

Úřad vlády České republiky

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti
a legislativu



Návrh věcného záměru zákona o lobbingu

1. ÚČEL PRÁVNÍ ÚPRAVY

Oblast lobbingu je velmi obtížně regulovatelná kvůli neochotě mnoha fakticky lobbujících aktérů se k lobbistické činnosti přihlásit, resp. ji za lobbying označit. To nicméně samo o sobě nemůže být důvodem se této oblasti z hlediska její potenciální regulace vyhybat. Proto se tímto tématem v letech 2015 až 2017 opakovaně zabývala Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále též jako „Rada vlády“)¹ coby poradní orgán vlády, jehož členy jsou vybraní členové vlády, zástupci veřejného sektoru, orgánů činných v trestním řízení, sociálních partnerů, profesních komor, odborné veřejnosti, akademické obce a neziskových organizací. Předseda Rady vlády proto s ohledem na důležitost tématu lobbingu rozhodl o zřízení Pracovní komise k lobbingu, s jejímž přispěním byl vládě ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu předložen nelegislativní materiál „Návrh opatření na posílení transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu ve vztahu k lobbistické činnosti“, který schválila vláda na svém jednání konaném dne 15. února 2017 usnesením č. 123, kdy uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu ve spolupráci s ministry vnitra a spravedlnosti předložit vládě do 30. září 2017 návrh věcného záměru zákona o lobbingu.

S ohledem na výše uvedené je základním východiskem předloženého návrhu věcného záměru zákona stanovit parametry regulace lobbingu, které povedou k tomu, aby se existující, standardně fungující subjekty k takové činnosti přihlásily a zároveň byli postihováni ti, kteří lobbistickou činnost fakticky provádějí, nicméně ji realizují záměrně netransparentně, mimo rámec stanovených pravidel.

Primárním cílem předloženého návrhu regulace lobbingu je tak zvýšení transparentnosti legislativních a rozhodovacích procesů ve vztahu k lobbistické činnosti a posílení veřejné kontroly v této oblasti. Současně je však nutné k regulaci lobbingu přistoupit racionálně tak, že bude představovat zejména nákladově a legislativně přiměřené řešení, korespondující se stanoveným záměrem. Z mnoha důvodů lze očekávat vůči jakékoliv regulaci lobbingu námitky argumentující neúčelností zvažovaného legislativního řešení a s ním spojenými vysokými finančními, administrativními a provozními náklady. Předkládaný návrh věcného záměru zákona si klade za cíl neutrálně analyzovat a kvantifikovat jednotlivé parametry navrhovaných variant řešení tak, aby byl relevantním podkladem pro politické rozhodnutí – vlády stávající i vlády vzešlé z voleb do Poslanecké sněmovny v říjnu 2017 - o tom, zda lobbying v České republice regulovat, a pokud ano, v jaké podobě.

Lobbying jakožto soustavná činnost spočívající v prosazování skupinových zájmů je běžnou součástí veřejných záležitostí a v demokratických právních státech je i nedílnou součástí politického života. V očích veřejnosti však bývá často spojován s korupcí, a to zejména z důvodu velmi tenké hranice mezi lobbinkem a trestným činem nepřímého úplatkářství. Především nízká odolnost legislativních a rozhodovacích procesů vůči netransparentním, účelovým a zjištěným tlakům různorodých aktérů (lobbistických skupin) je dlouhodobě předmětem kritiky ze strany veřejnosti, médií, ale i politiků samotných. Zákulisní a netransparentní lobbying, který bývá rovněž spojován s korupcí v mnoha formách (úplatky, hmotné dary, informace, klientelismus, nepotismus, střet zájmů), vede k postupné erozi demokracie, právního státu a zejména důvěry občanů v instituce a volené zástupce. Představuje tak nepochybně reálný problém, kterému musí být věnována pozornost.

¹ Více na <http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/rada-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-121697/>.

Legislativní snahy o regulaci lobbingu a eliminaci s tím spojených protiprávních jevů se v České republice objevují opakovaně (blíže v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace), nicméně dosud nevyústily v jakékoliv komplexní řešení, které by mělo ambici zvýšit transparentnost lobbistické činnosti a legitimizovat lobbing jako činnost prospívající politickému systému. Záměrem zůstává zejména odlišení standardního, legitimního a přínosného lobbingu coby distribuce informací a dat veřejným funkcionářům za účelem prosazení změny legislativy a rozhodnutí na jedné straně, od zákulisního, záměrně netransparentního lobbingu probíhajícího všemi možnými, někdy i protiprávními prostředky na straně druhé.

1.1 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Lobbing v současnosti žádnou zvláštní právní úpravu nemá, ačkoliv v posledních letech se v souvislosti s kauzami netransparentního ovlivňování politických rozhodnutí několik snah o regulaci tohoto fenoménu objevilo. Jednalo se jak o legislativní návrhy poslanecké, tak vládní. Žádný z nich však nebyl přijat a styky politiků a vrcholných veřejných funkcionářů s lobbisty tak nadále nejsou výslovně regulovány právní úpravou.

Dosavadní pokusy o právní regulaci lobbingu v České republice a dále způsoby právní regulace lobbingu v zahraničí jsou detailně popsány v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace.

1.2 Přehled platných právních předpisů, s nimiž věcný záměr souvisí

Z platných právních předpisů s věcným záměrem zákona souvisí zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „zákon o střetu zájmů“), zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dále též jako „zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv“), zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „jednací řád Poslanecké sněmovny“) a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „jednací řád Senátu“).

▪ Zákon o střetu zájmů

Zákon o střetu zájmů byl v nedávné době novelizován za účelem jeho praktického zefektivnění a zlepšení vymahatelnosti. Zřízen byl centrální registr oznámení, zavedena byla vstupní oznámení, byly zpřísněny sankce za porušení povinností. Jako jedna z uvažovaných variant věcného záměru je přitom zpřísnění stávající úpravy, a to pomocí snížení hranice hodnoty oznamovaných darů a jejich vyčlenění do zvláštního oddílu v rámci registru oznámení. Jednou z variant je tak dílčí novelizace zákona o střetu zájmů.

▪ Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

Nově přijatým zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv dochází k uskutečnění projektů eSbírka a eLegislativa, kdy napříště (s účinností od 1. 1. 2020) již budou legislativní návrhy procházet legislativním procesem a publikací prostřednictvím elektronického systému státní správy. Zakotvení tzv. legislativní stopy, které je dalším zvažovaným opatřením, by vyžadovalo zásah do tohoto existujícího platného právního předpisu, v části týkající se projektu eLegislative. Legislativní stopa by totiž s nejvyšší pravděpodobností byla zanesena mezi nezbytné náležitosti legislativních návrhů a do již fixovaného rozsahu technického řešení systému eSbírka a eLegislativa.

- **Jednací řád Poslanecké sněmovny a Jednací řád Senátu**

Zavedení legislativní stopy coby jedné ze zvažovaných možností regulace lobbingu by znamenalo změnu jednacího řádu obou komor Parlamentu ČR, a to zejména s ohledem na povinnost předkladatelů návrhů zákonů a pozměňovacích návrhů uvádět subjekty, se kterými byl daný legislativní návrh projednáván, resp. kterými byla změna legislativního návrhu (eventuálně zachování navrhované podoby) iniciována.

2. PŘEHLED JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ REGULACE LOBBINGU

2.1 Definice lobbingu

V současné době neexistuje univerzálně platná definice lobbingu ani lobbisty, přičemž každá národní právní úprava tyto pojmy vymezuje jinak. Lobbing je často definován jako komunikace či jako kontakt (Polsko). Někde je lobbing vymezen jako placená aktivita/aktivita vykonávaná za odměnu (Velká Británie) nebo také může zahrnovat neziskové aktivity nevládních organizací (Litva).²

Lobbing je v rámci jednotlivých právních úprav představován jako určitá forma reprezentace zájmů směrem k veřejným funkcionářům,³ přičemž klíčovou proměnnou je vliv. Podle definice Rady Evropy je „lobbing jakýkoliv vliv vykonávaný jednotlivcem v zájmu třetí strany na veřejného funkcionáře za účelem promítnutí se do legislativních, administrativních a soudních rozhodnutí.“⁴ Dle Doporučení Rady Evropy lobbing znamená propagaci specifických zájmů prostřednictvím komunikace s veřejným funkcionářem v rámci strukturované a organizované aktivity cílené na ovlivňování veřejného rozhodování.

Vzhledem k nutnosti odlišit lobbistickou činnost od jiných legitimních aktivit v demokratických společnostech bývá lobbing úžeji definován jako činnost zaměřená na zastupování zájmů třetích stran (klienta, zaměstnavatele – korporace, neziskové organizace). Lobbing může být ale také vykonáván v zájmu osoby, která lobbuje (občana).⁵ Doporučení Rady Evropy přitom zdůrazňuje skutečnost, že regulace lobbingu 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).

- Pozitivní vymezení:

Za lobbing se považuje:

- komunikace vykonávaná za účelem ovlivnění legislativní činnosti a veřejného rozhodování,
- aktivita vykonávaná opakovaně, soustavně, organizovaně, systematicky,
- aktivita vykonávaná za odměnu,
- zastupování a prosazování zájmů třetích stran.⁶

- Negativní vymezení:

Za lobbing se nepovažuje:

² A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 14.

³ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 10.

⁴ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 13.

⁵ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 10-11.

⁶ Viz doporučení GRECO, které definuje lobbing následovně: *“lobbying” means promoting specific interests by communication with a public official as part of a structured and organised action aimed at influencing public decision making.*

- komunikace navzájem mezi veřejnými funkcionáři, orgány veřejné moci,
- komunikace na jednání orgánů veřejné moci,
- komunikace v rámci meziresortního připomínkového řízení, povinné konzultace stanovené zákonem či jednání pracovních skupin a komisí,
- komunikace na jednáních politických stran a politických hnutí,
- komunikace prostřednictvím médií,
- komunikace vykonávaná v rámci výkonu ústavních práv (svoboda projevu, shromažďovací právo, petiční právo, právo na informace).⁷

2.2 Okruh regulovaných aktivit

Lobbing je regulován ve vztahu k legislativní činnosti a rozhodování, může být ale také zahrnuta administrativní činnost a rozhodování. Dle Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) by měl být zahrnut v definici i vývoj a implementace politik.

Lobbing je ze strany lobbistů vykonáván na všech relevantních úrovních – centrální, regionální, místní, zpravidla tam, kde probíhá legislativní a rozhodovací činnost. Na těchto úrovních pak může být i regulován. Čím je pokrytí regulovaných lobbistických aktivit širší, tím větší transparentnosti a odpovědnosti může být dosaženo. Na druhou stranu zaměření se na konkrétní nejvíce problematické aktivity by mohlo zajistit větší efektivitu opatření a požadovanou transparentnost a pomohlo by také racionalizovat náklady související s prováděním zákonné úpravy.

