procesu. Jedná se tak typicky o veřejné činitele, tedy členy parlamentu, vlády a úředníky. Zkušenosti z ostatních států rovněž upozorňují na problematiku postavení asistentů a poradců veřejných činitelů, na něž také cílí lobbisté, jelikož se mohou jejich prostřednictvím u veřejného činitele prosadit (získat k němu přístup). Např. regulace lobbingu u institucí EU zahrnuje také lobbing vykonávaný ve vztahu k asistentům poslanců EP.

Návrh Doporučení RE definuje veřejného činitele jako jakoukoliv osobu vykonávající veřejnou funkci, ať již zvolenou, zaměstnanou nebo jinak vybranou, v legislativě či exekutivě. Do tohoto pojetí spadají členové exekutivy, parlamentu, vysocí státní úředníci - mezi lobbované jsou zařazeni i jejich poradci.

Vyhodnocení a doporučení pro ČR

V případě lobbovaných veřejných činitelů se navrhuje tyto definovat konkrétním výčtem spíše než širší obecnou definicí, a to v souladu s výše uvedeným doporučením zaměřit se, tak jako většina regulací lobbingu, především na legislativní a exekutivní složku moci (varianta č. 1 – centrální úroveň):

- **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, vedoucí státem ovládaných obchodních společností, 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**
- **státní zaměstnanci (vč. zaměstnanců v pracovním poměru vykonávajících činnosti podle § 5 zákona o státní službě a osob ve služebním poměru podle jiného zákona zařazených k výkonu služby ve služebním úřadu),⁵⁸ zaměstnanci zařazení v Generálním štábu Armády České republiky či v Národním bezpečnostním úřadu.**

⁵⁸ Srov. Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011.

Jako přiměřené řešení se jeví podchycení hlavních aktérů legislativního a rozhodovacího procesu na centrální úrovni (viz výše), proto se v tuto chvíli nenavrhuje zahrnovat představitele a zaměstnance územních samosprávných celků (zástupce krajů a obcí), ale případné ambicióznější rozšíření, pokud se regulace osvědčí v praxi, se doporučuje zvážit v budoucnu (varianta č. 2 – rozšíření o představitele územně samosprávných celků). Totéž platí také pro asistenty a poradce, kteří představují důležité prostředníky mezi lobbistou a veřejným činitelem a mohou být zprostředkovateli kontaktu (varianta č. 3 – rozšíření o asistenty a poradce).

2.1.2. Zřízení registru a podávání zpráv

Veřejný registr (rejstřík) lobbistů je nejpoužívanějším nástrojem zajišťujícím veřejnou kontrolu lobbistické činnosti⁵⁹ a transparentnost lobbingu. Dosavadní národní zákony o lobbingu zahrnují zřízení veřejně přístupného rejstříku.⁶⁰ Výkon lobbingu je pak zpravidla vázán na registraci do tohoto rejstříku. Míra zveřejňovaných informací o lobbistické činnosti a především o kontaktech / interakcích mezi lobbisty a lobbovanými je různá. Mnohdy jsou podrobnější údaje doplňovány ještě prostřednictvím pravidelného podávání zpráv (reportování) o lobbistické činnosti.⁶¹

A. Škála zveřejňovaných informací:⁶²

1. Lobbista/lobbistická organizace

- jméno lobbisty/název organizace
- kontaktní údaje
- zaměstnavatel lobbisty v případě in-house (podnikových) lobbistů
- údaje o třetích stranách (klientech) v případě nezávislých lobbistických konzultantů
- popis podnikání/povolání nebo aktivit lobbisty či zaměstnavatele
- členství nebo partnerství v asociaci
- oblasti působení/oblast zájmu organizace

2. Lobbistická činnost

- Čas a způsob uskutečněního kontaktu
- Předmět lobbistických kontaktů s veřejnými činiteli
- Výdaje v souvislosti s výkonem lobbingu (finanční příjmy profesionálních lobbistů od klientů, výdaje na in-house lobbing, apod.)
- Legislativa či jiné předlohy/návrhy, které byly předmětem lobbingu
- Kontaktované státní instituce/veřejní činitelé

⁵⁹ Za vhodný mechanismus jej považují i experti v ČR. Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, s. 9.

⁶⁰ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 16.

⁶¹ Jedná se o zprávy podávané lobbisty. V některých zemích je zavedena tato povinnost ve vztahu k veřejným činitelům, kteří musí pravidelně publikovat zprávy o svých kontaktech s lobbisty (Polsko) či doplňkově tyto kontakty dokumentovat a po určité době záznamy uchovávat (Slovinsko). Zpravidla se tak již děje v elektronické formě.

⁶² A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 16-18.

- Komunikační/lobbistické techniky
- Údaje o darech a sponzorstvích politických stran

3. Lobbistická struktura

- Zaměstnanci lobbistické organizace – počet a jména
- Státní financování zaměstnavatele nebo třetí strany
- Vnitřní (lobbistický) kodex chování
- Zaměstnanci, kteří byli dříve veřejnými činiteli

Provedení registru lobbistů (podávání zpráv) do praxe je uskutečňováno prostřednictvím zákona či jiného formálního opatření (EU – interinstitucionální dohoda, exekutivní akty – UK, Austrálie, vnitřní procedurální pravidla parlamentu – Francie, Německo).

Dle OECD by mezi klíčové zveřejňované údaje mělo (zejména ve vztahu k in-house lobbistům a lobbistickým konzultantům) patřit následující: cíl lobbistické činnosti, identifikace klientů či zadavatele, a informace o konkrétních veřejných činitelích, kteří jsou adresáty lobbingu.⁶³ Návrh Doporučení RE se zaměřuje především na identifikační a kontaktní údaje lobbisty, předmět lobbingu a identitu klienta či zaměstnavatele. Další typy odkrývaných údajů mohou vyplývat ze specifických národních požadavků (viz níže).

V **Kanadě** lobbisté odevzdávají podrobné měsíční zprávy o činnosti. Uvádí se např. jména kontaktovaných úředníků, datum uskutečnění kontaktu, státní financování zaměstnavatele nebo třetí strany, apod.⁶⁴ V Austrálii je třeba uvádět také zaměstnance, kteří byli dříve veřejnými činiteli.

Lobbisté ve **Slovinsku** i v **Litvě** podávají zprávy jedenkrát ročně. Litevští lobbisté musejí indikovat legislativu, v jejíž prospěch lobbovali, i přehled souvisejících příjmů a výdajů. Ve Slovinsku uvádí 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. Podle zákona jsou rovněž lobbované osoby povinny v případě, že hrozí střet zájmů při kontaktu s lobbistou, vytvořit o dané schůzce záznam s podrobnými údaji pro svého nadřízeného a Komisi pro prevenci korupce.⁶⁵

Maďarský zákon z roku 2006 zaváděl povinnost podávání zpráv o lobbistické činnosti jak lobbistům (čtvrtletně), tak i lobbovaným exekutivním rozhodovacím tělesům, které měly předkládat memoranda se stručným přehledem klíčových bodů projednávaných na schůzce s lobbistou.⁶⁶

Polská úprava vyžaduje informace pouze od lobbované strany, a to v poměrně detailní podobě. V obsahu každoroční zprávy by měl být uveden konkrétní seznam zapojených lobbistů, seznam a popis konkrétních případů, v nichž bylo lobbováno, a použitých forem lobbingu včetně toho, zda bylo cílem daný projekt podpořit nebo proti němu vystupovat,

⁶³ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁶⁴ The Lobbying Act. Department of Justice Canada 2011.

⁶⁵ Topografie regulace lobbingu. Kubová, Radana a Pitrová, Markéta 2012. Politologický časopis, č. 3.

⁶⁶ Legislation of Lobbying in Europe. Hungary, Lithuania, Poland. OECD 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/15/38944200.pdf>, s. 13-26.

i samotný popis vykonávání úspěšného vlivu profesionálního lobbisty/firmy na legislativní a regulační rozhodovací proces.⁶⁷

EU – 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 osobu, 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).⁶⁸

Vyhodnocení a doporučení pro ČR

Čím více údajů je o lobbistické činnosti odkrýváno, tím vyšší je míra transparentnosti lobbistické činnosti. Je však nutné důkladně vyhodnotit, které informace o lobbistické činnosti jsou zásadní a mají být zveřejněny tak, aby nedocházelo k nadměrnému zvyšování administrativních a jiných nákladů na odkrývání. U národních právních úprav se lze setkat s různými specifiky, která reflektují domácí potřeby a zvyklosti. Důležité je, aby zveřejnění mělo přidanou hodnotu, a zároveň aby náklady související s odkrýváním údajů nebyly neúměrně vysoké.

Především podrobné zveřejňování finančních výdajů na lobbying může být dosti zatěžující, a to jak pro lobbisty, tak i z hlediska kontrol, které by musel provádět v této souvislosti dohledový orgán. **Nedoporučuje se proto nyní zavádět odkrývání finančních údajů spojených s lobbyingem (variantu č. 2 – zveřejnění dalších podrobnějších informací o lobbyingu, např. finančních – lze alternativně zvážit v budoucnu),** jako je tomu například v USA či u institucí EU, **ale soustředit se na identifikaci obou stran kontaktu a především záležitosti, jaké se lobbying týká (varianta č. 1 – zveřejnění základních informací o lobbyingu).** Má se jednat zejména o identifikaci (evidenci) lobbistů/zájmových skupin – aktérů lobbistického sektoru, kteří nejsou známí – na rozdíl od poměrně snadno identifikovaných lobbovaných aktérů - veřejných činitelů.

Kdo vede/spravuje registry lobbistů:

Ve Francii, Nizozemí či Německu jednotlivé komory parlamentu, resp. k tomu určené

⁶⁷ Legislation of Lobbying in Europe. Hungary, Lithuania, Poland. OECD 2007, s. 3-12.

⁶⁸ 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.

orgány. Ve Velké Británii spravuje registr Úřad registrátora lobbistických konzultantů (Office of the Registrar of Consultant Lobbyists), ve Slovinsku Komise pro prevenci korupce, v Rakousku Ministerstvo spravedlnosti, v Polsku Ministerstvo vnitra a veřejné správy, v Litvě Komise pro etiku vedoucích úředníků (Chief Official Ethics Commission), v Irsku Komise pro standardy ve veřejných úřadech (Standards in Public Office Commission).⁶⁹

Jeden jednoduchý a srozumitelný centrální registr by měl obsahovat základní informace o lobbistech a jejich činnosti ve vztahu k legislativnímu a rozhodovacímu procesu. Doporučuje se začít se zveřejněním podstatných informací týkajících se lobbingu a posilovat tak kulturu transparentnosti ve státní správě. Dle expertů v ČR by **v rámci registrace měly být obecně odkryty tyto informace o lobbistech:**⁷⁰ **jméno a příjmení, obchodní firma/název, právní forma, sídlo a IČO, doba a způsob uskutečnění lobbingu, předmět lobbingu, jméno a název instituce lobbovaného, sankce uložené v souvislosti s výkonem lobbingu. Místo trvalého pobytu lobbisty by nemělo být zveřejněno.**

Identifikační údaje lobbisty požadované pro první registraci:

- **jméno, popřípadě jména, příjmení a adresa místa trvalého pobytu lobbisty; jde-li o podnikající osobu, je obsahem návrhu pro registraci obchodní firma nebo název, právní forma, sídlo a identifikační číslo lobbisty, a pokud jde o právnickou osobu též jméno, popřípadě jména, příjmení a adresa místa trvalého pobytu statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu;**
- **návrh pro registraci musí dále obsahovat jméno, popřípadě jména a příjmení fyzické osoby, která je s lobbistou v pracovním poměru, obdobném pracovněprávním vztahu nebo jiném právním vztahu, na základě kterého bude jménem lobbisty vykonávat lobbistický kontakt. Dále obsahuje údaj o členství v organizacích lobbistů, pokud takové členství existuje;**
- **oblasti zájmů.**

Registrovat by se měli mít možnost jak jednotliví lobbisté, tak i organizace (registruje odpovědná osoba z dané organizace, nutné uvést všechny lobbisty a relevantní aktivity). Údaje zadává (první registrace a následně aktualizace) a za jejich správnost odpovídá lobbista.

B. Registrace a četnost publikace údajů

Podle OECD má *veřejnost právo vědět, jak veřejné instituce a veřejní činitelé dělají svá rozhodnutí, včetně toho, kdo lobboval v důležitých otázkách.* Veřejná kontrola by měla být umožněna s využitím moderních komunikačních a informačních technologií, tedy internetu, tak, aby byly informace veřejnosti přístupné „nákladově efektivním způsobem“. Pro usnadnění procesu by měl být lobbistům vytvořen vhodný systém elektronické registrace a reportování (podávání zpráv o lobbistické činnosti) usnadňující rovněž přístup

⁶⁹ Lobbyists registers as the main measure of lobbying regulation? Vymětal, Petr (forthcoming).

⁷⁰ Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, s. 11.

k relevantním dokumentům a konzultacím na základě systému automatických upozornění. Registrace by měla být nezbytnou podmínkou k vykonávání lobbingu.⁷¹

Dle návrhu Doporučení RE by měl být registr snadno dostupný (online), uživatelsky přátelský se snadno používatelnými vyhledávači, zdarma a měl by být udržován orgány veřejné správy. Zpracování osobních dat se musí řídit standardy na ochranu osobních údajů.

Frekvence podávání údajů, ať již v rámci registru nebo prostřednictvím pravidelných zpráv, je různá. Zpravidla se jedná o intervaly měsíční, čtvrtletní (kalendářní), pololetní či roční. Důležitá je pravidelnost. Častější frekvence může klást na lobbisty vyšší administrativní nároky. Naopak pomalejší frekvence by mohla způsobit, že údaje již nebudou zcela aktuální, a tudíž zájem o ně ze strany veřejnosti opadne. Lobbisté by byli odpovědní za pravidelnou aktualizaci zadávaných údajů v registru. Zároveň by však měly probíhat kontroly těchto údajů ze strany odpovědného orgánu.

Registrace může být podmínkou pro výkon lobbingu, ale může být také navázána na určitý počet uskutečněných lobbistických kontaktů ve snaze regulovat pravidelnou činnost, nikoliv náhodný/ojedinelý lobbing. Tento postup však nelze doporučit z důvodu slabé efektivity a vymahatelnosti. Lze předpokládat, že by se neregistrovaly žádné subjekty nebo jen velmi malé množství. Počítání provedených kontaktů by bylo zcela v režii lobbistů a nebylo by reálně možné tyto počty sledovat a kontrolovat.