- **legislativní proces na centrální úrovni** – příprava, projednání a schvalování návrhů zákonů, a to buď pouze v parlamentní fázi, či včetně předparlamentní fáze, tj. během přípravy legislativních návrhů v rámci jednotlivých rezortů. Dále je možné zahrnout i přípravu podzákonných právních předpisů na centrální úrovni, tedy přípravu nařízení vlády a vyhlášek,
- **legislativní proces na krajské a obecní úrovni** – příprava, projednání a schvalování návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů,
- **rozhodovací proces na centrální úrovni** – rozhodování na úrovni vlády či Parlamentu ČR s celostátním dosahem, například týkající se významných veřejných zakázek, schvalování strategických dokumentů, rozdělování dotací, mezinárodní spolupráce apod.,
- **rozhodovací proces na krajské a obecní úrovni** – rozhodování na úrovni územních samospráv o veřejných zakázkách, územním plánování, rozdělování dotací apod.

2.3 Registr lobbistů

Veřejný registr lobbistů je nejpoužívanějším nástrojem zajišťujícím veřejnou kontrolu lobbistické činnosti⁸ a transparentnost lobbingu. Většina zahraničních právních úprav

⁷ Viz doporučení GRECO, které vymezuje výjimky z lobbingu následovně: “Legal regulation of lobbying activities should not, in any form or manner whatsoever, infringe the democratic right of individuals to:
a. express their opinions and petition public officials, bodies and institutions, whether individually or collectively;
b. campaign for political change and change in legislation, policy or practice within the framework of legitimate political activities, individually or collectively.”

⁸ Za vhodný mechanismus jej považují i experti v ČR. Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, s. 9.

lobbingu zahrnuje zřízení veřejně přístupného rejstříku.⁹ Výkon lobbingu je pak zpravidla vázán na registraci do tohoto rejstříku. Míra zveřejňovaných informací o lobbistické činnosti a především o kontaktech mezi lobbisty a lobbovanými je různá. Mnohdy jsou podrobnější údaje doplňovány ještě prostřednictvím pravidelného podávání zpráv (reportování) o lobbistické činnosti.¹⁰

Jednotlivé parametry registru lobbistů:

▪ Povinnost registrace

- **povinný registr** – vytyčené skupiny osob (profesionální lobbisté, in-house lobbisté atd.) by se vykonáváním lobbingu bez předchozí registrace dopouštěly protiprávního jednání a mohly by čelit sankcím; ostatní osoby by se mohly do registru registrovat dobrovolně pouze v zájmu vyšší transparentnosti systému. Registrace by s sebou mohla přinášet registrovaným lobbistům určité výhody (např. vstup do Parlamentu), viz níže,
- **nepovinný registr** – registrace by byla u všech typů lobbistů ponechána plně na dobrovolnosti. Neregistrovaní lobbisté by nebyli vystaveni žádným sankcím oproti registrovaným. Bylo by však vhodné motivovat zejména lobbované osoby (veřejné funkcionáře), aby komunikovaly pouze s registrovanými lobbisty, a nepřímou tak vedly lobbisty k jejich registraci.

▪ Evidované osoby

Za lobbistu je obecně i dle Doporučení Rady Evropy označována fyzická nebo právnická osoba, která lobbuje, vykonává lobbing, respektive se angažuje v lobbistických aktivitách. V praxi se regulace zaměřuje především na skupinu profesionálních lobbistů. In-house lobbisté včetně neziskových organizací jsou do regulace zahrnování spíše méně.¹¹ Dle Doporučení OECD by regulace měla cílit především na ty osoby, které za vykonávání lobbistické činnosti získávají určitou kompenzaci. Jedná se tak především o profesionální a in-house lobbisty. Nicméně do lobbistického sektoru patří zájmy korporací a neziskového sektoru, které rovněž usilují o ovlivnění veřejných rozhodnutí a měly by být v rámci vytváření rovných pravidel hry pro zájmové skupiny rovněž zahrnuty.¹² Obdobně také Doporučení Rady Evropy zahrnuje profesionální lobbisty (consultant lobbyists) jednající jménem třetí strany, in-house lobbisty jednající jménem svého zaměstnavatele nebo organizace a organizace a orgány zastupující profesní či jiné sektorové zájmy. Dle Rady Evropy se mezi lobbisty řadí také nevládní neziskové organizace a organizace občanské společnosti.

⁹ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. CDCJ 2014, s. 16.

¹⁰ Jedná se o zprávy podávané lobbisty. V některých zemích je zavedena tato povinnost ve vztahu k veřejným funkcionářům, kteří musí pravidelně publikovat zprávy o svých kontaktech s lobbisty (Polsko) či doplňkově tyto kontakty dokumentovat a po určitou dobu záznamy uchovávat (Slovinsko). Zpravidla se tak již děje v elektronické formě.

¹¹ 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.

¹² The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

Lobbisty lze rozdělit do následujících třech hlavních kategorií:¹³

- **profesionální lobbisté** (konzultanti) – osoby, jejichž předmětem hlavní činnosti nebo podnikání je lobbying, tj. kontaktování a ovlivňování rozhodnutí ve prospěch třetí osoby za účelem zisku,
- **in-house lobbisté korporátní** (podnikoví) – osoby, vykonávající lobbying jako činnost za účelem podpory podnikání svého zaměstnavatele, nebo osoby v jiném závislém postavení jednající na účet těchto korporací (např. obchodní korporace, advokátní kanceláře, finanční instituce apod.),
- **in-house lobbisté zájmových a profesních organizací** – osoby vykonávající lobbying jako jeden ze svých předmětů činností pro svého zaměstnavatele, nebo osoby v jiném závislém postavení jednající na účet těchto korporací (např. neziskové organizace, profesní sdružení, think-tanky, zástupci akademické sféry).

▪ Lobbované osoby

Lobbované osoby jsou ty osoby, na něž cílí lobbisté svou činnost a které se podílejí na legislativním a rozhodovacím procesu. Jedná se typicky o veřejné funkcionáře – členy Parlamentu, členy vlády, dále vysoce postavené státní úředníky atd. Zkušenosti z ostatních států upozorňují též na problematické postavení asistentů a poradců veřejných funkcionářů a zaměstnanců kabinetů členů vlády, na které se lobbisté také zaměřují, jelikož se mohou jejich prostřednictvím u veřejného funkcionáře prosadit (získat k němu přístup). Proto regulace lobbyingu u institucí Evropské unie zahrnuje také lobbying vykonávaný ve vztahu k asistentům poslanců Evropského parlamentu.

Lobbované osoby lze rozdělit do následujících skupin:

- **veřejní funkcionáři obsažení v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů**
 - členové Parlamentu – poslanci a senátoři,
 - členové vlády,
 - náměstci členů vlády,
 - představitelé ústředních správních úřadů,
 - představitelé krajských a obecních samospráv.
- **veřejní funkcionáři obsažení v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů**
 - vedoucí zaměstnanci ve veřejných institucích,
 - členové statutárních orgánů, dozorčích rad, kontrolních orgánů právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace nebo příspěvkové organizace územního samosprávného celku.
- **poradci**
 - osoby, jež vykonávají svoje služby pro veřejné funkcionáře, obvykle za úplatu.
- **asistenti poslanců a senátorů**
- **zaměstnanci organizačně zařazení v kabinetech členů vlády**
- **osoby blízké veřejných funkcionářů**

¹³ Viz doporučení GRECO pro rozdělení lobbistů: „Lobbying activities in at least the following categories should be subject to legal regulation:

- a. consultant lobbyists acting on behalf of a third party;
- b. in-house lobbyists acting on behalf of their employer;
- c. organisations or bodies representing professional or other sectoral interests.

- přes tyto osoby - nevykonávající žádnou veřejnou funkci - může významná část lobbingu rovněž v praxi probíhat. Jakkoliv tyto osoby nejsou zaměstnanecky spjaty s veřejným funkcionářem, může být přes ně velice efektivním způsobem realizován lobbing.

- **Údaje evidované v registru lobbistů**

Dle OECD by mezi klíčové zveřejňované informace měly (zejména ve vztahu k in-house lobbistům a profesionálním lobbistům) patřit následující: cíl lobbistické činnosti, identifikace klientů či zadavatele a informace o konkrétních veřejných funkcionářích, kteří jsou adresáty lobbingu.¹⁴ Návrh Doporučení Rady Evropy se zaměřuje především na identifikační a kontaktní údaje lobbisty, předmět lobbingu a identitu klienta či zaměstnavatele. Je nutné důkladně zvážit, které informace o lobbistické činnosti jsou zásadní, a mají být zveřejněny tak, aby nedocházelo k nadměrnému zvyšování administrativních a jiných nákladů. Další typy zveřejňovaných informací pak mohou vyplývat ze specifických národních požadavků.

- **Údaje evidované při zápisu:**

- **Lobbista**

- jméno, název nebo obchodní firma lobbisty,
- adresa sídla nebo místa podnikání,
- identifikační číslo (bylo-li přiděleno),
- kontaktní údaje zaměstnance lobbisty, který lobbing provádí,
- předmět podnikání nebo činnosti lobbisty,
- členství v asociaci,
- roční obrát lobbisty.

- **Lobbovaný**

- jméno a funkce lobbovaného (veřejného funkcionáře),
- kontaktní údaje.

- **Údaje evidované průběžně:**

- **Lobbista/lobbistická organizace**

- čas a způsob uskutečnění lobbistického kontaktu,
- identifikační údaje osoby, se kterou lobbista uzavřel smlouvu, jejímž předmětem je výkon lobbistické činnosti,
- předmět lobbistických kontaktů s veřejnými funkcionáři,
- 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 funkcionáři,
- údaje o darech a plněních poskytnutých bezplatně lobbovaným a politickým stranám či politickým hnutím.

- **Lobbovaný**

- čas a způsob uskutečnění kontaktu,
- místo schůzky,

¹⁴ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

- předmět schůzek s lobbisty,
- jména a kontaktní údaje lobbistů,
- legislativa či jiné návrhy, které byly předmětem lobbingu.

▪ **Reportování**

Frekvence poskytování informací, ať již v rámci registru nebo prostřednictvím pravidelných zpráv o činnosti (reportů), může být různá. Intervaly mohou být nastaveny jako měsíční, čtvrtletní, pololetní či roční. Důležitá je v daném případě pravidelnost a správnost informací. Častější frekvence může klást na lobbisty vyšší administrativní nároky. Naopak nižší frekvence by mohla způsobit, že i informace již nebudou zcela aktuální, a tudíž zájem o ně ze strany veřejnosti opadne. Lobbisté by měli být odpovědní za pravidelnou aktualizaci zadávaných informací v registru. Zároveň by však měly probíhat kontroly těchto informací ze strany orgánu dohledu.¹⁵

Periodicita zasílání reportů:

- **měsíčně**
- **čtvrtletně**
- **ročně**

▪ **Správce registru lobbistů**

- **již existující úřad**
 - **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí** - instituce, jež je na základě zákona zřízena jako nezávislý správní úřad a zabývá se nyní agendou dohledu nad řádným výkonem politické soutěže a transparentností ve financování politických stran a volebních kampaní. Úřad je však stále na začátku svého fungování, teprve buduje svou pozici v rámci dohledu nad volebními kampaněmi a bylo by nepochybně nutné navyšovat jeho omezenou personální kapacitu a rozšířit jeho nyní poměrně úzké odborné zaměření. V současné době nespravuje úřad žádný informační systém veřejné správy a svěřený registr lobbistů by proto představovalo novou vykonávanou činnost. Vzhledem k jeho nynějšímu nastavení by bylo nutné personálně, technicky i odborně Úřad posílit, byla by však zajištěna dostatečná oddělenost od politické reprezentace a veřejných funkcionářů, což doporučují mezinárodní organizace, zabývající se lobbingem.
 - **Ministerstvo vnitra** - rezort spravující a dohlížející nad informačními systémy státní správy a velkou částí veřejných registrů, mající v gesci z části i problematiku politických stran a hnutí. Došlo by k rozšiřování již tak rozsáhlého rozpětí agend náležejících Ministerstvu vnitra. Ministr stojící v čele ministerstva a jeho tzv. političtí náměstci by navíc

¹⁵ 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.

sami spadali mezi lobbované osoby a mohlo by tak docházet k nežádoucímu střetu zájmů.

- **Ministerstvo spravedlnosti** - rezort spravující registr oznámení veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů a dohlížející nad plněním povinností veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů, jež s lobbingem poměrně úzce souvisí. Ministerstvo je správcem Registru oznámení dle zákona o střetu zájmů. Stejně jako u Ministerstva vnitra by však docházelo k prolínání dohledového orgánu nad lobbingem a existencí potenciálně lobbovaných osob stojících v čele ministerstva.
 - **Úřad vlády ČR** – instituce zajišťující především činnosti a jednání vlády, z hlediska jednotlivých rezortů však v určitých oblastech orgán koordinační, který spravuje systém vládní legislativy eKLEP a pod jehož dohledem probíhá veškerá legislativní činnost vlády (včetně činnosti Legislativní rady vlády). Úřad vlády prozatím nemá na starosti žádný informační systém veřejné správy. Vzhledem k jeho nynějšímu nastavení by bylo nutné personálně, technicky i odborně Úřad posílit. Zároveň je problematické, že Úřad zajišťuje fungování vlády a je sídlem premiéra, jeho vázanost na veřejné funkcionáře je tudíž značná.
- **nově vytvořený úřad/orgán/komise apod.** – parlamentní zmocněnec pro lobbing (případ Kanady), nezávislá komise pro lobbing (případ Slovinska), zvláštní nezávislý úřad pro dohled nad lobbingem.

▪ **Výhody pro registrované lobbisty**

Požadavek na registraci lobbisty by mohl být vyvážen přiměřeným motivačním opatřením, jež by podpořilo lobbisty v zapojení se do opatření na podporu transparentnosti legislativního a rozhodovacího procesu. Motivační opatření by mohla být následující:

- **režim jako hromadné sdělovací prostředky v Parlamentu** – registrovaní lobbisté by měli zaručen vstup do objektů Parlamentu. Registrovaný lobbista by po provedení registrace obdržel kartičku opravňující ho ke vstupu do objektů Parlamentu, přičemž by se mohl pohybovat v těch prostorách, do nichž mají dnes přístup zástupci hromadných sdělovacích prostředků a veřejnost (která se podrobila povinné kontrole při vstupu do objektů Parlamentu),
- **přístup do eKLEP** – registrovaní lobbisté by obdrželi přihlašovací údaje do knihovny připravované legislativy (eKLEP), bez možnosti upravovat či vkládat materiály. Díky tomu by měli přístup ke všem vládním návrhům zákonů, probíhajícím připomínkovým řízením atd.,
- **možnost vyjadřovat se na jednáních orgánů komor Parlamentu** – registrovaní lobbisté by měli právo vystoupit k diskutovaným návrhům zákonů na jednáních orgánů Parlamentu s příspěvkem, pokud by s tím členové výboru vyslovili souhlas.

2.4 Legislativní stopa

Cílem tohoto opatření je především identifikace konkrétních zájmových skupin a lobbistů, kteří se podíleli na tvorbě právní úpravy. Legislativní návrh by mohl být v praxi opatřen dodatkem uvádějícím konkrétní osoby a organizace (jmenný seznam), jež se na jeho podobě podílely, případně jejich stanoviska a další údaje.¹⁶ 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.

Určitý předvoj legislativní stopy v ČR může v současné době představovat identifikace dotčených a konzultovaných subjektů v závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace. Ovšem tato zpráva se zpracovává pouze k 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 byly veřejným funkcionářem konzultovány při tvorbě právního předpisu, včetně uvedení konkrétního klienta, zaměstnavatele či zastupované organizace (obdobně jako je např. povinnost veřejného zadavatele uvést všechny osoby, které se podílely na průběhu zadávacího řízení – viz § 44 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek).

Z hlediska účelnosti a účinnosti tohoto opatření je vhodné podchycení celého legislativního procesu, a tedy i aplikace na všechny klíčové instituce v legislativním procesu – exekutivu i legislativu. Dřívější návrhy regulace lobbingu 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).

- **legislativní stopa – vládní fáze** – k zavedení legislativní stopy by došlo pouze ve vztahu k přípravě návrhů právních předpisů v rámci exekutivy, a to prostřednictvím úpravy Legislativních pravidel vlády, do nichž by byla zavedena povinnost připojovat v důvodové zprávě/odůvodnění k návrhům právních předpisů legislativní stopu,¹⁷
- **legislativní stopa – parlamentní fáze** – zachycení legislativní stopy by mělo být prováděno v průběhu celého legislativního procesu v Parlamentu. Jmenovitě by se uváděli autoři návrhů zákonů či pozměňovacích návrhů podávaných ve výborech a další osoby, jež na pozměňovacích návrzích pracovaly. Tato varianta by si vyžádala novelizaci příslušných právních předpisů, tj. jednacích řádů obou komor Parlamentu,
- **legislativní stopa – eSbírka a eLegislativa** – zachycení legislativní stopy by následovalo s přiměřeným časovým odstupem po spuštění nového způsobu

¹⁶ Závěry Expertních stolů o lobbingu. Respekt institut 2011, s. 14.

¹⁷ Případné úpravy důvodové zprávy v této souvislosti by bylo nutné promítnout také do § 20 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv stanovující náležitosti důvodové zprávy návrhu právního předpisu.

tvorby a publikace právních předpisů v podobě eSbírky a eLegislativy prostřednictvím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv účinného od 1. ledna 2020. Legislativní stopa by byla zákonem stanovena jako povinná součást materiálu a doplňovala by se do systému průběžně, jak by návrh procházel legislativním procesem do systému eLegislativy.

2.5 Regulace 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. Určitý způsob evidence darů představuje nástroj, který by měl sloužit k veřejné kontrole politiků a zároveň být pojistkou pro veřejné funkcionáře, jak předcházet nařčením z přijímání nevhodných, nepřiměřeně hodnotných či jinak problematických darů. Smyslem je tedy i odкрытие možných vlivů, které by mohly mít dopad na výkon veřejné funkce. V tomto kontextu pak evidence darů přijatých veřejnými funkcionáři 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.).

Dle Doporučení Skupiny států proti korupci při Radě Evropy (dále jen „GRECO“) ze 4. hodnotícího kola by kromě oznámení dle zákona o střetu zájmů bylo vhodné, aby poslanci a senátoři zároveň referovali 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.

- **registr darů pro poslance a senátory** – ustanovení o povinném nahlašování obdržených darů by mohlo být včleněno do etických kodexů nebo do jednacích řádů obou komor Parlamentu, přičemž dohledem nad touto povinností by mohl být pověřen například Mandátový a imunitní výbor. Co se týče samotné evidence, nebylo by nutné zavádět zvláštní technická opatření a stačilo by, pokud by informace byla uvedena např. ve zvláštním počítačovém, strojově čitelném, souboru, a tento vyvěšen na oficiálních webových stránkách.
- **registr darů v rámci 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. 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.

- **snížení hranice hodnoty darů uváděných v oznámeních o příjmech podle zákona o střetu zájmů** – současná právní úprava stanovuje v zákonu o střetu zájmů hranici pro oznamování darů, obdržených veřejnými funkcionáři, na 10 000,- Kč (pokud souhrn všech tzv. ostatních příjmů za kalendářní rok přesáhne 100 000,- Kč). Možností, jak přijímání darů veřejnými funkcionáři učinit transparentnější, ovšem jen velmi minimálním způsobem, je proto snížení hranice např. na 5 000,- Kč či nižší částku a nezávislost jejich oznamování na souhrnné hodnotě příjmů za kalendářní rok.

2.6 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 političtí představitelé by uveřejňovali bližší informace ohledně svých schůzek a jednání politického charakteru. Expertní analýzy doporučují doplnění registru lobbistů právě o veřejné diáře lobbovaných politických představitelů. Veřejným diářem se nejčastěji rozumí časový rozvrh schůzek lobbovaného za příslušný den, s uvedením jmen organizace a osob, místa, data a tématu, jehož se schůzka týkala. Za inspiraci k zavedení veřejných diářů lze považovat například zveřejňování týdenního programu (plánovaných mediálních aktivit) předsedy vlády, které je dostupné na webových stránkách vlády.¹⁸

Veřejný diář by měl být v ideálním případě denně aktualizován na internetových stránkách příslušného lobbovaného funkcionáře či úřadu. Další možností je pravidelné odevzdávání seznamů o vykonaných schůzkách. Alternativou je pak zveřejňování návštěvních knih lobbovaných.

- **veřejný diář členů vlády**
Povinnost zavést veřejný diář pro členy vlády by bylo 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 stanovených intervalech. Dalším výstupem tohoto řešení by mohlo být koncentrované uvedení lobbistů (resp. osob, které jednaly s veřejnými funkcionáři) v jednoduchém přehledu, který by byl zvoleným orgánem pravidelně vytvářen za jednotlivé časové úseky na základě dat uvedených ve veřejných diářích.
- **veřejný diář členů Parlamentu**
Pro členy Parlamentu by mohla být tato povinnost uložena na základě usnesení obou komor, případně úpravou jednacích řádů obou komor Parlamentu. Možností publikace informací jsou buď individuálně za jednotlivé členy Parlamentu, nebo souhrnně (s pomocí Kanceláře Poslanecké sněmovny, resp. Senátu).

¹⁸ Viz <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=211>.

2.7 Etický kodex

Etický kodex může mít buď závazný, nebo nezávazný charakter,¹⁹ může být kolektivně dobrovolně přijatý (volenými funkcionáři) nebo nařízený (reglementovaný) pro zaměstnance veřejné správy), přičemž má tvořit vodítko pro chování a rozhodování veřejných funkcionářů, zejména s důrazem na nestrannost a předcházení střetu zájmů.²⁰

Etický kodex uplatňovaný ve vztahu ke 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,²¹ 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.²² 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.