Srovnání dopadů regulace/registrace v praxi

Velká Británie (2013/14) – A Statutory Registry of Lobbyists as part of the Transparency Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration – Impact Assessment, Cabinet Office

Vytvoření registru lobbistických konzultantů při britské vládě (nezahrnuje tedy lobbing v parlamentu) bylo inspirováno registrem lobbistů australské vlády. **Odhadované náklady na zřízení a správu registru by se v prvním roce měly pohybovat okolo 0,5 milionů liber (15,3 mil. Kč.), v dalších letech zhruba 0,2 milionů liber (6,12 mil. Kč).** Náklady na správu registru by měly být víceméně pokryty zavedením **ročního registračního poplatku pro lobbisty** (pohybovat by se měl mezi 320 a 497 librami na firmu [9 792 až 15 208 Kč]). Registrovaní plátcí DPH mají být od tohoto poplatku osvobozeni, což znamená, že na základě odhadů asi polovina lobbistických konzultantů nebude muset tento poplatek platit. Administrativní zátěž pro dotčené subjekty (lobbisty) a náklady spojené s dodržováním regulace jsou předpokládány jako malé. Zprávy by měli předkládat ve čtvrtletním intervalu a uvádět název společnosti, číslo společnosti, registrovanou adresu, seznam klientů. (Například lobbisté v USA, kteří podléhají obdobné povinnosti podávání zpráv o své činnosti, přičemž musí uvádět ještě více údajů, hodnotili stávající požadavky jako víceméně snadno naplnitelné.) Rámcově se odhaduje, že poskytnutí požadovaných informací z hlediska prvního podání si vyžádá zhruba polovinu pracovního dne (3,5 hodiny) a následně zhruba hodinu pro aktualizaci každé čtvrtletí. **Náklady spojené s administrativní zátěží první registrace jsou odhadovány na 120 liber (3 672 Kč), náklady na každou další průběžnou aktualizaci na 100 liber (3 060 Kč). Celková správa registru je předpokládána jako nízkonákladová**, jelikož by měl být zaveden jednoduchý registrační systém podobně jako v Austrálii (náklady jsou rámcově srovnatelné). Posílení

⁷¹ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

transparentnosti lobbistických konzultantů by nemělo mít negativní dopad na jejich profesní činnost. Čisté náklady na podnikání za rok jsou odhadovány na 0,3 milionů liber (9,18 mil. Kč). Kvalifikované odhady předpokládají, že se registrace dotkne 1 000 lobbistických konzultantů. Registrovat by se měli všichni kromě těch, zapojených do zahraničních obchodních misí a těch, kteří zaměřují svoji činnost výlučně na parlament (dle kanadské praxe to je asi 10 % registrací). Cílem je zajistit transparentní činnost lobbistických konzultantů – pro koho lobbují (klienty) – lobbujících ministry a vysoké státní úředníky. Odhad počtu in-house lobbistů v UK se pohybuje okolo 6 tis. Odhady jsou prováděny na základě zkušeností zemí s obdobným modelem vlády (Westmisterský model): počty registrovaných lobbistů v roce 2013 – Austrálie (konzultanti): 448, Kanada (konzultanti): 782/ spolu s in-house: 5256.

Irsko (2013) – Regulatory Impact Analysis in Relation to the Regulation of Lobbying Bill 2013 (Zákon o lobbingu nabyt účinnosti v září 2015).

Cílem je zavést vyrovnaný přístup k regulaci lobbingu, a to i na základě etablovaní systému, který se bude snadno používat a bude minimalizovat administrativní zátěž registrujících se lobbistů. Gestorem zákona je ministr pro veřejné výdaje a reformu. V návaznosti na mezinárodní zkušenost s regulací lobbingu se lze domnívat, že regulace nebude vytvářet překážky přístupu k těm, co rozhodují a vytvářejí politiku. Z hlediska implementace regulace lobbingu je zásadní, aby byla administrativní zátěž přiměřená. Celkovým záměrem registru je poskytnout veřejnosti přístup k dostatečným informacím týkajícím se lobbistické činnosti ve vztahu k veřejným politikám a rozhodování, a to ve snaze umožnit zhodnocení podstaty a šíře lobbingu a ujistit veřejnost, že odpovídá veřejnému zájmu. Usilováno je o vyrovnaný přístup, který zajistí transparentnost, ale nikoliv za cenu nadměrných nebo obtížně splnitelných požadavků na podávání zpráv. Co se týče **celkových nákladů na zavedení regulace, tak tyto budou zahrnovat náklady (administrativní a personální) lobbistů/organizací na registraci a následné pravidelné podávání zpráv, činnost odpovědného kontrolního orgánu.** V současném hospodářském klimatu je více než vytvoření orgánu nového preferováno svěřením regulatorní funkce již existujícímu orgánu – konkrétně Standards in Public Office Commission (Komisi pro standardy ve veřejných úřadech). **Doplňkové roční náklady na vynucování dodržování regulace ze strany této komise by měly činit 0,4 miliony eur (10,8 mil. Kč). Zároveň zahajovací vzdělávací a informační kampaň po zavedení regulace si vyžádá 0,3 miliony eur (8,1 mil. Kč).**

Skotsko (2015) – Final Business and Regulatory Impact Assessment – Lobbying (Scotland) Bill

Zákon upravuje kontakty mezi lobbisty a členy parlamentu a vlády (ministry). Cílem je posílení transparentnosti přímého placeného lobbingu (komunikace), což má vést ke zlepšení povědomí a porozumění lobbingu, zlepšení veřejné kontroly činnosti parlamentu a vlády, zlepšení odpovědnosti a důvěry v tuto práci a k lepším výstupům. Návrh spočívá ve zřízení registru lobbistů, resp. organizací, zahrnující placené lobbisty, mezi které jsou zahrnuti jak lobbističtí konzultanti, tak i in-house lobbisté. Lobbisté se budou muset registrovat po prvním lobbistickém kontaktu (resp. do 30 dnů). Následně budou podávat pravidelné půlroční (6 měsíců) zprávy o lobbistické činnosti. Registr bude spravován parlamentním úředníkem. Parlament bude moci na základě svého usnesení měnit registrační požadavky. Nezávislá šetření ohledně porušení pravidel bude provádět Komisař pro etické standardy ve veřejném životě a bude o nich podávat zprávy Parlamentu. Registr

má doplňovat existující mechanismy na posílení transparentnosti parlamentu a vlády. Náklady primárně ponese Scottish Parliamentary Corporate Body a určité menší náklady také setrvale ponese Komisař pro etické standardy ve veřejném životě s možností trestního řízení. Nepřímé náklady se budou dotýkat lobbistů vzhledem k povinnosti registrace a pravidelného podávání zpráv. Aby nedošlo k vytváření překážek výkonu lobbingu, vláda nenavrhuje zavést registrační poplatek pro lobbisty. **Náklady tak pro firmy/organizace budou spíše personální (administrativní zátěž) než přímé finanční výdaje. Počáteční registrace si vyžádá 0,5 až 4 hodiny práce zaměstnance, což zhruba odpovídá nepřímým nákladům v rozmezí 0 až 400 liber na organizaci (0 až 12 240 Kč).** Pravidelné podávání zpráv (v šestiměsíčních intervalech) bude probíhat on-line a bude obsahovat jméno lobbované osoby, datum, místo a popis schůzky, události či okolností setkání, jména jednotlivců, kteří realizovali komunikaci a účel lobbingu. **Lze očekávat různé dopady dle velikosti organizace.** Pokud organizace za daný půlrok neuskuteční žádný lobbing, potvrdí tuto skutečnost. **Příprava pravidelné zprávy si vyžádá 1 až 24 hodin práce zaměstnance, což zhruba odpovídá nepřímým nákladům v rozmezí 0 až 900 liber (0 až 27 540 Kč) pro každou organizaci.** Navíc organizace, které vykonávají lobbing pravidelně, si s největší pravděpodobností **vytvoří vlastní vnitřní systém v souvislosti s dodržováním regulace. K vytvoření takového systému je odhadováno 7 pracovních dní jednoho zaměstnance, což odpovídá nepřímým nákladům zhruba v rozmezí 1 500 až 2 500 liber (45 900 až 76 500 Kč) na organizaci. Udržování systému je odhadováno na 2 pracovní dny za měsíc, což odpovídá zhruba 200 až 300 liberám (6 120 až 9 180 Kč) nepřímých nákladů.** Záměrem je vytvořit snadné a edukativní lobbistické registrační schéma, nikoliv trestající. Trojúrovňový dohled – úředník parlamentu dohlíží na dodržování regulace (zřizuje a spravuje registr, kontroluje údaje v něm zapsané), Komisař pro etické standardy ve veřejné správě pak vyšetřuje možná porušení (jedná se o vážnější případy, o nichž podává zprávu parlamentu, který má pravomoc potrestat lobbistu), kriminální činy a sankce za ně jsou až poslední možností. Za vážná a vědomě spáchaná provinění pak hrozí trestní stíhání.

Vyhodnocení a doporučení pro ČR

Vytvoření jednoduchého centrálního registru lobbistů by mělo především pomoci zvýšit důvěru občanů v demokratické procesy, a tím i zvýšit jejich zájem o věci veřejné. Tato potřeba není výlučně spjata se situací v ČR, ale je vnímána i v širším kontextu. Mezinárodní společnosti formou různých doporučení reaguje na oslabování důvěry veřejnosti v demokratické procesy, ale zároveň vnímá lobbing jako pozitivní aktivitu. Ztransparentnění lobbistické činnosti právě ve vztahu k legislativnímu a rozhodovacímu procesu je proto vnímáno v této souvislosti jako klíčové pro obnovení důvěry veřejnosti a posílení legitimacy těchto procesů.

V rámci jednoho centrálního registru budou soustředěny všechny údaje o lobbistické činnosti směřované na exekutivu i legislativu. **Povinnost registrovat se budou mít lobbisté ještě před započítáním výkonu lobbingu (event. bude vztažena k prvnímu učiněnému lobbistickému kontaktu).** Vytváření několika separátních registrů v rámci jednotlivých složek moci se nejeví z hlediska nutnosti zajistit koncentrovanost a srozumitelnost údajů o lobbingu jako účelné. Očekávaná celková míra transparentnosti by tak mohla být spíše snížena. Navíc by se zvyšovala celková nákladovost regulace a administrativní zátěž.

Nezbytná bude i průběžná aktualizace údajů v registru a podávání pravidelných zpráv o lobbistické činnosti s využitím co nejjednoduššího technického řešení. Doporučuje se čtvrtletní frekvence následného pravidelného podávání zpráv o lobbistické činnosti (tj. za kalendářní čtvrtletí). Pokud by lobbisté v daném období nelobbovali, budou odevzdávat prázdnou zprávu či budou moci podat žádost o výmaz z registru.

Po technické stránce by se mělo jednat o jednoduchý IT systém veřejné správy s využitím moderních komunikačních technologií. Registr by měl být v elektronické formě (e-formulář a e-registrace) a v souladu s pravidly na ochrany osobních údajů.

Otázka transparentnosti, respektive jejího posílení, ve veřejné správě je nezbytně nutně spjata vedle přínosů (transparentnost legislativního procesu, větší veřejná kontrola a odpovědnost, posílení důvěry veřejnosti v legislativní proces, apod.) také s náklady, které si zavedení nových opatření vyžádá. Sběr a správa informací o lobbistické činnosti vyžaduje vyčlenění personálních kapacit včetně výdajů na institucionální podporu a dále také finančních i na technické řešení odkrytí údajů/jejich zpřístupnění veřejnosti. **Výsledná regulace musí reprezentovat určitou rovnováhu mezi očekávanými přínosy a náklady spojenými s její implementací a prosazováním.** *Opatření zasahující lobbistickou činnost si mohou vyžádat zvýšení administrativní zátěže jak na straně dohledových orgánů, tak i lobbistů (v závislosti na nastavení pravidel).*⁷²

Náklady

Zřízení registru lobbistů bude mít dopady na státní rozpočet. Přijetí takového řešení si vyžádá vyčlenění adekvátních finančních a personálních kapacit na vedení registru a dohled nad plněním pravidel. **Bude nutné rovněž zavést mechanismy na vymáhání pravidel v praxi, eventuálně zahrnující i pobídky motivující k registraci (případně specifikovat práva lobbistů).** Mezi možné pobídky patří např. udělení vstupní propustky do parlamentních prostor na delší časové období, umožnění přístupu do expertních skupin, zasílání avíz ohledně legislativních iniciativ, účast na veřejných schůzích výborů, komisí, podvýborů obou komor Parlamentu, možnost vystoupit s časově předem ohraničeným příspěvkem na jednání výborů, podvýboru nebo komise obou komor Parlamentu ČR, apod.

Je třeba počítat s navýšením administrativních nákladů v souvislosti s vedením registru a institucionální podporou. Na rozpočty krajů a obcí by to nemělo mít v souladu s předkládanými doporučeními dopad. Vytvoření registru a zavedení povinnosti registrace pro lobbisty bude mít dopad na podnikatelské prostředí v ČR. Nepředpokládá se však, že by administrativní zátěž byla nějak významná. Naopak by měla být vyvážena veřejným zájmem na regulaci lobbingu a posílením transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu,

⁷² Hodnocení dopadů rakouského zákona o lobbingu provedené spolkovým ministerstvem spravedlnosti shrnulo, že náklady lobbistů na dodržování nové regulace budou velmi malé ve srovnání s jejich ziskem. Např. **kanadská, slovenská** nebo **americká** úprava vylučují z registrace/hlášení komunikaci, která je již předmětem odkrytí/transparentní. Jedná se například o formální prezentace legislativním výborům, veřejná slyšení, zřízené konzultační mechanismy, informace týkající se legislativního procesu, které jsou již veřejné/zveřejňovány. Tímto se redukuje administrativní zátěž a také zdvojování informací. Ve **Slovinsku** jsou zápisy z jednání mezi vysoce postavenými veřejnými činiteli a lobbisty dostupné na základě zákona o přístupu k veřejným informacím, ale nejsou zahrnuty v registru. Lobbying, Governments and Public Trust. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Volume 3. OECD 2014, <http://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>, s. 55-7.

což by mělo dle očekávání vést k vyšší důvěře občanů v tyto procesy, ale také by to mohlo zlepšit vnímání lobbingu, coby legitimní činnosti v demokratické společnosti.

Náklady spojené se zřízením a udržováním centrálního elektronického registru lobbistů by mohly být rámcově srovnatelné s náklady odhadovanými pro zřízení a udržování jiného elektronického registru (technické řešení a zabezpečení + personální kapacity), který bude zřízen v rámci již schválené novely zákona o střetu zájmů, tedy 14 mil. Kč na zřízení a 720 tis. Kč ročně na provoz. **Registr oznámení o střetu zájmů je však dimenzován na cca 34 tis. osob. U registru lobbistů lze očekávat mnohem nižší počet registrovaných osob a tím pádem také nižší náklady na jeho zřízení i údržbu.** Jiný je rovněž rozsah zadávaných údajů, frekvence jejich poskytování, apod. Například Ekologický právní servis ve svém pozičním dokumentu z roku 2013 k problematice regulace lobbingu v ČR uvedl, že v ČR působí stovky subjektů, které lobbují. Většinu lobbingových aktivit podle autorů realizují samotné firmy (podnikoví lobbisté), dále potom firmy v oblastech public relations, public affairs, government communications (profesionální lobbisté), a rovněž také zástupci právních kanceláří, různé asociace, komory, profesní a zájmové svazy, unie, odborové centrály, neziskové organizace, apod.⁷³

Kromě toho by bylo nutné zajistit institucionální/personální zabezpečení, které si vyžádá další náklady (dopady na státní rozpočet). Určité náklady také ponese regulované subjekty – lobbisté – zvýšení administrativní zátěže, finanční a personální kapacity – které ovšem obdobně musí nést každý podnikatel, který ve svém podnikání potřebuje živnostenské či jiné obdobné oprávnění. Náklady veřejnosti se nepředpokládají – registr by měl být zdarma a veřejně dostupný.

S ohledem na praxi v UK by bylo eventuálně možné i v ČR zvážit zavedení registračního správního poplatku v přiměřené výši tak, aby byly alespoň pokryty náklady na zřízení/chod registru.

2.1.3. Vymáhání, kontrola a sankce

Zajištění dodržování opatření regulujících lobbing představuje stále pro většinu zemí výzvu, přitom je to z hlediska jejich účinnosti v praxi zásadní faktor. *Dle OECD je nezbytné nastavení jasných a vynutitelných pravidel a pokynů, ale zároveň je nutné přijmout další strategie a mechanismy zajišťující monitoring a vynucování, jež budou náležitě zajištěny z hlediska zdrojů. Součástí toho je také zvyšování povědomí o přijatých opatřeních a standardech, kontrola zveřejněných údajů o lobbingu a možnost veřejně podávat stížnosti. Neméně podstatné je také vytvoření „společného porozumění očekávaným standardům“, které je možné zajistit, pouze pokud budou všichni relevantní aktéři zapojeni do vytváření i uskutečňování těchto pravidel, i do jejich případného přezkumu.*⁷⁴

Dosáhnout dodržování regulace v praxi by mělo být umožněno na základě těchto kroků:⁷⁵

⁷³ Poziční dokument EPS k problematice průhlednosti legislativního procesu a regulace lobbingu v ČR. Kraus, Lukáš a Fadrný, Martin 2016, http://frankbold.org/sites/default/files/zpravodaj/pozicni_dokument_lobbing_final.pdf

⁷⁴ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁷⁵ Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Volume 1. OECD 2008, <http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>, s. 26-27. „Dolar vynaložený na vzdělávání a zvyšování povědomí

- komunikace a zvyšování povědomí o přijatých pravidlech u lobbistů, lobbovaných i veřejnosti;
- výchova k používání pravidel v běžném životě;
- vytvoření určité organizační kultury (princip vůdcovství), která bude podporovat otevřenost a integritu v každodenní praxi (např. stálé ověřování registrace lobbistů úředníky a odmítnutí komunikovat s neregistrovanými lobbisty);
- manažerské směrnice by měly veřejné činitele vybízet k ověřování údajů o lobbistech, hlášení přestupků proti stanoveným pravidlům, apod.;
- dozorující odpovědný orgán by měl pravidelně vydávat zprávy o fungování pravidel v praxi, o vykonané kontrole a své činnosti;
- zajištění koordinace a soudržnosti se souvisejícími opatřeními v oblasti posilování transparentnosti, odpovědnosti a integrity - dosažení aplikace v jedné z nich pak povede k vzájemnému posilování účinnosti pravidel;
- sankce by měly být účinné, přiměřené a odrazující – od finančních (pokuty), přes administrativní (pozastavení činnosti, výmaz z registru, odnětí propustky - znemožnění lobbovat), vnitřní disciplinární až po trest odnětí svobody při vážném provinění. Důležitý je i vliv médií a veřejného mínění (černé listiny). Ztráta dobrého jména a prestiže je rovněž sankcí;
- podpora prostřednictvím pozitivní motivace, tedy pobídek (např. zvýšení odměn úředníkům, usnadnění přístupu lobbistům k dokumentům či do budov a vyhrazených prostor, povolení účastnit se konzultací, včasné informování o chystaných iniciativách, elektronizace registrace a podávání zpráv, atd.).

Dle návrhu Doporučení RE by měl být dohled nad regulací lobbistické činnosti svěřen určeným orgánům veřejné moci. Provádět bude především sledování dodržování regulace, poskytování poradenství lobbistům a veřejným činitelům ohledně aplikace regulace, zvyšování povědomí mezi lobbisty, veřejnými činiteli a veřejností.

Zřízení veřejně přístupného registru rovněž umožní, aby monitoring mohla provádět široká veřejnost.

A. Kontrolní orgány:⁷⁶

- zvláštní orgán pro integritu veřejné správy, např. etická komise (Litva, Slovinsko, Irsko);
- zvláštní orgán pro kontrolu lobbingu, např. komisař pro lobbing (Kanada), parlamentní zmocněnec pro lobbing (vládní návrh zákona o lobbingu);
- stávající struktury: parlament (Francie, Německo, USA), vláda (Austrálie, UK), ministerstva (Polsko – Ministerstvo vnitra a veřejné správy, Rakousko – Ministerstvo spravedlnosti).

má větší potenciál přispět k prosazení (pravidel), než dolar vynaložený na vedení vyšetřování.“ Lobbyists, Governments and Public Trust. OECD 2008, s. 105.

⁷⁶ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 26.

B. Možné funkce kontrolních orgánů:⁷⁷

- poradenství poskytované lobbistům a veřejným činitelům ohledně aplikace zákona;
- dohled (monitoring) nad dodržováním pravidel;
- vedení registru;
- kontrola zadávaných údajů v registru;
- kontrola údajů ve zprávách o lobbingu odevzdávaných lobbisty;
- šetření stížností;
- analyzování trendů v oblasti regulace lobbingu;
- podávání zpráv o lobbistické činnosti (výroční zprávy);
- zvyšování povědomí a podpora dobré praxe;
- navržení a přijetí kodexu chování;
- vynucování dodržování pravidel a udílení sankcí;
- apod.

C. Škála možných sankcí:⁷⁸

- písemná upomínka/výtka;
- ztráta privilegovaného přístupu do parlamentních prostor;
- zákaz vykonávat lobbing po určité časové období – pozastavení registrace, vyškrtnutí z registru;
- pokuta;
- odnětí svobody;
- černá listina.

Sankce by měly být stanoveny pouze v případě jasně vymezených povinností, např. za výkon lobbingu bez registrace, uvádění neaktuálních, neúplných či nesprávných údajů, apod. *Dle OECD by měly být sankce viditelné a proporční, dle návrhu Doporučení RE efektivní, přiměřené a odrazující.*⁷⁹

Za porušení zákona v **USA** může hrozit pokuta 4,8 mil Kč či pět let odnětí svobody;⁸⁰ v **Kanadě** pak pokuta v rozmezí 915 tis. až 3,66 mil. Kč a trest odnětí svobody až na dva roky nebo kombinace obojího;⁸¹ v **Polsku** pokuta od 18 900 Kč do 315 tis. Kč.⁸² **Slovenská** Komise pro prevenci korupce může lobbistům zaslat písemnou upomínku, zakázat jim lobbistickou činnost na 3 až 24 měsíců, zakázat další lobbování v určité záležitosti, odstranit je z registru. Tyto sankce jsou pak do registru zaznamenávány. Vykonávání lobbingu lobbistou mimo registr může být pokutováno až do výše 32 400 Kč, respektive organizace, která jej zaměstnává až do výše 2,7 mil. Kč. V **Rakousku** může vést prokázané vědomé

⁷⁷ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 27.

⁷⁸ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 25.

⁷⁹ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

⁸⁰ Honest Leadership and Open Government Act of 2007. Office of the Clerk US House of Representatives 2007, <http://lobbyingdisclosure.house.gov/110-81.pdf>.

⁸¹ The Lobbying Act. Department of Justice Canada 2011.

⁸² Legislation of Lobbying in Europe. Hungary, Lithuania, Poland. OECD 2007, s. 9.

porušení zákona o lobbingu v určitých případech až k neplatnosti dohody/smlouvy o lobbingu uzavřené s klientem.⁸³

Vyhodnocení a návrh doporučení pro ČR

Zajištění správy registru a dohled nad dodržováním regulace může být provedeno v rámci stávajících struktur státní správy nebo vytvořením nového speciálního orgánu.⁸⁴ V úvahu by připadalo i eventuální rozšíření kompetencí Úřadu pro dohled nad financováním politických stran.⁸⁵ Avšak vytvoření speciálního orgánu pro kontrolu lobbingu se v tuto chvíli jeví vzhledem k dalším potřebným nákladům jako těžce prosaditelné. Rozhodnutí ohledně toho, kdo tedy bude vykonávat funkci dohledového (kontrolního) orgánu, tak bude na straně nové politické reprezentace, která vzejde z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2017.

Pověřený orgán či útvar by měl jak spravovat registr, tak i kontrolovat údaje v něm uvedené, popř. uvedené ve zprávách o lobbistické činnosti. Rovněž by se měl zabývat stížnostmi na porušení pravidel a udělovat případné sankce za jejich nedodržení. V ideálním případě by se pak veřejní činitelé neměli setkávat s neregistrovanými lobbisty, neboť by tito podléhali povinnosti se registrovat. Sankce by měly být úměrné případnému provinění, tedy pozastavení registrace, vyškrtnutí z registru (zákaz činnosti), uvedení provinění do registru, případně administrativní sankce – pokuty.

Skutkové podstaty přestupků a zároveň horní hranice pokut by bylo možné nastavit obdobně, jak je tomu v zákoně o střetu zájmů. Méně závažná porušení by bylo možné sankcionovat pokutami v rozmezí 1 000 až 50 000 Kč, středně závažná porušení 5 000 až 250 000 Kč a nejzávažnější pokutami v mezích 25 000 až 500 000 Kč. Konkrétní sazba by vždy byla na uvážení příslušného správního orgánu. Další možností sankce by mohl být zákaz činnosti, který by mohl trvat až tři roky (viz zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Sankce by zároveň měly respektovat rozdíl mezi porušeními spáchanými fyzickými osobami, podnikajícími fyzickými osobami a právníckými osobami. Orgán příslušný k projednání přestupků bude odvislý od zvoleného modelu registru lobbistů.

Dodržování regulace lobbingu může být částečně dosaženo i vytvořením zásad, pravidel, norem a postupů, které veřejným činitelům vymezí pravidla komunikace s lobbisty.

⁸³ Lobbying, Governments and Public Trust. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD 2014.

⁸⁴ Výdaje na provoz **Úřadu komisaře pro lobbing v Kanadě** ve finančním období 2014-2015: Celkové náklady byly 98,05 mil. Kč, z toho většina se týkala výdajů na zaměstnance. Úřad zaměstnával 27 lidí. Dostupné na <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/01176.html>.

⁸⁵ Zákon, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony byl schválen a publikován ve Sbírce zákonů pod č. 302/2016. Účinný je od 1. 1. 2017

2.1.4. Pravidla pro etický lobbying

Součástí regulace lobbyingu je zpravidla také definování pravidel pro etický lobbying. Patří sem zejména ustanovení týkající se čestnosti, nepatřičného vlivu, střetu zájmů, důvěrnosti informací.⁸⁶

Dle návrhu Doporučení RE by mělo být mezi základními standardy etického chování lobbistů zahrnuto následující: lobbisté by se měli řídit principy otevřenosti, transparentnosti, čestnosti a integrity, měli by poskytovat přesné a správné informace o lobbistickém úkolu dotčeným veřejným činitelům, jednat čestně a v dobré víře ve vztahu k lobbistickému úkolu, a v rámci všech kontaktů s veřejnými činiteli se zříci vykonávání nepatřičného a nevhodného vlivu nad veřejnými činiteli a veřejným rozhodovacím procesem a vyhýbat se střetu zájmů.

Vyhodnocení a doporučení pro ČR

Pravidla upravující chování lobbistů stanovující určité minimální standardy chování a/nebo definující, co je nepřipustné jednání v rámci lobbistické činnosti, mohou být obsažena jak v samotné příslušné legislativě (zákon o lobbyingu), tak například v kodexu chování pro lobbisty, který může být v souvislosti přijetím zákona o lobbyingu doplňkově vytvořen (Litva, Irsko, Kanada), anebo v samoregulačních/seberegulačních kodexech, které si vytvářejí sami lobbisté.

V případě nedefinování těchto pravidel nebude zřejmé, jaké jednání je považováno za žádoucí a jaké za nepřipustné. **Definování těchto standardů by tak mělo být součástí regulace lobbyingu, tj. definování praktik, které nejsou považovány za etický lobbying a nejsou slučitelné s předkládanou úpravou.**

⁸⁶ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 20-22.

2.2. Etický kodex

Etický kodex může mít buď závazný, nebo nezávazný charakter,⁸⁷ může být kolektivně dobrovolně přijatý (volenými funkcionáři) nebo shora nařízený (pro zaměstnance veřejné správy),⁸⁸ přičemž má tvořit vodítko pro chování a rozhodování veřejných činitelů, zejména s důrazem na nestrannost a předcházení střetu zájmů.⁸⁹

Etický kodex uplatňovaný ve vztahu k členům parlamentu a vlády je součástí dobré politické kultury a indikátorem ochoty volených zástupců vykonávat svou funkci nejen v souladu se zákonem, ale i s oprávněným požadavkem voličů, tj. důstojně, transparentně, čestně a v souladu s dobrými mravy (vymezení mantinelů chování). Účelem etických kodexů je podpora korektní a etické politické kultury, a tím i posílení důvěry občanů v jejich zástupce. Etický kodex má tak potenciál přispět k větší otevřenosti dané instituce.

Dodržování etického kodexu je především odpovědností jednotlivce a odpovědností politickou. Přestože etický kodex zpravidla nepředstavuje obecně vynutitelné opatření,⁹⁰ jeho porušení může být postižitelné ze strany instituce, v rámci níž je uplatňován. *Zavedení efektivních vynucovacích mechanismů pro dodržování etického kodexu včetně případných sankcí doporučuje i GRECO.*⁹¹

Zpravidla je v etickém kodexu zahrnuto a ošetřeno následující:

A. Základní principy

Zavedené kodexy mnohdy odkazují na základní principy, na nichž má být daná veřejná funkce postavena.