- **etický kodex členů 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 a zveřejněn na webových stránkách Úřadu vlády ČR,
- **etický kodex poslanců a senátorů** - 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 nad jeho dodržováním by mohly vykonávat stávající etablované orgány komor (např. mandátový a imunitní výbor). Mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny a Senátu již dnes projednávají otázku platnosti mandátu poslance nebo senátora, 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

¹⁹ Etický kodex většinou není soudně (obecně) vymahatelný, je však vymahatelný v rámci dané instituce. Např. zásadní porušení Etického kodexu státních zaměstnanců, resp. úředníků a zaměstnanců veřejné správy je posuzováno jako porušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

²⁰ Korupce a úplatkářství. Charakteristika, způsoby páchaní, právní aspekty, postupy při vyšetřování, protikorupční opatření, mezinárodní dokumenty. Chmelík, J. a Tomica, Z. Linde, Praha 2011, s. 168.

²¹ Korupce po česku. Aneb korupce očima průměrného Čecha. Petrovský, K. Praha. Nakladatelství Eurolex Bohemia 2007, s. 90-91.

²² 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.

a metodiky, které by poslancům a senátorům pomáhaly se správnou aplikací etického kodexu.

3. NÁVRH VARIANT VĚCNÉHO ŘEŠENÍ

3.1 Varianta I (nulová)

Nulová varianta ponechává stávající stav beze změny. Lobbying regulován nebude a žádná legislativní ani nelegislativní opatření nebudou přijata.

3.2 Varianta II (nelegislativní)

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

Veřejné diáře by byly v podobě seznamu schůzek (zaznamenávaných až po jejich uskutečnění) dostupné na webových stránkách Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády. Veřejné diáře by obsahovaly data schůzek a předmět lobbingu (novely zákonů, pozměňovací návrhy apod.), o kterém jednání probíhalo. Údaje by zadávali sami veřejní funkcionáři, případně jejich sekretariáty či kanceláře příslušných institucí.

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

3.3 Varianta III (legislativní a nelegislativní opatření)

Varianta III se skládá z několika legislativních opatření, doplněných o opatření nelegislativní.

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

Lobbovanými osobami budou vybrané osoby, označené jako veřejní funkcionáři v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů (poslanci, senátoři, členové vlády a další vysoce postavení veřejní funkcionáři stojící v čele ústředních správních úřadů).

Do regulace lobbingu nebudou zahrnuti představitelé územních samosprávných celků. Představitelé samospráv budou vyjmuti z důvodu zaměření varianty III primárně na regulaci lobbingu na centrální úrovni a zejména pak na tvorbu zákonů na úrovni vlády a Poslanecké sněmovny a Senátu. Varianta III se netýká představitelů obecních a krajských samospráv i proto, aby registr lobbyistů představoval oproti variantě IV méně robustní řešení s menším objemem zaznamenávaných údajů.

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

Správa registru bude svěřena jednomu z následujících orgánů:

- Ministerstvu spravedlnosti
- Ministerstvu vnitra
- Úřadu vlády
- Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Zákonná úprava bude fakultativně podpořena exekutivním opatřením předsedy vlády či usnesením schváleným vládou, jímž by byli členové vlády vyzváni, aby se nestýkali s lobbisty, kteří nebudou evidováni v registru lobbistů. Stejně opatření by bylo ideálně provedeno i na úrovni Poslanecké sněmovny a Senátu, kde by byl vydáno usnesením komory.

Dalším opatřením bude povinnost uvádět v systému eLegislativa subjekty, které ovlivnily zpracování legislativního návrhu a jeho finální podobu. Legislativní stopa by se zaznamenávala v průběhu přípravy návrhu na úrovni jednotlivých resortů a vlády a dále během projednávání v Poslanecké sněmovně a Senátu. V předparlamentní fázi by se do důvodové zprávy uváděly subjekty, jež poskytovaly konzultace či rady v průběhu tvorby návrhu (subjekty, které se účastnily meziresortního připomínkového řízení, vystupovaly v rámci pracovních orgánů atd.), přičemž by se vždy uváděl pouze název subjektu, nikoliv jednotlivé fyzické osoby.

V rámci Poslanecké sněmovny a Senátu by se pak jmenovitě do legislativní stopy, jež by byla vedena odděleně od důvodové zprávy, uváděli autoři návrhu, autoři pozměňovacích návrhů, konzultované osoby a další, kteří se podíleli na podobě textu předpisu a jednali za tímto účelem s lobbovanými.

V zákoně o střetu zájmů bude stanovena nižší spodní hranice hodnoty daru, uváděného v oznámení o příjmech a závazcích, a dále zrušeno započítávání darů do celkové hodnoty příjmů v kalendářním roce, která je v současné době stanovena ve výši 100 000,- Kč. Pro evidenci jednotlivých darů bude vytvořen speciální oddíl v registru oznámení, zřízeném dle zákona o střetu zájmů a do něj se budou zaznamenávat veškeré dary, přesahující hodnotu 5 000,- Kč.

3.4 Varianta IV (maximalistická varianta)

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

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

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

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

Správa registru bude svěřena jednomu z následujících orgánů:

- Ministerstvu spravedlnosti,
- Ministerstvu vnitra,
- Úřadu vlády,
- Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Výhody pro lobbisty by spočívaly v přístupu na jednání některých orgánů a pléna Poslanecké sněmovny a Senátu. Benefitem pro registrované lobbisty by dále byl úplný přístup do eKLEP a možnost připomínkovat materiály v meziresortním připomínkovém řízení jako nepovinné připomínkové místo.

Zákonná úprava by byla podpořena exekutivním opatřením předsedy vlády či usnesením schváleným vládou, jímž by byli členové vlády vyzváni, aby se nestýkali s lobbisty, kteří nebudou evidováni v registru lobbistů. Stejné opatření by bylo provedeno ideálně i na úrovni Poslanecké sněmovny a Senátu, kde by bylo vydáno usnesením komory.

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

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

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

4. VYHODNOCENÍ VARIANT VĚCNÉHO ŘEŠENÍ

Vyhodnocení nejhodnějšího řešení pracuje s následujícími variantami:

Varianta I: zachování současného stavu, kdy lobbying není regulován

Varianta II: regulace lobbyingu nelegislativními opatřeními - zahrnuje vytvoření a přijetí etických kodexů pro poslance, senátory a členy vlády

Varianta III: zřízení registru lobbistů a na něj navazující legislativní a nelegislativní opatření

Varianta IV: zřízení registru lobbistů, legislativní zakotvení veřejných diářů veřejných činitelů a povinné legislativní stopy

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

- celkové zvýšení transparentnosti legislativního procesu,
- vytěsňování nelegitimních parciálních vlivů na normotvorbu,
- boj proti korupci,
- vymezení pojmu lobbying,
- určení okruhu osob vykonávajících lobbying (lobbistů) a veřejných činitelů, na jejichž chování lobbisté působí,
- nastavení pravidel pro transparentní lobbying,
- úprava regulace darů a bezúplatných plnění poskytovaných veřejným činitelům,

Hodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant věcného řešení je detailně provedeno v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace. Varianta III je vyhodnocena jako řešení, které naplňuje účel a smysl připravované regulace při zachování přijatelné míry administrativní a finanční náročnosti.

Předkladatel s ohledem na výše uvedené a naplnění hlavního cíle regulace, kterým je především zvyšování transparentnosti normotvorby, preferuje řešení dle varianty III.

5. ZPŮSOB PROMÍTNUTÍ NAVRHOVANÉHO VĚCNÉHO ŘEŠENÍ DO PRÁVNÍHO ŘÁDU

5.1 Návrh věcného řešení dle zvolené varianty

Věcné řešení by na základě provedeného zhodnocení mělo kombinovat tři opatření na zvýšení transparentnosti legislativního procesu.

- Zvolenou variantou je **zřízení elektronického registru lobbistů** coby informačního systému veřejné správy, jelikož by tento registr naplňoval znaky stanovené zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů. Shromážděné informace budou sloužit k výkonu veřejné správy a jejich ochrana bude zajištěna díky standardům uplatňovaným zákonem č. 365/2000 Sb.

Základní variantou je povinná registrace pro všechny profesionální lobbisty a in-house lobbisty (obchodní korporace, spolky, právnické osoby zřízené zákonem za účelem prosazování zájmů svých členů).

Lobbing bude vymezen jako činnost vykonávaná systematicky nebo organizovaně za účelem ovlivnění veřejného rozhodování, a to při přípravě, schvalování a projednávání návrhů právních předpisů a dokumentů strategické, koncepční a plánovací povahy, vydávaných orgány veřejné moci na centrální úrovni.

Negativní vymezení lobbingu bude z působnosti regulace činit výjimky. Za lobbing nebude považována komunikace navzájem mezi veřejnými funkcionáři, orgány veřejné moci, komunikace na jednání orgánů veřejné moci, komunikace v rámci meziresortního připomínkového řízení, povinné konzultace stanovené zákonem či jednání pracovních skupin a komisí, komunikace na jednáních politických stran a hnutí, komunikace prostřednictvím médií, komunikace vykonávaná v rámci výkonu ústavních práv (svoboda projevu, shromažďovací právo, petiční právo, právo na informace) a sociální dialog.

Lobbovanou osobou budou stanoveni s pomocí výčtu obsaženého v zákoně o střetu zájmů vybraní veřejní funkcionáři dle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, jelikož regulace bude směřovat pouze na funkcionáře působící na centrální úrovni a zároveň na ty, kteří bývají lobbingu primárně vystaveni. Dále budou lobbovanými osobami poradci a asistenti poslanců, senátorů a členů vlády a zaměstnanci kabinetu členů vlády.

Údaji zapisovanými do registru lobbistů při registraci budou identifikační údaje o lobbistech (právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby) a fyzických osobách realizujících lobbing. Lobbisté budou dále prostřednictvím čtvrtletních zpráv o činnosti (reportů) pravidelně informovat o uskutečněných schůzkách s lobbovanými osobami s uvedením názvu materiálu, který byl předmětem lobbingu ve sledovaném období. Údaje se budou podávat na standardizovaném formuláři, jenž se bude vyplňovat elektronicky a v elektronické podobě se též bude odevzdávat a zveřejňovat na veřejně dostupných webových stránkách.

Registr lobbistů bude informačním systémem veřejné správy a bude veden **variantně** buď Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem vnitra, Úřadem vlády nebo Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

V závislosti na volbě evidenčního orgánu povede tento zároveň přestupková řízení v případě porušení povinností stanovených zákonem o lobbingu, či **variantně** budou přestupková řízení odděleně od evidenčního orgánu řešit příslušné orgány obcí s rozšířenou působností.

Dalším opatřením bude **legislativní stopa**, jež bude zakotvena v podobě povinnosti uvádět v obecné části důvodové zprávy k návrhu právního předpisu seznam osob, jež projednávaly návrh právního předpisu s níže uvedenými veřejnými funkcionáři. Údaje budou zaznamenávány během předparlamentní (vládní) fáze přípravy i během projednávání v komorách Parlamentu.