Etický kodex pro členy **francouzského** Národního shromáždění jmenuje 6 obecných principů, kterými by se poslanci měli řídit: **přednost veřejného zájmu před soukromým, nezávislost, objektivita, odpovědnost, upřímnost a příkladnost**. Etický kodex **litevských** poslanců obsahuje 9 principů: respekt k jednotlivcům a státu, spravedlnost, upřímnost, transparentnost a publicita, slušnost, příkladnost, nesobeckost, nestrannost a zodpovědnost.⁹² Kodexy v **britské** státní správě i parlamentu vychází ze sedmi hlavních principů chování ve veřejném životě: **nezištnost, integrita, objektivita, odpovědnost, otevřenost, čestnost a vůdcovství**.⁹³

⁸⁷ Etický kodex většinou není soudně (obecně) vymahatelný, je však vymahatelný v rámci dané instituce. Např. zásadní porušení Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy je posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

⁸⁸ Konkrétním příkladem může být i Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, který stanovuje, že na vybraná místa by měli být přijímáni jen kvalifikovaní úředníci, kteří budou neustále a průběžně vzdělávání a od nichž se očekává a vyžaduje loajálnost vůči jejich úřadu, poslání a právnímu řádu. Základní minimum o korupci v trestním právu pro pedagogy středních škol. Horník, Jan a Žufanová, H. Wolters Kluwer, Praha 2014, s. 30.

⁸⁹ Korupce a úplatkářství. Charakteristika, způsoby páčání, právní aspekty, postupy při vyšetřování, protikorupční opatření, mezinárodní dokumenty. Chmelík, J. a Tomica, Z. Linde, Praha 2011, s. 168.

⁹⁰ Korupce po česku. Aneb korupce očima průměrného Čecha. Petrovský, K. Praha. Nakladatelství Eurolex Bohemia 2007, s. 90-91.

⁹¹ Handbook on parliamentary ethics and conduct. A guide for parliamentarians, dostupné na https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GOPAC%20Handbook%202009_EN.pdf.

⁹² Lithuania. 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\(2014\)5_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)5_Lithuania_EN.pdf).

⁹³ United Kingdom. Forth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. GRECO. Council of Europe, 2014, dostupné

B. Přijímání darů

Nejčastěji je v etických kodexech upravena problematika přijímání darů. Přijímání darů a benefitů od třetích osob je často výrazně omezeno nebo zcela zapovězeno z důvodu omezení vlivů na členy parlamentu a vlády. Případně jsou stanoveny limity a dary obdržené nad stanovenou výši se odevzdávají a zaznamenávají do zvláštních veřejnosti přístupných registrů.

V **Německu** musí poslanci Bundestagu pravidelně přiznávat všechny dary, které přesáhnou hodnotu přibližně 135 tis. Kč. Pokud v jednom kalendářním roce hodnota darů souhrnně překročí částku 270 tis. Kč od jednoho dárce, jsou tyto dary veřejně publikovány předsedou Bundestagu v oficiální publikaci a na oficiálních webových stránkách.⁹⁴ Poslanci **maltského** parlamentu mají zakázáno přijímat dary od kohokoliv, kdo by měl přímý nebo nepřímý zájem na přijetí či změně právního předpisu.⁹⁵ Ve **Francii** musí členové Národního shromáždění podávat pravidelně oznámení o přijetí darů a dalších benefitů s hodnotou nad 4 050 Kč, včetně např. oznámení o cestování, pokud jim byla pozvánka doručena třetí osobou.⁹⁶ Senátoři v **USA** mohou přijímat dary pouze v hodnotě pod 1 200 Kč. Od federálních lobbistů (jsou registrováni) a zahraničních osob pak nemohou přijímat vůbec žádné dary.⁹⁷

Ministerský etický kodex ve **Spojeném království**, zapovídá přijímání těch darů, které by ministry mohly ovlivnit v rozhodování, případně těch darů, které by ministry mohly nevhodně společensky zavázat vůči dárce; dále např. i využívání zdrojů vlády pro politické účely strany.⁹⁸

C. Lobbying

V etickém kodexu také může být výslovně upraven kontakt člena Parlamentu nebo vlády s lobbistou nebo jeho případné samotné zapojení do lobbistické činnosti.

na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)2_UnitedKingdom_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)2_UnitedKingdom_EN.pdf).

⁹⁴ Etický kodex Bundestagu v angličtině, dostupné na https://www.bundestag.de/blob/195006/a1232d4a394f7cdee1b9bcc2f374880/code_of_conduct-data.pdf; Germany. 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\(2014\)1_Germany_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)1_Germany_EN.pdf).

⁹⁵ Malta. Forth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. GRECO. Council of Europe 2015, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2014\)4_Malta_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2014)4_Malta_EN.pdf).

⁹⁶ Association of Secretaries General of Parliaments. COMMUNICATION from MRS. C. LUQUIENS Secretary General of the National Assembly of France on Guidelines for ethics at the National Assembly. 2014, Geneva Session.

⁹⁷ Committee History. U.S. Senate Select Committee on Ethics. Dostupné na <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/history>.

⁹⁸ Ministerial Code. GOV.UK 2016. Publikováno v říjnu 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468255/Final_draft_ministerial_code_No_AMENDS_14_Oct.pdf.

Lucemburský etický kodex v čl. 5 mj. stanovuje, že vztahy mezi poslanci a zástupci soukromého sektoru mají podléhat pravidlům pro zajištění transparentnosti a publicity.⁹⁹ Členové obou komor Parlamentu ve **Spojeném království** mají zapovězeno jednat jako placení lobbisté na jakémkoliv jednání v komoře. Pokud rodinný příslušník člena Dolní sněmovny lobbuje ve veřejném sektoru, je poslanec povinen uvést informace o této osobě, včetně informací o rodinné vazbě a případně i jméno jejího zaměstnavatele.¹⁰⁰

D. Střet zájmů

Poměrně často se v etických kodexech objevuje upravení problematiky střetu zájmů, respektive toho, jak se mu vyhnout. V této souvislosti je pak často stanovena členům Parlamentu/vlády povinnost zveřejnit **prohlášení o finančních a jiných relevantních zájmech** (např. etický kodex Bundestagu, etický kodex poslanců v Litvě, etický kodex poslanců Národního shromáždění ve Francii, etický kodex poslanců Evropského parlamentu). V ČR je tato problematika ošetřena ve zvláštním zákoně (zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů).¹⁰¹ Etický kodex by tak mohl rozvíjet již stanovená pravidla.

E. Implementace a vynucovací mechanismus

Vynutitelnost ustanovení etického kodexu je z hlediska jeho právní nezávanosti komplikovanější, nicméně v této souvislosti jsou vytvářeny mechanismy kontroly a dohledu v rámci daných institucí, a to včetně podpůrných a poradenských aktivit, které mají umožnit jejich promítnutí do praxe.

Ve **francouzském** Národním shromáždění byla pro dohled nad dodržováním etického kodexu vytvořena funkce *Komisaře pro etické standardy*. Komisař je nezávislou osobou, která mj. vede databázi poslaneckých prohlášení o finančních zájmech a pravidelně vydává informační zprávy o dodržování kodexu.¹⁰² Obdobná funkce komisařky pro střet zájmů a etiku existuje i v **Kanadě**.¹⁰³ V **USA** byla v rámci Sněmovny reprezentantů ustanovena *Etická komise a Kancelář pro etiku*. Kancelář pro etiku má pravomoc vyšetřovat porušení zákonů a etických pravidel poslanci a předávat informace z vyšetřování Etické komisi.

⁹⁹ Lucemburský etický kodex ve francouzštině, dostupné na http://www.chd.lu/wps/wcm/connect/1db96e09-2944-4605-a520-747a711e2529/Code+de+conduite_texte+reglement.pdf?MOD=AJPERES.

¹⁰⁰ Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/1076.pdf>; Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct. House of Lords 2010. London, Stationery Office Limited, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf>; The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members. House of Commons 2010. London: Stationery Office Limited, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>.

¹⁰¹ Doporučuje se rovněž zvážit zaměstnávání rodinných příslušníků, resp. ošetřit, aby Kancelář Poslanecké sněmovny nemohla s rodinnými příslušníky poslance či senátora uzavírat smlouvu, na základě které by byli odměňováni za činnost, kterou pro poslance či senátora vykonávají. Toto ustanovení bylo obsaženo již v Etickém kodexu z roku 2005 (návrh Lubomíra Zaorálka).

¹⁰² COMMUNICATION from MRS. C. LUQUIENS Secretary General of the National Assembly of France on Guidelines for ethics at the National Assembly. Association of Secretaries General of Parliaments, 2014, Geneva Session.

¹⁰³ Ethics and Conflict of Interest Code for Senators. Parliament of Canada. Senate of Canada 2016, <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/CodeJune2014.pdf>.

Etická komise následně rozhoduje, zda byl etický kodex poslancem porušen, a případně uděluje sankci.¹⁰⁴

Mezinárodní doporučení

Parlamentní shromáždění **Rady Evropy** přijalo na svém 35. zasedání dne 4. října 2012 Etický kodex, přičemž zároveň doporučilo všem členským státům spolupracovat s **GRECO** a přijmout etické kodexy pro členy parlamentu.¹⁰⁵ GRECO se etickými kodexy členů parlamentu zabývalo v rámci čtvrtého hodnotícího kola, které bylo zahájeno v roce 2012. *GRECO obecně doporučuje, aby měla každá komora parlamentu etický kodex, který by byl vytvořen za aktivní participace členů komor, a veřejnost aby měla ke kodexu jednoduchý přístup. Etický kodex by měl dle doporučení GRECO pokrývat především problematiku střetu zájmů, přijímání darů a dalších benefitů a zveřejňování prohlášení o finančních zájmech. Zároveň by měla být provedena praktická opatření pro úspěšnou implementaci etického kodexu, včetně vydávání různých metodik pro jednotlivé poslance a senátory. GRECO rovněž zdůrazňuje nutnost zavést vynucovací mechanismy mj. v podobě sankcí za porušení ustanovení etického kodexu (např. pokuta) a stanovit dohled nad jeho dodržováním. Sankce však musí být vždy přiměřené a musí mít politickou i veřejnou podporu. Jen tak lze totiž zaručit, že budou v reálných situacích respektovány.*¹⁰⁶

*Doporučení GRECO zdůrazňuje, že etická pravidla chování členů parlamentu se odvíjí od politické kultury dané země. Členové parlamentu by se měli pokusit debatovat nad etickými principy jejich práce a zakotvit tyto principy do etického kodexu. Etický kodex má totiž potenciál kultivovat politickou kulturu. Principy, na nichž má být zamýšlený etický kodex postaven, mohou být odvozeny od vnitřních zdrojů té které země (např. principy zakotvené v Ústavě), popř. je možné inspirovat se zahraničními zkušenostmi či mezinárodními standardy. GRECO doporučuje využít Legislativního průvodce pro implementaci Úmluvy proti korupci OSN.*¹⁰⁷

Dle OECD by státy měly ve veřejné sféře podporovat kulturu integrity a stanovit jasná pravidla pro chování veřejných činitelů (etický kodex), např. ohledně kontaktů s lobbisty či přijímání darů.¹⁰⁸ Návrh Doporučení RE k regulaci lobbingu také zdůrazňuje vytvoření standardů etického chování veřejných činitelů, aby bylo zabráněno možným rizikům ohrožujícím integritu veřejného sektoru. Zejména by se mělo jednat o nastavení postupů pro veřejné činitele, jak odpovídat na komunikaci s lobbistou, hlášení porušení pravidel a opatření pro lobbisty, odkrývání střetu zájmů, odmítání darů či odkrývání přijatých darů a pozorností od lobbistů, ochrana důvěrnosti dat. Dále také nastavení přechodného období pro přechod lobbisty ze soukromé do veřejné sféry a naopak (tzv. otáčivé dveře).

Etický kodex pro **poslance/senátory** byl přijat v 9 zemích EU. Konkrétně se jedná o Francii, Irsko, Litvu, Lotyšsko, Lucembursko, Maltu, Německo, Polsko a Spojené království,

¹⁰⁴ Code of Official Conduct. Committee on Ethics. United States House of Representatives 2016, <https://ethics.house.gov/publication/code-official-conduct>.

¹⁰⁵ Code of conduct of members of the Parliamentary Assembly: good practice or a core duty? Parliamentary Assembly 2014, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19161&lang=en>.

¹⁰⁶ Handbook on parliamentary ethics and conduct. A guide for parliamentarians. POWER, G. 2016. Council of Europe, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GOPAC%20Handbook%202009_EN.pdf.

¹⁰⁷ Handbook on parliamentary ethics and conduct. POWER, G. Council of Europe 2016.

¹⁰⁸ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

z neevropských zemí např. Kanada, USA či Mexiko (viz Příloha). Etický kodex **členů vlády** je například v Řecku¹⁰⁹ či v Austrálii.¹¹⁰ V rámci institucí **EU** je možné se setkat s Kodexem chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů, Kodexem chování komisařů i Kodexem chování předsedy Evropské rady.

Vyhodnocení a návrh doporučení pro ČR

Etický kodex by měl být **postaven na základních deklarovaných principech chování jako je transparentnost, přednost veřejného zájmu nad soukromým, odpovědnost a nezávislost**. Dále by měl také **obsahovat ustanovení týkající se přijímání darů**. V současné době jsou dle zákona o střetu zájmů¹¹¹ veřejní funkcionáři povinni v oznámení písemně uvést, že během výkonu funkce získali peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody (zejména dary), pokud souhrnná výše příjmů nebo jiných majetkových výhod přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč. Do tohoto souhrnu se však nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč. Například návrh etického kodexu z roku 2013 vymezil hranici pro přijímání darů na 5 000 Kč, přičemž dary pod 5 000 Kč mohly být přijímány jen tehdy, pokud byly projevem zdvořilosti. Případně by takovéto přijaté dary byly následně odevzdány a zaevidovány ve veřejném centrálním dálkově přístupném registru.¹¹²

Další oblast, která by měla být v etickém kodexu upravena, je lobbying. Konkrétně by se mělo jednat o stanovení základních pravidel pro jednání poslanců a senátorů nebo členů vlády s lobbisty, jako například: zákaz placeného lobbyingu a lobbyingu za jinou než peněžní odměnu; povinnost poslance a senátora zaslat do centrálního registru oznámení o sponzorované zahraniční cestě, pokud byl pozván třetí osobou; povinnost poslance a senátora uvádět legislativní stopu u jím předkládaného materiálu (např. pozměňovacího návrhu); zákaz zneužití postavení, pravomoci a informace získaných při výkonu mandátu k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu (zvláště pro příbuzného) v souladu se zákonem o střetu zájmů.

Se zavedením etického kodexu se nebudou pojit žádné zvlášť vysoké náklady či administrativní zátěž. Pro jeho zavedení však bude nutná dostatečná politická vůle.

¹⁰⁹ Report on Greece's compliance with the Milestones for the disbursement to the Hellenic Republic of the second tranche of EUR 1.0bn of the EFSF instalment related to the fourth review under the second programme. European Commission, 2016, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/reportcompliance-disbursement-072014_en.pdf.

¹¹⁰ Appendix 2: Parliamentary self-regulation: Australia (House of Commons), Canada (House of Commons), New Zealand and the USA. 2015, dostupné na <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmstandards/383/38314.htm>.

¹¹¹ § 11 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

¹¹² Takovýto registr se předpokládá zavést v souvislosti s novelou zákona o střetu zájmů.

Možné varianty řešení

Varianta 1 – členové vlády

Tato varianta předpokládá vytvoření etického kodexu pokrývajícího výše uvedené oblasti a vztahujícího se na členy vlády. **Etický kodex členů vlády ČR by mohl být přijat formou usnesení vlády.**

Varianta 2 - členové Parlamentu

Tato varianta předpokládá vytvoření etického kodexu pokrývajícího výše uvedené oblasti a vztahujícího se na členy Parlamentu. **Etický kodex poslanců/senátorů by měl být přijat ve formě usnesení příslušné komory. Jednalo by se o interní dokument, kterým by komora zavázala své členy. Dohled na jeho dodržování by mohly vykonávat stávající etablované orgány komor (např. mandátový a imunitní výbor).** Mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny a Senátu již dnes projednává otázku platnosti mandátu poslance, věci imunitní a vede disciplinární řízení. Nově by mohl získat pravomoc posuzovat, zda některý poslanec nebo senátor Etický kodex porušil. **V případě porušení Etického kodexu by pak výbor zahajoval disciplinární řízení s poslancem nebo senátorem. Výbor by měl dále vydávat různé návody a metodiky, které by poslancům a senátorům pomáhaly se správnou aplikací Etického kodexu. Obdobnou funkci by v Senátu plnil jeho Mandátový a imunitní výbor.**

Varianta 3 – členové vlády i Parlamentu

Tato varianta předpokládá vytvoření etického kodexu pokrývajícího výše uvedené oblasti a vztahujícího se jak na členy vlády, tak i na členy Parlamentu. Z hlediska etiky a nastavování standardů chování pro veřejné činitele se jedná se o optimálnější variantu. **V případě zavedení Etického kodexu Poslanecké sněmovny, Senátu, ale i Etického kodexu členů vlády bude nutné zajistit vzájemnou provázanost těchto kodexů, obzvláště v limitech pro přijímání darů, jelikož člen vlády může být zároveň poslancem nebo senátorem.**

2.3. Registr darů

Poslanci, senátoři či členové vlády se často dostávají do situace, kdy jako členové různých delegací, při zahraničních aktivitách či setkávání s voliči obdrží dar. Registr darů je nástroj, který by měl sloužit k veřejné kontrole politiků a zároveň být pojistkou pro veřejné činitele, jak předcházet nařčením z přijímání nevhodných, nepřiměřeně hodnotných či jinak problematických darů. Smyslem registru darů je tedy i odkrytí možných vlivů, které by mohly mít dopad na výkon veřejné funkce. V tomto kontextu pak odkrytí darů přijatých veřejnými činiteli představuje také určitou alternativu k požadavku na odkrývání finančních informací týkajících se lobbingu na straně lobbistů.

V této souvislosti se lze dále setkat s omezeními přijímání darů či protislužeb, resp. ohlašovací povinností ve vztahu k darům od určité výše. Vedení záznamů o přijatých darech, benefitech či výhodách je z hlediska doporučení mezinárodních organizací povětšinou součástí regulačních mechanismů v podobě etických kodexů (viz výše), dopadajících na čelní politické představitele – poslance, senátory a další veřejné funkcionáře (členy vlády, apod.).

Evidence darů má přispět k větší transparentnosti při jednání poslanců a senátorů vně Parlamentu a umožnit větší veřejnou kontrolu, v případě, že by evidenční část byla veřejně přístupná. Mohlo by se přitom jednat o jednoduchou elektronickou evidenci například na webových stránkách jednotlivých komor, kam by poslanci a senátoři zaznamenávali obdržené dary, příležitosti, při kterých k jejich obdržení došlo, i osoby či organizace, jež dary poskytly.

Ačkoliv tak existuje zřejmá tendence zahrnovat regulaci přijímání darů do úprav širší problematiky, existuje zde i možnost zabývat se tímto tématem odděleně. Takové opatření by bylo možné zakotvit jak nelegislativní cestou pomocí etického kodexu, tak legislativně do jednacích řádů, zákona o střetu zájmů apod.

Britští poslanci registrují 12 kategorií zájmů (některé se týkají i partnerů a manželů): např. akceptovaná sponzorství (od 45 900 Kč nebo od 15 300 Kč při opakovaném sponzorství v kalendářním roce); dary, výhody a pohostinnost; zahraniční návštěvy; atd.¹¹³ Lordi též musejí registrovat své zájmy, a to v deseti kategoriích, přičemž řada z nich je shodná s poslaneckými (např. sponzorství a dary nad 15 300 Kč).¹¹⁴ Podobně ministři při nástupu do funkce vytváří veřejný písemný seznam všech relevantních zájmů v rámci kategorií obdobných poslancům a lordům. Ministerstva pravidelně zveřejňují dary přesahující hodnotu 4 284 Kč.¹¹⁵

Poslanci **Evropského parlamentu, komisaři a předseda Evropské rady** nesmějí přijímat

¹¹³ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members. House of Commons 2010. London: Stationery Office Limited, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>; Register of Members' Financial Interests. House of Commons 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents.htm>.

¹¹⁴ Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct. House of Lords 2010. London, Stationery Office Limited, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf>; Register of Lords' Interests. House of Lords 2011, <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-andinterests/register-of-lords-interests/>.

¹¹⁵ Ministerial Code. Cabinet Office, May 2010, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-codemay-2010.pdf>; List of ministers' interests. Cabinet Office, February 2011, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministers-interests.pdf>.

dary ani požitky vyjma těch, jejichž hodnota nepřevyšuje 4 050 Kč a jsou projevem zdvořilosti. Dary vyšší hodnoty jsou odevzdávány a zaznamenávány do veřejně přístupných registrů.

Členové **polského** Sejmu musí uvádět veškeré obdržené dary. Poslanci mají povinnost předávat registru zájmů informace o všech svých zdrojích příjmu, darech a dotacích. Za ignorování této povinnosti ovšem nehrozí žádné sankce.¹¹⁶

Poslanci **německého** Bundestagu mají povinnost uvádět dary, jejichž hodnota přesahuje 135 tis. Kč. Prohlášení podávají председови Bundestagu. U každého daru uvádějí jméno dárce a adresu. Pokud roční hodnota darů přesáhne 270 tis. Kč, předseda zveřejní tyto údaje v oficiálním každoročně vydávaném dokumentu a na webových stránkách.¹¹⁷

V **Lotyšsku** je zakotvena povinnost politiků a vrcholných státních představitelů podávat prohlášení dle zákona o střetu zájmů. Většina veřejných činitelů odevzdává prohlášení Státní službě pro daně. Prohlášení nejvyšších činitelů jsou veřejná. Podle čl. 13 zákona o konfliktu zájmů za dary nejsou považovány jen květiny, suvenýry a knihy, pokud nepřesáhnou v ročním úhrnu výši minimálního měsíčního platu, benefity a garance, které jsou povoleny zákonem a služby, poskytované firmami, které jsou veřejně přístupné (hry apod.). Dále může být povoleno přijetí některých darů od zahraničních partnerů. Čl. 14 stanoví omezení pro přijímání peněžitých darů a podpor. Dále je upraven zákaz doplňkových odměn a reklamy.¹¹⁸

V **Nizozemí** mají poslanci povinnost nechat zapsat do seznamu dary s hodnotou nad 1 350 Kč, ovšem mohou přijmout dar v jakékoliv hodnotě (v tomto ohledu tedy nejsou nijak limitováni).¹¹⁹

Dle **slovinského** *Zákona o integritě a prevenci korupce* veřejní činitelé (tedy i poslanci) nesmí přijmout dary, které by mohli ohrozit jejich neustrannost. Protokolární dary a občasně dary, jejichž hodnota nepřesáhne 2 025 Kč, jsou považovány za zanedbatelné. Pokud dar přesáhne tuto hodnotu, stává se majetkem instituce, ve které obdarovaný vykonává úřad, tj. např. Národního shromáždění.¹²⁰

Dle doporučení GRECO ze 4. hodnotícího kola by kromě oznámení dle zákona o střetu zájmů bylo vhodné, aby poslanci a senátoři referovali zároveň o obdržených darech a benefitech transparentnější formou, než pouze oznámením dle zákona o střetu zájmů. Zároveň GRECO doporučuje stanovit určité mantinely ohledně toho, jaký dar vůbec smí poslanec či senátor přijmout a jaký nikoliv. V současné době neexistuje ani metodický

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Code of Conduct for Members of the German Bundestag, dostupné na https://www.bundestag.de/blob/195006/.../code_of_conduct-data.pdf.

¹¹⁸ Právní úprava střetu zájmů poslanců a dalších veřejných činitelů (Srovnávací studie č. 1.159). Parlamentní Institut. 2016. autoři: Jindřiška Syllová, Michaela Macháčková, Eva Medková, Petr Kolář.

¹¹⁹ Netherlands. 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\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

¹²⁰ 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).

materiál či etický kodex, jenž by stanovil alespoň základní pravidla pro členy parlamentu, jak se v případě poskytnutí darů a jiných benefitů zachovat a co je z hlediska integrity poslance a senátora považováno za žádoucí či nežádoucí jednání.

Zhodnocení a návrh doporučení pro ČR

Vedle poslanců a senátorů lze obdobnou restrikcí týkající se přijímání darů uplatnit i u členů vlády. Vzhledem k tomu, že je v praxi možná slučitelnost výkonu funkce poslance/senátora a člena vlády, bude nutné případně odlišit standardy v přijatelnosti darů tak, aby nedošlo k rozporům. Registrem darů členů vlády by zároveň byla pokryta i možná disproporce v případech, kdy funkci člena vlády vykonává osoba, jež není zvoleným zástupcem v Parlamentu.

Jako možné se jeví tyto varianty řešení:

Varianta 1 – zakotvení do etických kodexů

Zakotvení způsobu přijímání darů a hranice přijatelnosti darů do etických kodexů jednotlivých skupin veřejných funkcionářů (poslanci, senátoři, členové vlády, atd.). Stanovení akceptovatelnosti pro různé typy darů, jejich evidence a způsobu nakládání s dary, jež funkcionáři nebudou moci přijmout. Vynutitelnost ustanovení etického kodexu je ovšem problematická a s ohledem na dřívější neprůchodnost návrhů etických kodexů se prosazení komplexních opatření týkajících se darů v etických kodexech jeví jako obtížně proveditelné.

Dále je rovněž možné stanovit, aby specifikované dary byly odevzdávány (např. příslušné komoře Parlamentu, viz Slovinsko) a následně například zpeněženy a převedeny na dobročinné účely. Přijímání běžných darů protokolární a zdvořilostní povahy nebývá zpravidla nijak zásadně omezováno. Ustanovení o povinném nahlašování obdržných darů by mohlo být případně vedle etických kodexů včleněno do jednacích řádů obou komor Parlamentu, přičemž dohledem nad touto povinností by byl pověřen například mandátový a imunitní výbor.

Co se týče samotné evidence, tak nebude nutné zavádět zvláštní technická opatření a bude postačovat, pokud budou data uvedena např. ve zvláštním (excelovém) souboru, a tento vyvěšen na oficiálních webových stránkách. Tento postup si nevyžádá žádné zvláštní náklady, pouze drobné navýšení administrativní zátěže pro stávající struktury (např. Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Úřad vlády ČR).

Varianta 2 – zakotvení do zákona o střetu zájmů

Zakotvení způsobu přijímání darů a hranice přijatelnosti darů do právního řádu, tj. do zákona o střetu zájmů jeho dílčí novelou, přičemž by se regulace týkala pouze vrcholných veřejných funkcionářů - členů Parlamentu a případně členů vlády. S ohledem na zákonnou podobu regulace a možné stanovení vynutitelných sankcí se tato varianta jeví jako vhodnější, přičemž evidence by mohla existovat spolu s nově zaváděnou evidencí oznámení, náklady na zavedení evidence darů by se touto cestou proto daly minimalizovat. V rámci centrálního registru podle nového zákona o střetu zájmů by se vyčlenila

zvláštní sekce, v níž by poslanci a senátoři (případně další veřejní funkcionáři) evidovali obdržené dary.

Podávání oznámení o darech by probíhalo obdobně jako oznamování majetku, příjmů a činností, ovšem nikoliv za období kalendářního roku, ale průběžně během výkonu funkce vždy neprodleně po obdržení daru. V úvahu připadá jak stanovení konkrétní hranice hodnoty daru, který je možné ještě v rámci výkonu funkce přijmout, tak i omezení přijímání určitých konkrétních darů a benefitů (např. individualizovaných darů), jež by bylo možné považovat za nežádoucí, neetické či v rozporu s dobrými mravy, či např. zavedení povinnosti všechny přijaté dary deklarovat bez ohledu na jejich hodnotu, eventuálně stanovit hranici pro evidenci darů.

Doporučuje se varianta 2, která je považována za efektivnější. Zákoně zakotvení registru darů přinese vyšší závaznost a vynutitelnost. Zároveň nebude nutné zřizovat zvláštní evidenční systém pro dary, ale pouze inovovat o novou kapitolu zřízený registr oznámení zakotvený v zákoně o střetu zájmů.

2.4. Legislativní stopa

Jedním z opatření, které přímo cílí na posílení transparentnosti legislativního procesu ve vztahu k lobbingu, je tzv. legislativní stopa, která stručně řečeno představuje záznam o vlivu lobbistů na legislativní předlohu.¹²¹ Cílem tohoto opatření je především identifikace konkrétních zájmových skupin a lobbistů, kteří se podíleli na tvorbě právní úpravy. Legislativní návrh by tak mohl být v praxi opatřen dodatkem uvádějícím konkrétní osoby a organizace (jmenný seznam), jež se na jeho podobě podílely (například jako zdroj informací a expertíz), případně jejich stanoviska a další údaje.¹²² Rozsah uváděných informací může být i podrobnější včetně uvedení data, osoby a předmětu, dále konkrétního klienta či zaměstnavatele, kterého daná osoba zastupovala, ale také i stanovisek těchto osob (organizací) k samotnému návrhu.