Povinnost uvádět legislativní stopu budou mít jednotliví lobbovaní, tedy vybraní veřejní funkcionáři: členové vlády a jejich (politických) náměstci, vedoucí jiných ústředních správních úřadů, kteří nejsou členy vlády, poslanci a senátoři (či skupina poslanců nebo senátorů) navrhuující novou právní úpravu, uplatňující pozměňovací návrh podle § 94 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, resp. senátoři dle § 101 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů. Ze strany lobbovaných budou uváděna jména/názvy subjektů, se kterými byl návrh právního předpisu projednáván, resp. jimiž byl iniciován.

Povinnost uvádět legislativní stopu budou mít i výbory Poslanecké sněmovny a Senátu, kterým byl daný návrh právního předpisu přikázán, přičemž by měly uvést, který člen výboru návrh předložil a s kým jej konzultoval.

Součástí důvodové zprávy (mimo legislativní stopu) bude rovněž seznam subjektů, které se k návrhu vyjadřovaly, byly zapojeny do meziresortního připomínkového řízení nebo se podílely na vypracování návrhu skrze pracovní orgány jednotlivých resortů v rámci přípravy návrhu v předparlamentní fázi. Půjde pouze o uvedení názvů subjektů, nikoliv jednotlivých fyzických osob, na rozdíl od legislativní stopy v Parlamentu, kde budou veřejní funkcionáři uvádět autory návrhů po jménech.

Za nesplnění povinností týkajících se legislativní stopy, budou stanoveny sankce.

- Posledním navrhovaným opatřením je **vytvoření registru darů v rámci registru oznámení podle zákona o střetu zájmů** ve znění účinném od 1. září 2017. Jedná se o změnu v rámci centralizovaného registru oznámení podle zákona o střetu zájmů. Cílem tohoto opatření je zejména zlepšení možností veřejné kontroly a s tím spojeným zvýšením transparentnosti tak, aby informace o přijatých darech ze strany veřejných funkcionářů byly koncentrovány na jednom místě, a nebylo tak nutné procházet oznámení o střetu zájmů podaná veřejnými funkcionáři jednotlivě.

Ruku v ruce s posílením možností veřejné kontroly v návaznosti na předchozí administrativní opatření je dále navrhováno snížení minimální hodnoty daru, oznamovaného dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů z nynějších 10 000,- Kč na 5 000,- Kč za podmínek ve zmíněném ustanovení detailně uvedených. Dále bude zrušeno započítávání přijatých darů v kalendářním roce do hodnoty 100 000,- Kč, v registru proto budou uváděny veškeré dary přesahující hodnotu 5 000,- Kč, které veřejný funkcionář obdržel.

5.2 Systematika navrhované úpravy

Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů

1) Zákon o lobbingu

- Úvodní ustanovení
 - v úvodních ustanoveních bude stanovena působnost a rozsah, ve kterém má být lobbing regulován,
 - bude stanoveno, že zákon reguluje podmínky výkonu lobbingu, práva a povinnosti lobbistů a působnost orgánu, jenž bude spravovat registr lobbistů,
 - rovněž zde bude vymezena působnost zákona, kdy bude regulován lobbing týkající se přípravy, projednávání a schvalování návrhů právních předpisů a dokumentů strategické, koncepční a plánovací povahy, vydávaných orgány veřejné moci na centrální úrovni.

- Základní pojmy, práva a povinnosti
 - zde budou uvedeny definice jednotlivých pojmů: lobbing, lobbista, lobbovaný a registr lobbistů,
 - zákonem regulovaný lobbing bude definován jak pozitivně, tak negativně za použití definic doporučených Radou Evropy,
 - lobbing bude vymezen jako činnost vykonávaná systematicky nebo organizovaně za účelem ovlivnění veřejného rozhodování (při přípravě, schvalování a projednávání návrhů právních předpisů a dokumentů strategické, koncepční a plánovací povahy),
 - negativní vymezení lobbingu (resp. výčet činností, které za lobbing považovat nelze) bude obsahovat výkon práv a povinností spojených s činnostmi a komunikací veřejných funkcionářů, orgánů veřejné moci a státních zaměstnanců, komunikace v rámci meziresortního připomínkového řízení, povinné konzultace stanovené zákonem či jednání pracovních skupin a komisí, dále komunikace uvnitř politických stran, hnutí a jejich orgánů, sociální dialog a v neposlední řadě výkon práv garantovaných jednotlivcům Listinou základních práv a svobod, tj. realizace shromažďovacího práva, petičního práva, uskutečňování svobody projevu, práva na informace atd.,
 - lobbista povinně zapisovaný do registru bude definován jako subjekt (právnícká osoba v případě obchodních korporací, spolků a neziskových organizací, fyzická osoba v případě podnikající fyzické osoby), jež soustavně usiluje o prosazení vlastních zájmů či zájmů třetích osob, v jejichž prospěch jedná, a to tím způsobem, že ovlivňuje rozhodovací proces orgánů veřejné moci za účelem vypracování, předložení, projednání, schválení či změny návrhu právního předpisu nebo dokumentu strategické, koncepční či plánovací povahy,
 - lobbista (právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba) bude do registru zaznamenávat fyzické osoby, jež pro něj lobbing provádějí,
 - registrace v registru lobbistů bude zakotvena jako povinná pro všechny profesionální lobbisty a in-house lobbisty (obchodní korporace, spolky, právnícké osoby zřízené zákonem za účelem prosazování zájmů svých členů).

- lobbovaní budou určeni za použití výčtu § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Bude se tak jednat o následující osoby:
 - poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,
 - senátor Senátu Parlamentu České republiky,
 - člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády,
 - náměstek člena vlády nebo náměstek ministra vnitra pro státní službu,
 - vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, vedoucí Kanceláře Senátu nebo vedoucí Kanceláře prezidenta republiky,
- dále mimo osoby vyjmenované v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů budou za lobbovanou osobu považováni poradci a asistenti poslanců, senátorů a členů vlády a zaměstnanci kabinetů členů vlády všech výše uvedených lobbovaných osob.
- Práva a povinnosti lobbistů
 - lobbisté budou mít povinnost se ve stanoveném okamžiku (viz odrážka níže) registrovat do registru lobbistů, a to pomocí identifikačních údajů, jimiž by mělo být jméno/obchodní firma, datum narození či identifikační číslo,
 - registraci budou povinni provést i lobbisté již registrovaní v Rejstříku transparentnosti EU,
 - nezbytný prvek lobbistické činnosti – z hlediska navrhované regulace - tj. systematickosti nebo organizovanosti, bude v praxi vést k dvojímu režimu procesu registrace. Lobbisté, kteří vykonávají lobbying coby hlavní činnost, se budou registrovat hned po účinnosti schválené právní úpravy. U ostatních lobbistů, jejichž hlavním předmětem činnosti není realizace lobbyingu, a není tak automaticky splněna podmínka systematickosti nebo organizovanosti lobbistické činnosti, bude povinnost registrace v registru lobbistů založena v okamžiku, kdy bude tato podmínka splněna, tj. v okamžiku, kdy realizovaná lobbistická činnost bude mít systematický nebo organizovaný charakter,
 - povinností registrovaného lobbisty bude čtvrtletně podávat evidenčnímu orgánu zprávu o činnosti obsahující informaci o uskutečněných kontaktech, výčet předpisů či rozhodnutí, u nichž byl ve sledovaném období realizován lobbying, a dále uvedení jména/názvu právnické či fyzické osoby, v jejíž prospěch lobbvoval (k poslednímu dni kalendářního měsíce, jenž následuje po příslušném čtvrtletí, za nějž je report podáván),
 - registrace i čtvrtletní zprávy o činnosti by se měly podávat v elektronické podobě na standardizovaném formuláři, jež budou vydány prováděcím právním předpisem,
 - registraci v registru lobbistů včetně čtvrtletních zpráv o činnosti ve sledovaném období zajišťuje právnická osoba či podnikající fyzická osoba (zaměstnavatel), zaměstnávající osoby realizující lobbying,
 - pro účely uvádění lobbistických kontaktů do čtvrtletních zpráv o činnosti – a z důvodu zamezení obcházení právní úpravy - se budou za lobbistické kontakty považovat i ty, které byly realizovány vůči veřejnému funkcionáři vystupujícím i v jiné veřejné funkci, než na kterou se vztahuje definice lobbované osoby (např. poslanec/starosta apod.).

- Registr lobbistů
 - vedením registru lobbistů by byl pověřen jeden z následujících orgánů:
 - Ministerstvo spravedlnosti,
 - Ministerstvo vnitra,
 - Úřad vlády,
 - Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
 - správce registru by zároveň zajišťoval jeho zveřejnění na webu a průběžnou aktualizaci, bude dále každoročně vydávat výroční zprávu o činnosti,
 - registr by byl informačním systémem veřejné správy, zápis do registru bude prováděn bezplatně,
 - registr by měl představovat jednoduchý seznam, přičemž u každého lobbisty by měl být přiřazen odkaz na elektronický dokument – registrační formulář a průběžné čtvrtletní zprávy o činnosti k nahlédnutí,
 - procesním předpisem, jímž by se řídila obecně registrace lobbistů, by byl správní řád, konkrétně část čtvrtá, pokud zákon o lobbingu nestanoví zvláštní ustanovení o řízení o zápisu,
 - správce registru by lobbistovi po zaslání návrhu na registraci doručil potvrzení o zapsání do seznamu lobbistů, vydané dle části čtvrté správního řádu,
 - registr lobbistů bude provázán s jinými informačními systémy státní správy a bude vytvořen tak, aby co nejvíce zapadl do stávající státní informační infrastruktury,
 - budou zajištěny odpovídající vazby na základní registr obyvatel, informační systém evidence obyvatel, informační systém evidence cizinců, živnostenský rejstřík, popř. na informační systémy předpokládané zákonem, které vedou profesní organizace vykonávající veřejnou správu a sdružující osoby, u nichž přichází v úvahu lobbistická činnost,
 - pokud jde o právnické osoby vedené v registru lobbistů, budou zajištěny odpovídající vazby na základní registr osob, popř. agendové informační systémy, v nichž jsou tyto osoby vedeny, např. obchodní rejstřík nebo živnostenský rejstřík,
 - lobbovaný bude mít možnost údaje uváděné lobbistou zpochybnit námitkou, jež bude muset být důvodná, přičemž správce registru takovou námitku prošetří a u předmětného záznamu vyznačí, že probíhá ověřování lobbistou podané informace.
- Kontrola a sankce za porušení zákona
 - orgánem provádějícím registrace, kontrolu úplnosti a pravdivosti údajů a přijímání čtvrtletních zpráv o činnosti (evidenčním orgánem) by měl být jeden z výše uvedených orgánů,
 - přestupková řízení v případě porušení povinností dle tohoto zákona povede správce registru, nebo **variantně** úřady obcí s rozšířenou působností,
 - sankce budou stanoveny za porušení povinností, a to s horní hranicí pokut za přestupky stanovenou v rozmezí 100 000,- Kč až 200 000,- Kč,
 - sankce bude následovat za neprovedení registrace, neuvedení úplných údajů či uvedení nepravdivých údajů, provádění lobbingu bez registrace atd.,
 - sankce budou rovněž stanoveny za nepodání čtvrtletní zprávy o činnosti či její podání v neúplné podobě (bez všech identifikačních údajů).
- Ustanovení společná, přechodná a závěrečná

- Účinnost
 - navrhovaná účinnost zákona by byla stanovena od 1. ledna 2020.