*Dle OECD by měla být veřejná kontrola usnadněna také odkrytím tzv. legislativní stopy, v níž by mělo být indikováno, kteří lobbisté a zájmové skupiny byli konzultováni při přípravě legislativních iniciativ, aby tak bylo zřejmé, kdo usiloval o ovlivnění legislativního procesu a procesu tvorby politik. Včasné odkrytí pak může pomoci také zajistit vyrovnanější zastoupení zájmů, a tedy i informací, při tvorbě a implementaci veřejných rozhodnutí.*¹²³

Z hlediska stávající praxe v evropských zemích není legislativní stopa aktuálně významněji využívána. Níže jsou uvedeny postupy v některých zemích, které jsou zpravidla k legislativní stopě přirovnávány:

Je-li návrh zákona v **Lotyšsku** předkládán parlamentu prezidentem, parlamentním výborem nebo skupinou pěti poslanců, musí obsahovat vysvětlující poznámku, jejíž součástí je mimo jiné i uvedení osob (expertů) konzultovaných v průběhu jeho přípravy. Všechny údaje v důvodové zprávě doplňuje odpovědný parlamentní výbor.¹²⁴ V praxi je však toto opatření nefunkční, protože není dodržováno.

Polský zákon o lobbingu zavedl povinnost ministerstev publikovat všechny dokumenty vztahující se k přípravě návrhu právního předpisu. Zainteresované subjekty včetně profesionálních lobbistů pak musejí ministerstvům poskytnout prohlášení o zájmech, které mají v úmyslu prosazovat a hájit. Tato prohlášení jsou též zveřejňována.¹²⁵

Součástí běžné **dánské** parlamentní praxe má být zveřejňování všech dokumentů včetně e-mailů zasílaných výborům ze strany lobbistů a zájmových skupin na webových stránkách parlamentu.

Podle **estonských** vládních a parlamentních pravidel musí oficiální zdůvodnění zákona (resp. důvodová zpráva) obsahovat přehled všech názorů a stanovisek všech zapojených veřejných entit i zájmových skupin a lobbistů, a to včetně informace, zda bylo podnětů využito v rámci přípravy návrhu zákona.¹²⁶

Vnitřní pravidla **francouzského** Národního shromáždění stanovují povinnost zpravodajům

¹²¹ EU Legislative Footprint. What's the Real Influence of Lobbying? Transparency International EU Office 2015, <http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/03/The-EU-Legislative-Footprint.pdf>, s. 4.

¹²² Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, s. 14.

¹²³ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

¹²⁴ Report on Greece's compliance with the Milestones for the disbursement to the Hellenic Republic of the second tranche of EUR 1.0bn of the EFSF instalment related to the fourth review under the second programme. European Commission 2016.

¹²⁵ Rules of Procedure of the Saeima, čl. 85.5.6, <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>.

¹²⁶ EU Legislative Footprint. Transparency International EU Office 2015, s. 7.

¹²⁶ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 19.

parlamentních zpráv či autorům dalších dokumentů připojit seznam všech slyšení, která vedli v této souvislosti. Rovněž musí rozlišit mezi slyšeními, kterých se účastnili zástupci zájmů zapsaní v příslušném rejstříku Národního shromáždění, a těmi ostatními.¹²⁷ 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.¹²⁸

Zhodnocení a doporučení pro ČR

Určitou zárodečnou legislativní stopu v ČR může v současné době představovat identifikace dotčených a konzultovaných subjektů v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace. Ovšem tato zpráva se zpracovává pouze návrhům právních předpisů vypracovaných vládou, a to nikoli ke všem (viz plán legislativních prací vlády, plán vyhlášek, apod.) a ani neobsahuje konkrétní jmenný seznam osob, ale pouze seznam subjektů/organizací. **Legislativní stopa by tak měla především obsahovat jmenný seznam všech osob, které se na tvorbě právního předpisu podílely, včetně uvedení konkrétního klienta, zaměstnavatele či zastupované organizace, a jejich stanovisek k návrhu či jeho dílčím částem.**

Z hlediska účelnosti a účinnosti tohoto opatření je nutné podchycení celého legislativního procesu, a tedy i aplikace na všechny klíčové instituce v legislativním procesu – exekutivu i legislativu. Dřívější návrhy regulace lobbingu (viz výše) se také zaměřovaly na tvorbu zákonů (a to jen některých), ale nikoliv již prováděcích předpisů (nařízení vlády, vyhlášek), které by bylo z hlediska posílení transparentnosti legislativního procesu rovněž vhodné zahrnout. Vzhledem k nutnosti omezit nadbytečnou zátěž by se jevílo jako vhodné specifikovat, u kterých návrhů právních předpisů konkrétně bude legislativní stopa uvedena (např. ve vztahu ke zpracovávání RIA). **Legislativní stopa by pak mohla tvořit zvláštní přílohu odůvodnění/důvodové zprávy**, aby bylo možné ji v průběhu legislativního procesu sledovat a průběžně doplňovat (Parlament).

Možné varianty řešení

A. Z hlediska procesu

Varianta 1 – fáze tvorby právních předpisů, minimalistická varianta, nelegislativní řešení

Minimalistická varianta předpokládá zavedení legislativní stopy při přípravě návrhů právních předpisů v rámci exekutivy, a to prostřednictvím úpravy Legislativních pravidel vlády (LPV), do nichž by byla zavedena povinnost připojovat v důvodové zprávě/odůvodnění k návrhům právních předpisů legislativní stopu.¹²⁹

¹²⁷ Article 22 de l'instruction générale du Bureau, dostupné na <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/igb.asp>.

¹²⁸ 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>.

¹²⁹ Případné úpravy důvodové zprávy v této souvislosti by bylo nutné promítnout také do § 20 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), stanovující náležitosti důvodové zprávy návrhu právního předpisu.

Varianta 2 – celý legislativní proces, legislativní řešení

Jedná se o variantu 1 (exekutiva) rozšířenou o legislativní složku moci, resp. zachycení legislativní stopy by mělo být prováděno v průběhu celého legislativního procesu.¹³⁰ Tato varianta by si vyžádala také novelizaci příslušných právních předpisů.¹³¹

B. Z hlediska zaměření

Varianta 1 – všechny právní předpisy

Jedná se o maximalistické pojetí, které předpokládá zpracování legislativní stopy i u technických novel právních předpisů. U návrhů zákonů předkládaných poslancem nebo skupinou poslanců a Senátem by měla být legislativní stopa rovněž připojována. Obdobně by mělo být postupováno u pozměňovacích návrhů.

Varianta 2 – zákony a návrhy právních předpisů, u nichž se zpracovává RIA

Návrh spočívá v určité redukci nebo selekci návrhů právních předpisů, k nimž bude legislativní stopa připojována. Z hlediska významnosti předkládaných návrhů právních předpisů je možné se zaměřit na zákony a dále pouze na ty, k nimž je dle plánu legislativních prací vlády prováděno hodnocení dopadů regulace (resp. zpracovává se závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace). U návrhů zákonů předkládaných poslancem nebo skupinou poslanců a Senátem by měla být legislativní stopa rovněž připojována. Obdobně by mělo být postupováno u pozměňovacích návrhů.

Varianta 3 – pouze zákony

Další alternativou je selekce konkrétního typu právních předpisů, k nimž bude legislativní stopa připojována. Varianta, kdy by byla legislativní stopa zpracovávána pouze k návrhům zákonů, byla navrhována experty.¹³² U návrhů zákonů předkládaných poslancem nebo skupinou poslanců a Senátem by měla být legislativní stopa rovněž připojována. Obdobně by mělo být postupováno u pozměňovacích návrhů.

Z hlediska účelnosti a podchycení celého procesu se navrhuje varianta 2 obsahující nelegislativní řešení (novelizace LPV) i legislativní řešení v podobě novelizace příslušných právních předpisů.¹³³ Tato varianta spočívá v pokrytí legislativního procesu na vládní i parlamentní úrovni a zajištění transparentnosti ve vztahu k tvorbě návrhu právního předpisu a jeho úpravám. Legislativní stopa tak bude postupně utvářena (doplňována) do doby postoupení návrhu právního předpisu Poslanecké sněmovně. Následně bude spíše vypracovávána zvláště k jednotlivým pozměňovacím návrhům předloženým v Parlamentu ČR.

Z hlediska zaměření se na právní předpisy, u nichž bude legislativní stopa vyžadována, se navrhuje přistoupit k určité redukci/selekci dle významnosti

¹³⁰ V budoucnu by mohlo být zváženo propojení s projekty eSbírka a eLegislativa.

¹³¹ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

¹³² Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011.

¹³³ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

navrhovaných právních úprav. U návrhů zákonů a jejich novel by se legislativní stopa připojovala vždy a u návrhů podzákoných právních předpisů dle významnosti očekávaných dopadů, tedy tam, kde bude zároveň stanovena povinnost předkladatele zpracovat RIA. Připojování legislativní stopy i k návrhům např. technické povahy se nejeví jako účelné z pohledu zaměření tohoto opatření. Cílem je rovněž nastavit opatření tak, aby nevedlo k nadbytečné administrativní zátěži.

V porovnání s přínosy, které představují zejména odkrytí osob a organizací podílejících se na tvorbě konkrétních právních předpisů, a tedy významné zvýšení transparentnosti legislativního procesu v ČR, by náklady byly minimální a spočívaly by zejména v určitém drobném navýšení administrativní zátěže předkladatele a následně také zpravodaje (resp. by se mohlo jednat o spíše nevýznamné navýšení nákladů na provoz Kanceláře Poslanecké sněmovny, resp. Senátu), které lze však považovat za zanedbatelné.

2.5. Veřejné diáře

Veřejný nebo také otevřený diář představuje dílčí opatření, které by mohlo přispět ke zvýšení transparentnosti činnosti nejvyšších politických představitelů na úrovni předsedy vlády a dalších členů vlády, ve větším rozsahu také poslanců a senátorů. Uvedení politických představitelů by uveřejňovali bližší informace ohledně svých schůzek a jednání politického charakteru. Expertní analýzy doporučují doplnění registru lobbistů právě o veřejné diáře lobbovaných politických představitelů. V minulých letech při iniciativách k regulaci lobbingu v ČR bylo zavedení veřejného diáře několikrát navrhováno, avšak toto opatření nenašlo potřebnou podporu.

Veřejným diářem se nejčastěji rozumí časový rozvrh schůzek lobbovaného za příslušný den, s uvedením jmen organizace a osob, místa, data a tématu, již se schůzka týkala. Veřejný diář by měl být v ideálním případě denně aktualizován na internetových stránkách příslušného lobbovaného činitele či úřadu. Další možností je pravidelné odevzdávání seznamů o vykonaných schůzkách. Alternativou je pak zveřejňování návštěvních knih lobbovaných.

Zavedení veřejných diářů určitým způsobem naplňuje požadavek transparentnosti lobbistické činnosti, jak je uvedeno v návrhu Doporučení RE: *„V případě, že členský stát může demonstrovat existenci alternativních mechanismů zaručujících veřejný přístup k informacím o lobbistických aktivitách a zajišťujících ekvivalentní úroveň dostupnosti a transparentnosti, je možné považovat požadavek na veřejný registr za naplněný“.*

Veřejné diáře patří mezi tzv. měkká opatření, jež v důsledku pomáhají vytvořit více transparentní a přístupné instituce, kdy pomáhají nahlédnout do aktivit veřejných činitelů a jejich kontaktů s lobbisty všem občanům. Veřejné diáře jsou krokem k větší otevřenosti a veřejnost by měla vědět, s kým se vládní činitelé, poslanci i senátoři scházejí, respektive kdo se na ně obrací za účelem ovlivnění připravované legislativy a přijímaných rozhodnutí. Informace o vykonaných schůzkách a jejich zveřejnění musejí jít ruku v ruce s dalšími měkkými opatřeními (např. konzultační standardy, legislativní stopa, atd.), díky kterým bude tvorba legislativy více transparentní.

Nastavení veřejných diářů

A. Výčet jednání

Jednou z klíčových oblastí, kterou je nutné v souvislosti s veřejnými diáři upravit, je výčet jednání, ať již pozitivní či negativní, jenž bude definovat, jaký typ jednání konkrétně má či nemá být v diáři uveden. Rovněž musí být jasně vymezen i rozsah zveřejňovaných informací o proběhnutých jednáních (ilustrativně uvedeno v příkladech z praxe níže). V případě zřízení registru lobbistů je pak nutné zajistit, aby byl zveřejňován stejný typ jednání, a aby tak veřejnost měla možnost údaje poskytované oběma stranami porovnat.

B. Osobní působnost

Zveřejňování diářů se často děje na základě dobrovolné aktivity veřejných činitelů. Toto opatření si mohou vzít za své jak čelní představitelé exekutivy (členové vlády, prezident), tak

i členové Parlamentu a další osoby (například vysoce postavení úředníci).¹³⁴ Jednou z možností, jež může být realistickou variantou, je, aby veřejný diář měl každý ze členů vlády, například na webových stránkách ministerstva, kde budou volně přístupné pro veřejnost. Veřejné diáře si však mohou dobrovolně zřizovat také poslanci či senátoři. V případě, že by měly být diáře souhrnně zřízeny pro členy Parlamentu, bylo by vhodné, aby pravidla pro zveřejňování vykonaných schůzek byla obsažena alespoň v materiálu typu etického kodexu poslanců a senátorů.

C. Způsob a interval zveřejnění

Z hlediska hlavního účelu opatření – transparentnosti aktivit veřejných činitelů, zejména co se týče kontaktů s lobbisty a zástupci zájmových skupin – se jako nejvhodnější jeví zveřejnění těchto informací na příslušných oficiálních webových stránkách. Doplnění těchto informací si nevyžádá žádné zvlášť velké náklady, ani administrativní zátěž. Informace je možné uvádět jak individuálně za každého jednotlivého činitele, tak i souhrnně za celý sbor či vymezenou skupinu. Údaje by měly být uváděny až ex-post, tedy po samotném realizovaném jednání. V případě členů parlamentu je možné interval zveřejnění nastavit na 6 týdnů, dle délky zasedání Poslanecké sněmovny.

Stejně jako u registru lobbistů, lze zveřejňovat vykonané jednání v rozmezí určitých intervalů.

- Zveřejnění informace o vykonané schůzce již v den schůzky.
- Zveřejnění informací souhrnně v intervalu delším, tedy např. 2 – 6 týdnů.
- Zveřejnění informací souhrnně v rámci např. čtvrtletního vydání seznamu vykonaných schůzek.

D. Vymahatelnost a kontrola

Veřejné diáře představují spíše tzv. měkké opatření. Zveřejnění údajů, stejně jako jejich pravidelné doplňování bude fungovat spíše na bázi seberegulace, eventuálně na základě usnesení vlády, případně komor parlamentu. Kontrolu zveřejňovaných údajů tak bude provádět především veřejnost, média a nestátní neziskové organizace, které mohou upozorňovat na případné nesrovnalosti.

E. Navázání na registr lobbistů

V případě zavedení registru lobbistů, jak je uvedeno výše, by rovněž bylo možné jej propojit s veřejnými diáři. Informace o uskutečňovaných lobbistických kontaktech by pak přicházely od obou klíčových stran – lobbistů i lobbovaných. Dále by bylo například možné omezit kontakt daných veřejných činitelů pouze na registrované lobbisty, což by následně umožnilo kontrolovat, zda je toto opatření dodržováno.

F. Bezpečnost

Při předchozích snahách o zavedení veřejných diářů byla několikrát zmíněna i otázka bezpečnosti lobbovaných či ochrana utajovaných informací. Zveřejnění by nepodléhalo údaje, které jsou například v utajovaném režimu. Z důvodu zamezení potenciálním

¹³⁴ Od 1. 1. 2016 nabyl účinnosti služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců (13/2015), a v němž je v čl. 9 ošetřen lobbying směřovaný na státní zaměstnance – jednání s prvky lobbyingu musí být přítomni alespoň dva státní zaměstnanci a musí vyhotovit z jednání zápis, který předloží svému představenému.

bezpečnostním rizikům by bylo např. možné zveřejňovat informace o podniknutých jednáních s určitým časovým odstupem (například v týdenních či měsíčních intervalech).

Na základě rozhodnutí **Evropské komise** ze dne 25. listopadu 2014 o zveřejňování informací o jednáních mezi členy Komise a organizacemi či osobami samostatně výdělečně činnými (dále jen „OSVČ“) byl zaveden veřejný diář členů Evropské komise. Zavedení veřejných diářů je zdůvodněno povinností orgánů EU udržovat otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. Sama Komise musí před navržením legislativního aktu vést rozsáhlé konzultace a jednání s organizacemi či OSVČ, aby zjistila, s jakými obtížemi se tyto osoby a organizace potýkají, a získala přehled o jejich názorech na politiky a právní předpisy EU. Pro usnadnění účasti občanů na demokratickém životě EU a zajištění transparentního přijímání rozhodnutí je důležité dát občanům možnost zjistit, jaké styky mají členové Komise a členové jejich kabinetů. Členové Komise by tedy měli zveřejňovat informace o dvoustranných jednáních za účelem projednání otázky týkající se tvorby a provádění politik v EU a která vedli oni sami nebo členové jejich kabinetů s organizacemi či OSVČ. K podávání zpráv o vykonaných jednáních se dobrovolně zavázal současný předseda Evropské komise, přičemž je tato povinnost stanovena vnitřním předpisem Evropské komise.

Rozhodnutí Evropské komise poté definuje druhy jednání, o nichž nemusí být zveřejňovány informace. Jedná se o:

- jednání se zástupci jiných orgánů či institucí Unie;
- jednání se zástupci orgánů veřejné moci jednotlivých členských států;
- jednání se zástupci orgánů veřejné moci třetích zemí a mezinárodních organizací;
- jednání místopředsedkyně Komise a vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, pokud jde o jednání, která vede v rámci svých pravomocí vysoké představitelky Unie;
- jednání vedená v rámci sociálního dialogu se sociálními partnery, jakož i jednání vedená v kontextu dialogu s církvemi a filozofickými a nekonfesionálními organizacemi;
- jednání se zástupci politických stran;
- zvláštní případy, kdy zveřejnění informací o jednáních může vést k porušení ochrany života, osobnosti nebo soukromí jednotlivce, finanční, měnové nebo hospodářské politiky Unie, stability trhu nebo citlivých obchodních údajů, řádného vedení soudního řízení nebo inspekcí, vyšetřování, auditů či jiných správních řízení.

Naopak zaznamenány by měly být i jednání s každým sdružením či sítí, která zastupuje regiony nebo jiné orgány veřejné moci na nižší než národní úrovni společně.

O schůzkách se zveřejňují především tyto údaje: datum jednání, místo, jméno člena Komise a/nebo člena kabinetu, název organizace nebo jméno OSVČ a téma jednání. Jména konkrétních zúčastněných lobbistů mohou být zveřejněna pouze s jejich souhlasem,

postačuje jen název organizace. Uvedené informace se zveřejňují ve standardizovaném formátu na internetových stránkách členů Komise do dvou týdnů po jednání.¹³⁵ Obdobně zveřejňují uskutečněná jednání i vysoce postavení úředníci, tedy generální ředitelé a vedoucí útvarů Evropské komise.¹³⁶

Jeden z pozitivních příkladů z praxe představuje také **Velká Británie**. Zde existuje povinnost všech ministerstev, vysokých úředníků i předsedů obou komor parlamentu, podávat se čtvrtletní frekvencí zprávy nejen o vykonaných schůzkách, ale také o přijatých darech, zahraničních cestách a dalších výhodách (tzv. hospitality). Poskytnuté informace jsou zveřejněny na portálu britské vlády a jsou dohledatelné až do roku 2010. Co se týče konkrétních vykonaných schůzek, každá z lobbovaných osob uvádí informace o měsíci, kdy se schůzka konala, jméno organizace a pokud možno i jednotlivé osoby a důvod či téma konání schůzky. Veškeré informace, jsou zveřejněny velmi přehledně ve formátu otevřených dat, a tedy jsou snadno přístupné pro širokou veřejnost, která má možnost kontroly všech informací.

Nejen jednotlivci, ale také politické strany či skupiny mohou zveřejňovat diáře nebo záznamy o vykonaných schůzkách. Jedním z takových příkladů jsou **Zelení-Evropská svobodná aliance (Greens-EFA)**, jež působí na půdě **Evropského parlamentu**. Tato politická skupina se zavázala k dodržování transparentnosti a odpovědnosti. Na svých webových stránkách zveřejňuje seznam proběhlých schůzek se zájmovými skupinami a lobbyisty. Všechny schůzky jsou zveřejňovány následující den po jejich konání. Na svých webových stránkách rovněž deklarují, která jednání a v jakém rozsahu jsou zveřejňována a která nikoliv. Jedná se o jednání s lobbyisty a reprezentanty zájmových skupin, přičemž je využita definice lobbyisty, jež je obsažena v Registru transparentnosti Evropského parlamentu a Evropské komise.¹³⁷ Skupina dále deklaruje jednání, která byla naplánována s předstihem, zatímco veřejné akce nebo konference, na kterých se mohou lobbyisté objevit, nemusí být nutně deklarovány. Deklarovány jsou jednání, jež se konají jak uvnitř, tak i vně budovy Evropského parlamentu. Naopak nejsou zaznamenány jednání s ohroženými politickými disidenty, whistleblowery a novináři.

Zelení-Evropská svobodná aliance se řídí definicí lobbyistů, tak jak je uvedena v Registru transparentnosti institucí Evropské unie. V záznamech o jednáních je uváděno datum jednání, jméno organizace (pokud je to možné, tak i jméno konkrétního lobbyisty) a téma schůzky. Někteří poslanci deklarují i schůzky se stálými zastoupeními členských států, regionálními představiteli, třetími státy či s dalšími organizacemi jako Mezinárodní měnový

¹³⁵ Rozhodnutí Komise ze dne 25. listopadu 2014 o zveřejňování informací o jednáních mezi členy Komise a organizacemi či osobami samostatně výdělečně činnými, C(2014) 9051 final, http://ec.europa.eu/news/2014/docs/c_2014_9051_cs.pdf.

¹³⁶ Rozhodnutí Komise ze dne 25. listopadu 2014 o zveřejňování informací o jednáních mezi generálními řediteli Komise a organizacemi či osobami samostatně výdělečně činnými, C(2014) 9048 final, http://ec.europa.eu/news/2014/docs/c_2014_9048_cs.pdf.

¹³⁷ Definice lobbistické činnosti v Dohodě 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: „všechny aktivity...prováděné s cílem přímo nebo nepřímo ovlivňovat formulaci nebo provádění politik a rozhodovací procesy institucí Evropské unie, a to bez ohledu na to, kde jsou prováděna nebo jakými prostředky nebo kanály komunikace proběhla“.

fond nebo Organizace spojených národů. Proběhlé schůzky dobrovolně zveřejňují také někteří asistenti poslanců či jejich poradci.¹³⁸

Svůj veřejný diář má také **Strana zelených** i její **senátor Václav Láska**, který na svých stránkách informuje o konferencích, debatách či setkávání s občany. Pro pracovní schůzky k přípravám na jednání Senátu vede sekci „Registr lobbistů“, v němž jsou zaznamenány vykonaná jednání s lobbisty, zástupci firem nebo zájmovými skupinami.

Zhodnocení a doporučení pro ČR

Veřejné diáře jsou jedním z nástrojů, který může přispět k větší transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu tím, že přináší přehled o schůzkách veřejných činitelů s lobbisty a zástupci zájmových skupin. Veřejnost má obecně právo vědět, s kým se veřejní činitelé v rámci výkonu své funkce setkávají. Toto opatření tak může pomoci posílit důvěru občanů k zákonodárcům. Poněkud problematické je nastavení kontrolního mechanismu. Bez něj bude opatření hůře vymáháno, respektive bude záviset na veřejné kontrole.

V případě zavedení veřejných diářů lze očekávat průběžné mírné zvýšení administrativní zátěže na straně dotčených osob, tedy členů vlády, popř. členů parlamentu. Co se týče **technického řešení, je možné zvolit co nejjednodušší a nejméně nákladný způsob, např. vytvoření kalendáře na webových stránkách, do něhož bude možné vkládat informace o proběhlých jednáních, případně do něj bude možno exportovat data z pracovních diářů dotčených osob v různých mobilních zařízeních. Popřípadě by mohly být provedené schůzky zveřejňovány jako prostý seznam ve zvláštním dokumentu. Tato data by měla být zveřejněna v souladu s principem otevřených dat, tedy volně dostupná, ve strukturované a strojově čitelné podobě, a zpřístupněna způsobem, který jejich využití neklade zbytečné technické či jiné překážky.**

Veřejné diáře a zveřejňování informací z nich jsou vhodným tzv. měkkým opatřením, které, zejména v kombinaci se zavedením registru lobbistů, přispívá k větší transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu. **V případě zavedení registru lobbistů společně s veřejnými diáři je možné porovnávat informace zveřejněné v registru a ve veřejných diářích.**

Možné varianty řešení

Varianta 1 – členové vlády

Povinnost zavést veřejný diář pro členy vlády je možné uložit na základě usnesení vlády. Veřejné diáře by pak mohly být publikovány ex post na webových stránkách vlády, nebo alespoň na webových stránkách jednotlivých ministerstev. Diáře, v jejichž rámci by byly zveřejňovány kontakty s lobbisty a zástupci zájmových skupin, by mohly být zveřejňovány ve dvoutýdenních intervalech. Dalším výstupem tohoto řešení by mohlo být koncentrované uvedení lobbistů (resp. osob, které jednaly s veřejnými funkcionáři) v jednoduchém přehledu,

¹³⁸Transparency Lobby Calendar. Greens/EFA initiative on Transparency of Meetings with Lobbyists, dostupné na http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/Greens_EFA_What_lobby_meetings_do_we_publish.pdf.

který by byl zvoleným orgánem pravidelně vytvářen za jednotlivé časové úseky na základě dat uvedených ve veřejných diářích.

Varianta 2 - členové parlamentu

Pro členy parlamentu by mohla být tato povinnost uložena na základě usnesení obou komor, případně úpravou jednacích řádů (změna jednacích řádů však znamená změnu legislativy, konkrétně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 107/1995 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů). Možnosti publikace informací jsou buď individuálně za jednotlivé členy parlamentu, nebo souhrnně (s pomocí Kanceláře Poslanecké sněmovny, resp. Senátu). Doporučuje se rovněž dvoutýdenní frekvence zveřejňování.

Varianta 3 – členové vlády i parlamentu

Tato varianta zahrnuje zavedení veřejných diářů jak pro členy vlády, tak i parlamentu, a je tak z hlediska transparentnosti považována za optimální. Informace o schůzkách se doporučuje zveřejňovat ex-post ve dvoutýdenních intervalech.

Toto opatření není náročné z hlediska administrativní, časové ani finanční zátěže. Proto je **pro podmínky ČR vhodné doporučit variantu 3, která zahrnuje povinnost zveřejňování informací o vykonaných schůzkách jak pro členy vlády, tak pro členy Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR.**

2.6. Opatření na posílení transparentnosti legislativního procesu v parlamentu

Vedle zavedení registru lobbistů či darů, které představují změny poměrně rozsáhlého charakteru, lze v rámci legislativního a rozhodovacího procesu navrhnout i některé méně rozsáhlé změny spíše formálního charakteru. Těmito změnami je možné docílit lepší přehlednosti a transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu. Tato opatření nejsou přímo zaměřena na lobbistickou činnost, avšak představují soubor úkolů, díky nimž se bude veřejnost jednodušeji orientovat v přijímané legislativě.

Příkladem je zpřístupnění Elektronické knihovny připravované legislativy (dále jen „eKLEP“) veřejnosti. Dne 10. března 2016 došlo v reakci na Akční plán boje s korupcí na rok 2015 k významnému rozšíření zveřejňovaného obsahu dat veřejně dostupné knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády ČR. Došlo k přejmenování knihovny na tzv. eKLEP pro veřejnost (VeKLEP). VeKLEP nadále rozlišuje dvě úrovně přístupových práv, jak tomu bylo i dříve. První úroveň je přístup pro zaměstnance ústředních orgánů státní právy, jimž se po přihlášení zobrazí veškerý obsah této elektronické knihovny. Druhou úrovní je přístup pro širokou veřejnost bez nutnosti přihlášení, které se zobrazí následující obsah:

- legislativní materiály (tj. návrh věcného záměru zákona, návrh zákona, návrh zákonného opatření Senátu, návrh nařízení vlády, návrh vyhlášky a návrhy zákonů, jejichž předkladatelem není vláda);
- nelegislativní materiály ovlivňující normotvorbu;
- historické verze materiálů (verze pro připomínkové řízení, verze pro jednání vlády, projednaná verze);
- připomínky k legislativním materiálům;
- stanoviska Legislativní rady vlády.