2) Změna zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

- V části týkající se povinných součástí důvodové zprávy bude stanoveno uvádění seznamu osob zapojených do tvorby předpisu.
- Účinnost bude stanovena až na 1. ledna 2022, z důvodů nekomplikovaného spuštění systému eSbírky a eLegislativy od 1. ledna 2020,
- Povinnost uvádět legislativní stopu budou mít jednotliví lobbovaní, tedy vybraní veřejní funkcionáři: členové vlády, a jejich (politici) náměstci, vedoucí jiných ústředních správních úřadů, kteří nejsou členy vlády, poslanci a senátoři (či skupina poslanců nebo senátorů) navrhující novou právní úpravu, uplatňující pozměňovací návrh podle § 94 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, resp. senátoři dle § 101 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.
- Ze strany lobbovaných budou uváděna jména/názvy subjektů, se kterými byl návrh právního předpisu projednáván, resp. jimiž byl iniciován.
- Povinnost uvádět legislativní stopu budou mít i výbory Poslanecké sněmovny a Senátu, kterým byl daný návrh právního předpisu přikázán, přičemž by měly uvést, který člen výboru návrh předložil a s kým jej konzultoval. Zadávání údajů bude provádět kancelář příslušné komory.
- Součástí důvodové zprávy (mimo legislativní stopu) bude rovněž seznam subjektů, které se k návrhu vyjadřovaly, byly zapojeny do meziresortního připomínkového řízení nebo se podílely na vypracování návrhu skrze pracovní orgány jednotlivých resortů v rámci přípravy návrhu v předparlamentní fázi. Půjde pouze o uvedení názvů subjektů, nikoliv jednotlivých fyzických osob, na rozdíl od legislativní stopy v Parlamentu, kde budou veřejní funkcionáři uvádět autory návrhů po jménech.
- Za nesplnění povinností týkajících se legislativní stopy, budou stanoveny sankce.
- Dohled nad dodržováním povinností a projednávání přestupků spojených s uváděním legislativní stopy bude vykonávat stejný orgán, jenž bude zvolen jako správce registru lobbistů, nebo **variantně** úřady obcí s rozšířenou působností.

3) Změna zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a změna zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

- V části týkající se jednání o návrzích zákonů (§ 94 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 101 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů) bude stanoveno, aby při podávání návrhů zákonů a pozměňovacích návrhů poslanci, resp. senátoři, uváděli autory návrhu zákona či pozměňovacího návrhu a další osoby, které se na nich podílely. Účinnost tohoto opatření by byla stanovena (stejně jako u novely výše uvedeného zákona č. 222/2016 Sb.) od 1. 1. 2022, aby se tak umožnilo bezproblémové spuštění nového systému eSbírky a eLegislativy.

4) Změna zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

- V zákoně o střetu zájmů bude stanovena nižší spodní hranice hodnoty daru, uváděného v oznámení o příjmech a závazcích (ze současných 10 000,- Kč na 5 000,- Kč). Dary se nadále nebudou započítávat do celkové hodnoty příjmů

v kalendářním roce, která v současné době činí 100 000,- Kč. Pro evidenci jednotlivých darů bude zaveden speciální oddíl v nynějším registru oznámení a veřejní funkcionáři budou mít povinnost oznámit veškeré obdržené dary, hodnotnější než 5 000,- Kč.

5.3 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími z členství v Evropské unii

Kontakty mezi veřejnými funkcionáři a soukromým sektorem (respektive soukromými subjekty) mimo standardní právem předvídané procesy mohou u veřejnosti vzbuzovat pochybnosti o skutečném naplňování funkcí a poslání příslušných veřejných institucí. Systematická veřejná kontrola těchto neformálních kontaktů přispěje k omezení nežádoucích aktivit příslušných veřejných funkcionářů, přispěje k posílení důvěry veřejnosti v tyto instituce, což v konečném důsledku posílí faktické naplňování ústavních rolí příslušných veřejných institucí. To se týká jak představitelů moci zákonodárné, tak představitelů moci výkonné. Veřejným funkcionářům byla jejich pravomoc (veřejná moc) propůjčena lidem a lid, jako její zdroj (srov. čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy ČR), má právo nejenom tuto moc propůjčit a odebrat, ale rovněž kontrolovat způsob jejího výkonu. Veřejní funkcionáři a veřejné instituce jsou zde především pro službu veřejnosti a musí podléhat veřejné kontrole, k čemu již dnes slouží například právní úprava zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů, či zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o možné omezení kontaktu občana a příslušného veřejného funkcionáře, je třeba především poukázat na to, že negativní definice lobbingu (výjimky) vyloučí z působnosti zákona prakticky všechny Ústavou ČR a zákonem předvídané formy komunikace mezi soukromými subjekty a veřejným sektorem (s ohledem na výkon politických práv dle čl. 17 a násl. Listiny).

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že právní povaha mandátu poslance či senátora Parlamentu České republiky je podle platné Ústavy ČR taková, že se jedná o mandát reprezentativní, což znamená, že poslanec či senátor není vázán příkazy ani své politické strany, ani svých voličů. Poslanec či senátor nevykonává mandát libovolně, ale v zájmu všeho lidu, takže veřejná kontrola lobbingu směřuje ke kontrole způsobu výkonu tohoto mandátu a nikoli k jeho omezení. Dále je třeba uvést, že navrhovaná právní úprava kontakt občana s veřejným funkcionářem neomezuje, pouze jej od určité kapacity podrobuje veřejné kontrole, a to nikoli samoučelně, ale jen tak, jak je v demokratické společnosti nezbytné. Navrhovaná regulace podrobuje veřejné kontrole pravidelný a specifický kontakt občana a veřejného funkcionáře, nikoli kontakt nahodilý. Kontakt mezi lobbistou a lobbovaným není omezen, ale je pouze spojen s určitou administrativou, přičemž administrování určitého jednání nelze a priori považovat za omezení tohoto jednání. V neposlední řadě lobbistický kontakt není postaven na povolovacím principu, ale na evidenčním principu, takže při splnění všech povinností má ingerence státu pouze administrativní ráz.

Z pozitivní definice obsahu lobbistického kontaktu jasně vyplývá, že veřejné kontrole je podrobena komunikace s veřejnými funkcionáři týkající se veřejných záležitostí, nikoli soukromé záležitosti. Tím je mimo jiné zvýšen důraz na to, aby lobbovaní při svém každodenním chování důsledně odlišovali záležitosti soukromé a veřejné ve smyslu jejich

neslučitelnosti. Pokud jde o možný střet se základními právy na ochranu soukromí (čl. 10 Listiny) a ochranu soukromých zpráv (čl. 13 Listiny), navrhovaná úprava se nedostává do rozporu s příslušnými ústavními zárukami, neboť tato základní práva lze podle Listiny omezit zákonem a nad to, jak bylo výše uvedeno, je lobbying definován tak, že se dá svým obsahem považovat spíše za součást veřejného prostoru než součást soukromí zúčastněných osob. Jinými slovy, lobbying je navrhovaným zákonem vyzdvihován ze soukromé sféry do veřejného prostoru právě pro zásadní neslučitelnost veřejného a soukromého zájmu v osobě veřejného funkcionáře.

Legislativní stopa vychází z již platných požadavků (Legislativní pravidla vlády, jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu, zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) na náležitosti a kvalitu předkládaných návrhů právních předpisů a dále je rozvíjí. Ústavní soud přitom již opakovaně apeloval (např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06) na řádný a průhledný průběh projednávání návrhů právních předpisů zejména ve fázi projednávání v Poslanecké sněmovně. Jedná se tak obecně spíše o administrativní opatření, které rozvádí informace, jež mají být uvedeny v důvodové zprávě připojené k návrhu právního předpisu. Uvádění seznamu osob podílejících se na tvorbě právního předpisu by však mohlo mít výrazný dopad na kvalitu předpisů, jelikož do současnosti nejsou dohledatelné údaje o tom, kdo zpracovával návrh předpisu a kdo následně participoval na jeho jednotlivých změnách. Ústavní pořádek ani mezinárodní závazky by tímto opatřením dotčeny být v žádném případě neměly.

Snížení hranice darů mírně zpřísňuje povinnost veřejných funkcionářů oznamovat dle zákona o střetu zájmů obdržená plnění za kalendářní rok. Stále se však jedná o naplňování smyslu a účelu zákona o střetu zájmů, který obsahuje povinnosti veřejných funkcionářů, jež se pojí s výkonem jejich funkce a odpovědností za její výkon. Nedochozí k omezení možností přijmout dar a nakládat s ním, pouze se stanovuje povinnost dary určité hodnoty uvádět v oznámení o příjmech a závazcích jako prohloubení transparentního výkonu veřejných funkcí. Opatření se tak pohybuje v dosavadních intencích právní úpravy střetu zájmů a nijak nevybočuje z dosavadních povinností, jimž podléhají veřejní funkcionáři.

Mezinárodní smlouvy danou oblast explicitně neregulují a ani stran Evropské unie nejsou vůči České republice žádné existující závazky, jež by byla ČR povinna plnit. Z dokumentů vydaných v posledních letech nutno zmínit následující, jež byly využity ke zpracování tohoto materiálu:

- **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>.
- **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>.
- **Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum.** Council of Europe 2017, <http://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/lobbying>.
- Rámcová úmluva WHO o kontrole tabáku (dále jen „FCTC“)

5.4 Mezinárodní závazky ČR v oblasti regulace lobbingu a srovnání právní úpravy vybraných států

Problematicke lobbingu se v posledních letech výrazně věnují mezinárodní organizace jako Rada Evropy, Skupina států proti korupci (dále GRECO) a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále OECD). Jedním z úkolů těchto organizací je sledování praxe v jednotlivých zemích a vydávání doporučení pro členské státy s cílem posilovat transparentnost a integritu veřejného sektoru a rozhodovacích procesů. Třebaže téma lobbingu není v současné době v popředí zájmu médií, aktivity neziskových organizací, mezinárodních organizací (např. Doporučení Rady Evropy), ale i jednotlivých evropských zemí svědčí o jeho relevanci a aktuálnosti. Problematikou lobbingu na půdě svých institucí i na půdě členských států se zabývá taktéž Evropská unie. Jedním z důkazů je dokument EU Anti-Corruption Report²³, ve které Evropská unie hodnotí stav regulace lobbingu v České republice. Upozorňuje zejména na výroční zprávy Bezpečnostní informační služby, které opakovaně uvádějí, že dochází k projevům „*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.*“²⁴

▪ OECD

Jednou z prvních organizací, která v roce 2013 přijala doporučení k regulaci lobbingu, je OECD, podle které je vytvoření rámce pro transparentní lobbing klíčovým opatřením pro zajištění integrity veřejného rozhodovacího procesu²⁵. Cílem přijatých doporučení, která jsou shrnuta v dokumentu *10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, je 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.