Materiály, u nichž je zapotřebí zohlednit ochranu zahraničně-politických zájmů ČR, tj. návrhy mezinárodních smluv a nelegislativní materiály se zahraničním prvkem, nejsou zveřejňovány ve VeKLEPu, a jsou přístupné výhradně v elektronických knihovnách eKLEP s omezeným přístupem. Opatření ke zpřístupnění velké části materiálů je však pouze opatřením na úrovni vlády. Tento systém není nijak provázán se systémy v Poslanecké sněmovně a Senátu ČR. Pro občany, kteří chtějí sledovat celý legislativní proces některého z materiálů, je velmi náročné orientovat se ve třech různých systémech.

Výrazným krokem k větší přehlednosti a transparentnosti bylo schválení zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „Zákon o Sbírce zákonů“). Tímto zákonem budou realizovány projekty e-Sbírka a e-Legislativa, které některá níže navrhovaná opatření realizuje po legislativní i technické stránce. Zákon o Sbírce zákonů nabyde účinnosti dne 1. ledna 2020.

1. Zveřejnění verzí materiálů v systémech obou komor Parlamentu ČR

Prvním z navrhovaných opatření by byla povinnost zveřejňovat jednotlivé verze materiálů na oficiálních webových stránkách obou komor Parlamentu. Jednalo by se o verze materiálu po jednotlivých fázích projednávání, například po druhém a třetím čtení v Poslanecké sněmovně. Tyto verze by byly přehledně umístěny u každého ze sněmovních a senátních

tisků, aby bylo jasně dohledatelné, jakých změn v rámci projednávání doznaly. Vhodným způsobem zveřejňování změn v materiálech je například platné znění zákonů s vyznačením navrhovaných změn. Veřejnost tak bude moci lépe sledovat, v čem se materiály liší v době, kdy přicházejí a opouštějí Poslaneckou sněmovnu. Ideálním stavem, by byla i indikace původce změn v materiálech, tj. že by u schválených změn bylo uvedeno jméno poslance (nebo výboru), který změnu navrhnul. Tato pravidla má od roku 2020 zavést systém e-Legislativa, který přinese tvorbu novel i změn návrhů v úplném znění právního předpisu, a to primárně formou zaznamenávání změn do textu. Tyto změny bude možné rozdílovým způsobem zobrazit v úplném znění právního předpisu. Prostřednictvím tohoto systému tak bude možné zjistit, kdo a jak návrh textu právního předpisu v průběhu jeho projednávání měnil.

2. Pozměňovací návrhy

Pozměňovací návrhy mohou být podávány jednotlivými poslanci v průběhu rozpravy. V současné době předsedající může požádat poslance, aby svůj návrh zpřesnil nebo jej předložil písemně. K pozměňovacím návrhům lze podávat další pozměňovací návrhy. Přijatý návrh lze revokovat, pokud byl přijat, avšak návrh na revokaci může podat jen ten, kdo pro návrh hlasoval.

Jedním z dalších navrhovaných opatření pro zlepšení transparentnosti legislativního procesu je zavedení povinnosti podávat pozměňovací návrhy tak, aby všechny byly evidované a jednoduše dohledatelné. Tato povinnost by se týkala jak písemných pozměňovacích návrhů, tak i ústních pozměňovacích návrhů. Ústní pozměňovací návrhy by měly být zpětně zpracovány v písemné formě i se svým odůvodněním a zveřejněny na stránkách Poslanecké sněmovny, např. v týdenní lhůtě po podání návrhu. Touto úpravou by nijak nebyla omezena možnost podávat pozměňovací návrhy ústně v průběhu projednávání materiálů. Cílem je zpřístupnit všechny pozměňovací návrhy na webových stránkách v rámci jednotlivých sněmovních tisků.

Stávající pravidla pro pozměňovací návrhy vycházejí z Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Podle stávajících pravidel může každý z poslanců jednotlivě předložit návrh na změnu legislativy, a to i poté, co návrh projednaly jednotlivé výbory (tedy i v situaci, kdy byl daný návrh příslušným výborem zamítnut) v rámci druhého čtení. V roce 2014 se podařilo prosadit prodloužení lhůty mezi 2. a 3. čtením ze 72 hodin na 14 dní (možno zkrátit nejméně na 7 dní). Tento krok zamezil tomu, aby byl pozměňovací návrh předložen pouze 72 hodin (v některých případech pouze 48 hodin) před samotným hlasováním ve třetím čtení.

Zákon o Sbírce zákonů od roku 2020 vytvoří předpoklady pro snazší odůvodňování pozměňovacích návrhů a usnadní jejich přípravu v písemné (elektronické) podobě.

3. Elektronické záznamy výborů a odůvodnění stanovisek

Jedním z dalších opatření spíše drobného formálního charakteru je zveřejňování záznamů ze všech výborů v Poslanecké sněmovně a Senátu na webových stránkách obou komor. Zveřejnění elektronických audio záznamů by se týkalo pouze veřejných jednání. Zároveň by měla být zavedena povinnost k podání odůvodnění stanovisek jednotlivých výborů, aby stejně jako v případě pozměňovacích návrhů, byla řádně zdůvodněna i potřebnost a koncepčnost navrhovaných změn.

Zhodnocení a doporučení pro ČR

Jednotlivá výše uvedená opatření představují sice menší dílčí úkony, mohou ale pomoci zprůhlednit systém a dále jej zpřístupnit široké veřejnosti. Zároveň je možné očekávat, že náklady spojené s realizací těchto opatření budou spíše nízké, jelikož se jedná o dílčí technická řešení či drobné navýšení administrativní zátěže.

V rámci větší transparentnosti legislativního procesu musí být zveřejněny všechny verze materiálů v systémech obou komor parlamentu, například ve formě znění zákonů s vyznačenými změnami u jednotlivých sněmovních a senátních tisků. Dále by u jednotlivých tisků měly být dohledatelné všechny pozměňovací návrhy, ať již byly podány v písemné či ústní podobě, které budou zároveň řádně odůvodněny. Jednotlivé pozměňovací návrhy by měly být také součástí legislativní stopy jednotlivých materiálů. Na stránkách obou komor by měly být zveřejňovány elektronické audiozáznamy všech veřejných jednání výborů a komisí obou komor parlamentu. Zároveň by měla být stanoviska jednotlivých výborů odůvodněna s ohledem na jejich potřebnost a koncepčnost.

3. Návrh variant řešení

Tento materiál bude předložen vládě do konce roku 2016. V průběhu roku 2017 se vzhledem k blížícím se volbám do Poslanecké sněmovny nejeví předložení návrhu legislativního či jiného řešení jako reálné. Konkrétní podobu řešení tedy v tuto chvíli není možné předjímat. V materiálu jsou nicméně předkládána doporučení, kudy by se měla ČR ubírat v návaznosti na specifické potřeby domácího prostředí i mezinárodních doporučení a zkušeností. Níže jsou pak uvedeny možné varianty dalšího postupu. Výběr nejvhodnějšího řešení dle variant níže uvedených však bude záviset na rozhodnutí nové politické reprezentace, která vzejde z voleb v roce 2017.

Nulová varianta – stávající stav

Zachování stávajícího stavu, tedy nepřijetí žádného z opatření na regulaci lobbingu a posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu, je nevyhovující z řady důvodů. Na straně jedné lobbistické činnosti v ČR probíhají v tuto chvíli netransparentním způsobem, není zřejmé, jak lobbisté a zájmové skupiny ovlivňují legislativní a rozhodovací proces a nejsou odhaleny jejich vazby s veřejnými činiteli v této souvislosti. Na straně druhé nejsou eliminována potenciální rizika a reflektována doporučení mezinárodních organizací.

Varianta 1 – legislativní řešení v podobě speciálního zákona zřizujícího registr lobbistů a zájmových skupin (zaměřeno na stranu lobbistů)

Tato varianta předpokládá zřízení registru lobbistů na základě nového zákona a ztransparentnění lobbistické činnosti v souladu s doporučením OECD a RE, ale také aktivitami EU, která zavádí řadu ze zmiňovaných opatření vč. závazného registru lobbistů. Vedle legislativního řešení v podobě speciálního zákona, jímž bude zřízen registr lobbistů, bude nutné reflektovat tuto úpravu také ve stávajících právních předpisech (například s ohledem na zajištění dohledu nad přijatými pravidly, provádění sankcí, apod.).

Jedná se zároveň o finančně nákladnější variantu vzhledem k navrhovanému zřízení registru i jeho správy, a bude nutné postupovat tak, aby náklady nepřevýšily očekávané přínosy, a to zejména s ohledem na zkušenosti některých zemí (Polsko, Litva) s nízkým počtem registrací. Bude tedy zapotřebí věnovat důkladnou pozornost nastavení regulace, ale také implementaci navrhovaného řešení.

Varianta 2 – soubor dílčích (legislativních i nelegislativních) opatření nezahrnujících speciální zákon o registru lobbistů (zaměřeno převážně na stranu lobbovaných veřejných činitelů)

Tato varianta znamená praktickou realizaci těchto dílčích opatření:

- veřejné diáře pro členy vlády a parlamentu,
- etické kodexy členů vlády a parlamentu,
- registry darů členů vlády a parlamentu,

- legislativní stopa,
- opatření na posílení transparentnosti legislativního procesu v parlamentu.

Tato opatření mají v celkovém kontextu rovněž přispět k realizaci očekávaného cíle, tedy posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu, nicméně jsou zaměřena především na stranu lobbovaných veřejných činitelů, nikoliv přímo lobbistů.

Jedná se o finančně méně nákladnou variantu (v porovnání s variantou č. 1), od jejíž realizace je možné očekávat určité drobné navýšení administrativní zátěže, především na straně lobbovaných subjektů, tedy státní správy a veřejných činitelů.

Tato varianta zároveň reflektuje mimo jiné také doporučení ohledně posilování integrity veřejných činitelů i legislativního a rozhodovacího procesu ze strany OECD, RE a obzvláště GRECO, jejichž naplňování je ze strany GRECO důsledně monitorováno. Nejsou zde však reflektována doporučení týkající se regulace strany lobbistů.

Varianta 3 – Komplexní úprava regulace lobbingu (zaměřeno na lobbisty i lobbované veřejné činitele)

Tato varianta zahrnuje vytvoření celého souboru nových opatření v souladu s výše navrhovanými opatřeními na posílení transparentnosti lobbingu včetně registru lobbistů. Tato varianta rovněž naplňuje dosavadní mezinárodní doporučení týkající se regulace lobbingu i integrity veřejných činitelů. Z toho důvodu se jedná o nejvhodnější variantu pro naplňování stanoveného cíle posilování transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu zejména ve vztahu k lobbistické činnosti.

Zároveň se však z uvedených variant jedná o nejnákladnější variantu. Pro realizaci navrhovaného řešení je třeba počítat s dostatečnými finančními prostředky pro zřízení registru a jeho udržování v chodu a dalšími souvisejícími náklady, resp. administrativní zátěží při provádění do praxe dílčích opatření na straně veřejných činitelů. Bude rovněž nutné zajistit soulad všech opatření vč. jejich legislativního i nelegislativního provedení do praxe.

Zdroje dat

Odborné publikace a dokumenty mezinárodních organizací

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>.

A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. Tilman Hoppe. CDCJ(2014)4. Strasbourg, 25 November 2014.

Topografie regulace lobbingu. Kubová, Radana a Pitrová, Markéta 2012. Politologický časopis, č. 3, s. 2-294.

Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbingu.pdf.

Regulace lobbingu v České republice. Od myšlenky ke konceptu a implementaci. Smith, Michael L., Prokeš, Vojtěch (eds.) a kol. 2013. Praha, Sociologický ústav AV ČR, Frank Bold.

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

EU Legislative Footprint. What's the Real Influence of Lobbying? Transparency International EU Office 2015, <http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/03/The-EU-Legislative-Footprint.pdf>.

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

Lobbying, Governments and Public Trust. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Volume 3. OECD 2014, <http://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>.

Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Volume 1. OECD 2008, <http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>.

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>.

Legislation of Lobbying in Europe. Hungary, Lithuania, Poland. OECD 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/8/15/38944200.pdf>.

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.

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.

Návrh Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování, Evropský výbor pro právní spolupráci, Rada Evropy 2016.

Vládní a další oficiální dokumenty

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

Akční plán boje s korupcí na rok 2016, dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>.

Vládní návrh zákona o lobbingu, dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Navrh-zakona-o-lobbingu.pdf>.

Sněmovní tisk 832, 5. volební období.

Sněmovní tisk 994, 5. volební období.

Národní legislativní a nelegislativní úpravy v souvislosti s lobbingem

Austrálie – Lobbying Code of Conduct 2013

UK – Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014

Cabinet Office – A Statutory Registry of Lobbyists (as part of the Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Bill) – Impact Assessment, 2013

Scottish Government - Final Business and Regulatory Impact Assessment – Lobbying (Scotland) Bill, 2015

Litva - Republic of Lithuania Law on Lobbying Activities 2000

Irsko – Regulation of Lobbying Act 2015

Regulatory Impact Analysis in relation to the Regulation of Lobbying Bill 2013

Slovinsko - Integrity and Prevention of Corruption Act 2010

Francie - Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, Assemblée Nationale

Francie - Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat

Německo - Rules of Procedure of the German Bundestag

Polsko – Act on Legislative and Regulatory Lobbying 2005

Rakousko – Lobbying and Interest Representation Transparency Act 2013 (Lobbying- und Interessenvertretungs- Transparenz-Gesetz – LobbyG)

EU - Dohoda mezi EP a EK o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU 2014

Kanada - The Lobbying Act 1989

USA - Honest Leadership and Open Government Act of 2007

Na další zdroje je odkazováno přímo v textu.

Příloha – Etické kodexy členů parlamentu v evropských i mimoevropských zemích a zákony o lobbingu

Země	Etický kodex členů parlamentu	Zákon o lobbingu ¹³⁹
Belgie	NE	NE
Bulharsko	NE	NE
Dánsko	NE	NE
Estonsko	NE	NE
Finsko	NE	NE
Francie	ANO	NE
Chorvatsko	NE	NE
Irsko	ANO	ANO
Itálie	NE	NE
Kypr	NE	NE
Litva	ANO	ANO
Lotyšsko	ANO	NE
Lucembursko	ANO	NE
Maďarsko	NE	ANO
Malta	ANO	NE
Německo	ANO	NE
Nizozemí	NE	NE
Polsko	ANO	ANO
Portugalsko	NE	NE
Rakousko	NE	ANO
Rumunsko	NE	NE
Řecko	NE	NE
Slovensko	NE	NE
Slovinsko	NE	ANO
Spojené království Velké Británie a Severního Irska	ANO	ANO
Španělsko	NE	NE
Švédsko	NE	NE
Austrálie	NE	NE
Jižní Korea	NE	NE
Kanada	ANO	ANO
Mexiko	ANO	NE
Nový Zéland	NE	NE
USA	ANO	ANO

¹³⁹ Dále je například v Makedonii či v Černé Hoře.