Regulatorní opatření by tak měla přinést větší transparentnost jak lobbistické činnosti, tak i legislativního a rozhodovacího procesu a snižovat riziko nepřipustného ovlivňování²⁶ ve vztahu k legislativnímu a rozhodovacímu procesu. Státy by měly ve veřejné sféře podporovat kulturu integrity a stanovit jasná pravidla pro chování veřejných funkcionářů (etický kodex), např. ohledně kontaktů s lobbisty či přijímání darů. Sekundárně jsou pak uvedena opatření navrhována za účelem rozvíjet i posilovat demokratický proces,

²³ Czech Republic to the EU Anti-Corruption Report, Evropská komise 2014. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_en.pdf.

²⁴ Výroční zpráva BIS za rok 2015, BIS 2016. <https://www.bis.cz/vyrocní-zprava890a.html>

²⁵ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

²⁶ *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 funkcionářů a lobbistů, či pokud je omezen přístup ve prospěch vybraných zájmů.

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.

Zkušenosti s dosavadními právními úpravami v některých zemích ukazují, že efektivní regulace lobbyingu spočívá v následujících prvcích:

- *jasná a jednoznačná definice lobbistů a lobbistických kontaktů;*
- *jsou poskytovány relevantní informace o lobbistech a lobbistických kontaktech, jako např. jejich cíle, příjemci, zdroje financování;*
- *jsou nastavena pravidla předpokládaného etického chování, například s cílem zabránit zneužití důvěrných informací, konfliktu zájmů nebo nastavit pravidla pro přechod lobbistů ze soukromé do veřejné sféry a naopak (tzv. otáčivé dveře);*
- *dodržování pravidel je vymezeno stanovenými mechanismy, včetně monitoringu a jejich vynucování;*
- *propagace kultury integrity a transparentnosti v každodenní praxi prostřednictvím pravidelného zveřejňování informací a vyhodnocování nastavených pravidel.²⁷*

V návaznosti na výše představený dokument OECD vydalo již tři zprávy o implementaci doporučení mezi členskými státy, které se věnují případovým studiím v jednotlivých zemích nebo jednotlivým problémům a výzvám, kterým státy čelí při vytváření a implementaci pravidel pro regulaci lobbyingu. První z těchto zpráv o implementaci například uvádí přehled kroků, díky nimž je možné dosáhnout dodržování zavedené regulace:

- *komunikace a zvyšování povědomí o přijatých pravidlech u lobbistů, lobbovaných i veřejnosti;*
- *výchova k využívání 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 funkcionáře 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*

²⁷ The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

a vyhrazených prostor, povolení účastnit se konzultací, včasné informování o chystaných iniciativách, elektronizace registrace a podávání zpráv atd.).²⁸

- **Rada Evropy**

Jedním z materiálů, který byl RE zpracován, je tzv. Studie proveditelnosti, která hovoří o třech nástrojích, které jsou nejčastěji v souvislosti s regulací lobbingu využívány a diskutovány:

1. *hlášení (podávání zpráv) lobbistů prostřednictvím veřejného registru a/nebo pravidelně zveřejňovaných zpráv,*
2. *hlášení (podávání zpráv) veřejnými funkcionáři (např. legislativní stopa, veřejné diáře),*
3. *svobodný přístup k informacím (např. v ČR zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).²⁹*

Nejdůležitějším materiálem ze strany Rady Evropy je zejména **Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členským státům** (dále jen „Doporučení“). Doporučení bylo schváleno dne 22. března 2017 Výborem ministrů při Radě Evropy, který je rozhodovacím a nejdůležitějším orgánem Rady Evropy. Je tvořen ministry zahraničí členských zemí (popř. mohou být nahrazeni akreditovaným stálým diplomatickým zástupcem ve Štrasburku). Doporučení je svou povahou **nezávazný právní akt**. Jeho cílem je vést členské státy Rady Evropy při vytváření vnitrostátní politiky v oblasti právní regulace lobbingu a vytváří tak minimální standard regulace v této oblasti pro země Rady Evropy. Rada Evropy již rovněž avizovala, že v budoucnu na toto Doporučení bude orgány Radou Evropy odkazováno v rámci pátého kola hodnocení členských států ze strany GRECO. V Přípravné skupině k Doporučení byly zastoupeny tyto státy: Česká republika, Francie, Gruzie, Německo, Irsko, Litva, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Turecko, Velká Británie a další aktéři z řad mezinárodních organizací nebo akademické sféry.

Doporučení obsahuje definice základních pojmů, cíle a rozsah (vymezení lobbistů), ustanovení týkající se svobody projevu, politických aktivit a účasti ve veřejném životě, transparentnosti, veřejných registrů lobbistů, standardů etického chování pro lobbisty, sankcí, standardů etického chování pro veřejné funkcionáře (včetně opatření na ošetření otáčivých dveří), dohledu, poradenství a zvyšování povědomí, i přezkumu.

Z Doporučení vyplývá, že státy by měly disponovat registrem lobbistů či jiným alternativním mechanismem, který bude zaručovat veřejnosti přístup k informacím o lobbistické činnosti a zajišťovat ekvivalentní úroveň dostupnosti a transparentnosti (bod 13 Doporučení). Tyto registry by měly být udržovány veřejnými institucemi. V registrech by měly být minimálně zahrnuty informace týkající se identifikace lobbisty a kontaktních údajů, oblast činnosti a zájmy, které lobbista hájí či zastupuje, eventuálně identita klientů či zaměstnavatele. Právní regulace lobbingu (Definice, bod e) je na základě připomínek

²⁸ Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Volume 1. OECD 2008,

²⁹ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. TilmanHoppe. CDCJ(2014)4, 2014.

některých členských států definována velmi široce jako zákonem stanovená regulace, systém seberegulace či kombinace obojího.

Hlavním cílem právní regulace lobbingu má být podpora transparentnosti lobbistické činnosti – informace o lobbistické činnosti v kontextu procesů veřejného rozhodování by měly být odkryty. Dozor nad regulací lobbistické činnosti (dozorový úřad) by měl být svěřen určeným orgánům veřejné moci. V souladu s výše uvedenými opatřeními by státy měly přijmout opatření na podporu integrity veřejného sektoru a zabránit možným rizikům spojených s lobbistickými aktivitami. Za jedno z takových opatření je považováno nastavení systému tzv. otáčivých dveří (tzv. revolving doors nebo také cooling-off period). Pro veřejný sektor by také měla být zpracována pravidla a metodiky týkající se např. kontaktu státních zaměstnanců s lobbisty, přijímání darů, střetu zájmů nebo uchovávání důvěrných informací. Doplnujícím materiálem k Doporučení je Důvodová zpráva³⁰, která podrobněji rozvádí jednotlivé principy a definice. Jejím cílem je být více návodná (než Doporučení) ohledně možného postupu členských států v otázce právní regulace lobbistické činnosti.

• GRECO

Problematice lobbingu se z části věnuje také organizace GRECO, a to zejména ve 4. hodnotícím kole, které se zabývá prevencí korupce ve vztahu k členům parlamentu, soudcům a státním zástupcům. GRECO se v tomto hodnotícím kole zaměřuje především na otázky spojené s etickými principy a pravidly chování, střet zájmů a vynucování pravidel ošetřujících střet zájmů, zákaz či omezení určitých aktivit, deklarace zájmů, příjmu, majetku, zvyšování povědomí apod.

Podle materiálu 4. hodnotící zprávy ČR *„je třeba přijmout opatření pro zvýšení transparentnosti, aby veřejnost měla možnost zpětně vysledovat, či zájmy byly ve hře v procesu tvorby právních předpisů, a aby se omezilo riziko nepatřičného vlivu třetích stran na členy Parlamentu. Je jednoznačně žádoucí regulovat vztahy členů Parlamentu se třetími stranami a kontakty s osobami nebo skupinami, které představují specifické nebo odvětvové zájmy. Dále položit institucionální základ, například zavedením povinné registrace lobbistů, zavedením povinnosti členů Parlamentu, aby své vztahy se třetími stranami v souvislosti s návrhy právních předpisů zveřejňovali, zavedením pravidel chování pro dotyčné třetí strany a pro členy Parlamentu tak, aby jim bylo poskytnuto metodické vedení, jak jednat se třetími stranami, které se snaží ovlivňovat jejich práci a jak aktivně podporovat transparentnost v této oblasti.“*³¹

S ohledem na předcházející odstavec byla pro oblast prevence korupce ve vztahu k členům Parlamentu ČR udělena následující doporučení, která se vztahují k oblasti lobbingu a posílení transparentnosti v legislativním a rozhodovacím procesu:

- *zajistit včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů a zvýšit transparentnost činnosti podvýborů;*

³⁰ Důvodová zpráva k Doporučení Rady Evropy k právní regulaci lobbingu v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členským státům, Rada Evropy 2017. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806f4fbf

³¹ Čtvrté hodnotící kolo – Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům, GRECO 2016. <https://rm.coe.int/16806c319a>

- *zavést pravidla pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a tak učinit vzájemná jednání transparentní;*
- *přijetí etického kodexu pro členy Parlamentu, který bude snadno dostupný veřejnosti a doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, finančních zájmech, kontaktech se třetími stranami jakou jsou lobbisté apod.)*
- *přijatý etický kodex má být doplněn o praktická opatření, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí;*
- *přijetí vymahatelných pravidel pro členy Parlamentu regulující dary a jiné výhody (včetně jiných bezúplatných plnění), která budou snadno dostupná veřejnosti. Tato pravidla by měla zejména vymezit, jaké druhy darů a jiných výhod mohou být přijatelné, a definovat, jaké chování se od členů Parlamentu, kterým je taková výhoda poskytována nebo nabízena, očekává.³²*

Problematika lobbingu a jeho regulace ve členských státech bude taktéž jedním z předmětů 5. hodnotícího kola GRECO, které bylo zahájeno 20. března 2017. Hodnotící kolo bude následovat přístup, který byl představen v rámci předchozího kola a zaměří se na pokrytí obdobných oblastí, včetně standardů etiky a etických kodexů, střetu zájmů, oznámení osobních zájmů, příjmů a majetku, opatření související s působením vlivu třetích stran a fenomén tzv. revolving doors. Hodnocení národních opatření bude zaměřeno především na nejvyšší vládní úroveň, tj. na úroveň prezidenta, premiéra, ministry a další politické představitele jako např. náměstky nebo státní tajemníky.

- **WHO (Rámcová úmluva WHO o kontrole tabáku)**

Mezi závazky plynoucí z Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku (dále jen „FCTC“), jejíž smluvní stranou je i Česká republika (č. 71/2012 Sb. m. s.), patří i ustanovení v čl. 5 odst. 3 FCTC:

„3. Při vytváření a realizaci svých politik v oblasti veřejného zdraví týkajících se kontroly tabáku budou smluvní strany postupovat takovým způsobem, aby v souladu s vnitrostátními právními předpisy ochránily tyto politiky před komerčními a ostatními zájmy tabákového průmyslu.“

K článku 5 odst. 3 FCTC byly přijaty konferencí smluvních stran prováděcí pokyny (dostupné v anglickém jazyce on-line zde: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)

Tyto prováděcí pokyny zahrnují hlavní zásady a doporučení k tématu lobbingu – ovlivňování politik veřejného zdraví tabákovým průmyslem. Mezi relevantní doporučení ve vztahu k věcnému záměru zákona o lobbingu patří zejména doporučení č. 2 „zavést opatření k omezení interakcí s tabákovým průmyslem a zajistit transparentnost těch interakcí, které proběhnou“ a č. 5 „požadovat, aby informace poskytnuté tabákovým průmyslem byly transparentní a správné“.

Ačkoliv Česká republika vydala při ratifikaci FCTC interpretativní prohlášení, ve kterém mimo jiné prohlašuje, že ustanovení článku 5 odst. 3 považuje za ustanovení, kterým není dotčeno právo na nediskriminační jednání smluvních stran s tabákovým průmyslem, a umožňující

³² The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013.

nutnou míru součinnosti s tabákovým průmyslem v oblasti kontroly tabáku, je povinna článek 5 odst. 3 FCTC implementovat a při implementaci vzít v potaz výše uvedené prováděcí pokyny.

5.5 Hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí, sociální dopady a dopady na životní prostředí

Jelikož reportování o provedených lobbistických aktivitách bude vždy činěno za čtvrtletí a reportování nebude vyžadovat nijak obsáhlé informace, bude postačovat vytvoření poměrně jednoduchého systému (vytvořeného z prostředků vlastní rozpočtové kapitoly orgánu vedoucího registr), do nějž se budou lobbisté zapisovat a pro jehož obsluhu nebude potřeba vyčleňovat zvláštní oddělení, maximálně jednotlivé zaměstnance (viz srovnání zahraničních úprav v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace a zejména příklad Rakouska, jehož registr je přístupný zde <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>). Náklady státního rozpočtu bude třeba vynaložit na vytvoření registru (databáze) a jeho následnou správu, zadávání nových údajů, opravy apod.

Ze zkušeností států s registrem lobbistů vyplývá, že zaznamenáváním těchto údajů se zabývá obvykle jeden až dva zaměstnanci, a to v případech, kdy se do registru zaznamenává podstatně rozsáhlejší množství údajů a reportování o lobbistických kontaktech je častější než v navrhovaném případě. Největší objem údajů tak bude potřeba zadat do systému při jeho zřízení, následně už se bude jednat jen o aktualizace a výmazy či zápisy jednotek lobbistů. Přesné náklady však vyčíslit v této fázi nelze s ohledem na to, že detaily administrace, řízení a obsahu veřejné části registru by byla otázkou prováděcích předpisů.

Povinnost zaznamenávat legislativní stopu by s sebou neměla nést požadavky na státní rozpočet, neboť se bude jednat pouze o rozšíření uváděných údajů, které však osoby zapojené do legislativního procesu – lobbovaní, mají k dispozici a jejich zaznamenání by nemělo představovat signifikantní zvýšení administrativních nákladů.

Podnikatelského prostředí se návrh dotýká v případě, že podnikatel zároveň se svou podnikatelskou činností vykonává lobbying, nebo je lobbying přímo hlavním předmětem jeho podnikatelské činnosti. Zde bude určující, zda podnikatel vykonává lobbying jako lobbista, který bude podléhat povinné registraci. V případě registrace bude podnikatel muset vynaložit náklady na vyplnění registračního formuláře a následné podávání periodických zpráv o lobbistické činnosti. Tyto náklady budou však administrativního charakteru a neměly by představovat podstatnou položku, jelikož zprávy nebude nutné podávat s vysokou četností a nebudou vyžadovány rozsáhlé údaje.

Sociální dopady a dopady na životní prostředí se nepředpokládají.

5.6 Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhované řešení nijak nerozlišuje mezi osobami účastnicími se lobbistických aktivit na základě pohlaví, rasy, vyznání ani jiných diskriminačních důvodů a nepůsobí vůči žádné ze skupin potenciálně zapojených do lobbistických aktivit diskriminačně.

5.7 Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhované řešení vyvolává dopady na ochranu soukromí či osobních údajů.

Navrhované řešení legislativní stopy počítá se zveřejňováním seznamu osob, jež měly vliv a byly veřejnými funkcionáři (lobbovanými) konzultovány při přípravě legislativního návrhu. Kromě zveřejnění jména/názvu, identifikačního čísla či roku narození a afiliace ke korporaci, spolku či jinému typu subjektu se nepočítá s uveřejňováním dalších údajů v legislativní stopě.

V případě registru lobbistů půjde o jednoduchý jmenný seznam, který by se měl ve svojí veřejné části obejít bez uvádění jakýchkoli citlivých údajů. U každého subjektu provozujícího lobbying budou umístěny odkazy na čtvrtletní zprávy o činnosti. Nesprávné či nepravdivé údaje bude moci lobbovaný i lobbista napadnout u správce registru námitkou, jež bude v registru vyznačena.

Zákonnou úpravou lobbyingu dojde k určitému zásahu do soukromí lobbistů i lobbovaných veřejných funkcionářů a dalších od nich odvozených osob, neboť lobbisté budou muset zveřejňovat identifikační údaje o sobě a uskutečněném lobbyingu za uplynulé čtvrtletí, což bude zahrnovat i identifikaci lobbovaných, se kterými jednali. Tento zásah je však vyvažován veřejným zájmem na zvýšení transparentnosti komunikace mezi lobbisty a veřejnými funkcionáři a zprůhlednění legislativního procesu.

5.8 Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh se nijak nedotýká otázek bezpečnosti a obrany státu.

5.9 Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

• Přiměřenost

Zvolená opatření se, jak by mělo být patrné již z hodnocení dopadů regulace, snaží nevytvářet zbytečně invazivní regulaci.

Cílů právní úpravy by bylo možné dosáhnout i nelegislativními prostředky, jako jsou kupříkladu etické kodexy a na ně navázané nástroje, či veřejné diáře politiků. K těmto krokům však opakovaně nebyla nalezena politická vůle, jelikož není ochota k přijímání těchto samoregulačních mechanismů. Proto předkladatel zvolil cestu legislativních změn, jakkoliv i zde je otázka většinové politické vůle diskutabilní.

Rozsah ukládaných povinností by neměl pro adresáty, tj. lobbisty a lobbované, představovat nadměrnou zátěž, neboť registrace a podávání reportů nepředstavuje z hlediska vynaloženého času a prostředků zásadní položku, jelikož nebude požadováno uvádění velkého množství údajů. Ani v případě legislativní stopy by se nemělo jednat o nijak náročný a nákladný proces. Výčet těchto kontaktů by se tak jen rozšířil o zpracovatele samotného návrhu a autory dalších změn.

Nedochází ani k excesivnímu rozšiřování kompetencí orgánů veřejné správy, jelikož registr lobbistů v podobě veřejného seznamu bude mít na starosti již existující instituce.

• Jednoznačnost

Jelikož registr lobbistů se bude procesně řídit částečně vlastní úpravou a částečně správním řádem (částí čtvrtou ve vztahu k zápisu do registru), lze říci, že procesní pravidla jsou dána standardně jako u jiných veřejných registrů. Samotný registr je spojen pouze se zapisováním lobbistů a příjmem jejich čtvrtletních zpráv o činnosti, jež budou

obsahovat základní údaje. Zamýšlená právní úprava by neměla umožňovat širokou míru diskrece, neboť zapsání lobbisty do seznamu by mělo následovat po předložení všech relevantních dokumentů. Zapisující orgán by měl dohlížet pouze na úplnost požadovaných údajů a jejich správnost, kontrolovanou dle informací z veřejných registrů a jiných informačních systémů veřejné správy.

- **Standardnost**

Jelikož se zápis do registru bude řídit správním řádem, lze konstatovat, že navrhovaná úprava bude zakotvena do existujícího systému procesních postupů. Sankce budou stanoveny obdobně (s obdobnými sazbami pokut) jako u zákona o střetu zájmů, kde jsou stanoveny sankce při nesplnění náležitostí jednotlivých oznámení. K řešení přestupků bude příslušný správce registru nebo úřady obcí s rozšířenou působností.

Navrhovaná úprava vychází z dobré praxe v ostatních zemích EU a snaží se zavést schůdné a vymahatelné řešení, které je adekvátní ke složitosti dané problematiky. Reflektuje přitom zahraniční zkušenosti s rozsáhlými systémy regulace lobbingu, které však mnohdy působí jen velmi formálně a nenaplňují sledovaný účel.

- **Motivace ke korupci**

Navrhovanou právní úpravou nedochází k extenzivnímu rozšíření povinností dotčených osob, úprava by se měla týkat lobbistů (půjde zejména o právnické osoby, zabývající se lobbingem), přičemž povinnosti jim ukládané nebudou mít nijak extenzivní charakter, budou pouze povinni zapsat se do registru a podávat za každé čtvrtletí reporty. Doposud nebyla lobbistům jako skupině výrazně ovlivňující legislativní prostředí stanovena žádná povinnost, náklady na nyní navrhované řešení jsou minimální a bude se jednat pouze o zvýšení transparentnosti legislativního procesu, bez restriktivních opatření, jež by zakazovala lobbistům stýkat se s lobbovanými. Neměla by proto vznikat motivace k obcházení těchto pravidel.

- **Rozhodování**

Rozhodování ve věcech zápisu do registru či výmazu bude prováděno evidenčním orgánem. Procesním předpisem použitelným obecně na věci týkající se registru lobbistů přitom bude správní řád v části čtvrté, kde jsou stanoveny i opravné mechanismy.

- **Transparentnost**

Transparentnost je hlavním cílem celé navrhované úpravy. Samotný registr lobbistů, zřízený při Evropské komisi, nese název Rejstřík transparentnosti EU (Transparency Register). Navrhovaná úprava je přitom inspirována právě i tímto rejstříkem jak po obsahové, tak po technické stránce. Informace z registru lobbistů (jak o jednotlivých lobbistech, tak čtvrtletní zprávy o činnosti) by měly být dostupné online, a poskytovat tak občanům i veřejné správě další kanál veřejné kontroly. Zajištěn by měl být dálkový bezplatný přístup bez nutnosti předchozího povolení či zpoplatnění. Systém by měl ponejvíce odpovídat registru lobbistů tak, jak je zřízen a funguje v Rakousku. Kontrola rozsahu zveřejňovaných údajů bude prováděna evidenčním orgánem.