

ZÁVĚRY Z EXPERTNÍCH STOLŮ O LOBBINGU

Na jaře roku 2011 se konala čtyři odpolední setkání expertů v rámci neziskového projektu, jehož cílem bylo **vytvořit konkrétní doporučení**, s nimiž bude při přípravě zákona o regulaci lobbingu pracovat Ministerstvo vnitra, které má přípravu zákona na starosti.

Expertní setkání organizovala obecně prospěšná společnost **Respekt institut** v rámci projektu, který zaštiťovala **Ing. Lenka Andrášová**, poslankyně Parlamentu ČR, ve spolupráci se **Sociologickým ústavem Akademie věd ČR**, podporou **Nadace Open Fund Praha** v rámci programu Transparentnost a veřejná odpovědnost, s podporou **Velvyslanectví Spojených států amerických Praha** a **Norského velvyslanectví v Praze**. Na přípravě podkladů a závěrů projektu se podílel také **Ekologický právní servis**.

Tato zpráva je tedy především **souhrnem základních doporučení a stanovisek**, na kterých se shodla dvacetičlenná expertní skupina v rámci svých setkání. Zprávu doplňují zásadní **závěry z výzkumů o lobbingu**, jež v roce 2011 realizoval Sociologický ústav AV ČR. Konkrétní návrhy řešení regulace lobbingu jsou nadto zasazeny do kontextu právního prostředí ČR z důvodu jasného pojmenování podmínek a důsledku, která s sebou nesou.

Závěry z expertních stolů navíc byly konfrontovány dalšími odborníky a zainteresovanými stranami v rámci **širšího dotazníkového šetření**, který proběhl v květnu tohoto roku a kladl si za cíl tyto závěry podrobit širší diskusi. Tato zpráva obsahuje také názory a stanoviska vzešlá z tohoto průzkumu.

Setkání odborníků vždy předcházela expertní panel, na kterém vystoupila řada expertů s mezinárodními zkušenostmi s regulací lobbingu. Jejich seznam uvádíme v závěru této zprávy.

PŘEHLED ZÁKLADNÍCH TEZÍ

Je v současnosti v České republice lobbying nějak regulován?

V současnosti není lobbying v českém právním řádu žádným způsobem upraven. Lobbistická činnost je přípustná na základě zásady „co není zakázáno, je dovoleno“ vyjádřené v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR.

Existuje společenská poptávka po regulaci lobbyingu?

73 % Čechů si myslí, že lobbying vede ke korupci. Veřejnost v České republice, představitelé podnikatelského prostředí i experti na problematiku lobbyingu by přivítali regulaci lobbyingu. Většina z nich je přesvědčena, že **regulace lobbyingu by pomohla zvýšit transparentnost politického systému**. Regulace by zároveň umožnila transparentní ovlivňování lobbovaných coby legitimní činnost v očích veřejnosti.

Jakou formu regulace lobbyingu považují experti za nejvhodnější pro ČR?

Většina expertů doporučuje zavést v podmínkách ČR **povinnou zákonnou formu regulace lobbyingu**, která podle nich bude mít oproti dobrovolným formám regulace větší efekt a bude lépe vymahatelná. Dobrovolné formy samoregulace považují spíše za vhodný doplněk zákonné formy.

Koho experti považují za lobbistu?

Nejčastější varianta definice, kterou experti zmiňovali, byla ve smyslu: „*Osoba, která komunikuje s držitelem veřejné moci ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu atd.*“ Experti rovněž k takto formulované definici považují za důležité dodat vymezení ve smyslu: „*osoba, která reprezentuje zájmy větší skupiny*“ nebo „*ten, kdo zastupuje kolektivní zájem.*“

Lobbisté by měli mít tyto povinnosti: **registrovat se**, zveřejnit svého **zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbyingu, téma** (předmět) **lobbyingu, jméno a instituci lobbovaného**, odevzdávat **finanční zprávu**, přijmout **audit** kontrolního orgánu a podepsat **etický kodex**.

Koho považují experti za lobbovanou osobu?

Experti se shodli, že do výčtu lobbovaných měli patřit:

- *poslanec Poslanecké sněmovny PČR, senátor Senátu PČR, asistent poslance, asistent senátora,*
- *člen vlády, náměstek člena vlády, asistent člena vlády, vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády,*
- *předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, člen Rady Českého telekomunikačního úřadu, člen bankovní rady České národní banky, prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, vedoucí státem ovládaných obchodních společností,*
- *hejtman, člen rady kraje nebo člen rady hlavního města Prahy, ředitel krajského úřadu, starosta města.*

V zákonné úpravě měly být zahrnuty tyto povinnosti lobbovaných: vést **veřejný diář**, zveřejnit **jméno lobbisty**, zveřejnit, **s kým lobbovaný jednal o daném tématu**, zveřejňovat **finanční zájmy**, **nepřijímat jakékoli výhody**.

Co experti považují za lobbying?

Pokud bude zákonná úprava respektovat tuto definici lobbisty, většina expertů se přiklání k vymezení lobbyingu jako: „*lobbying je komunikace vedená/uskutečňovaná lobbistou v zájmu svého klienta nebo zaměstnavatele*“ nebo „*lobbying je komunikace mezi lobbistou a držitelem veřejné moci, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování držitele veřejné moci*“

POKUSY O ZÁKONNÉ ÚPRAVY LOBBINGU V ČR

V současnosti není lobbying v českém právním řádu žádným způsobem upraven. Pokud chápeme lobbying například ve smyslu definice OECD („ústní či písemná komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímání zákonů, politiky či úředních rozhodnutí, často se zaměřující na zákonodárnou větev na celostátních a regionálních stupních, avšak která se odehrává i ve výkonné větvi, např. k ovlivnění přijetí pravidel či návrhů projektů a smluv“¹), pak je lobbistická činnost přípustná na základě zásady „co není zakázáno, je dovoleno“ vyjádřené v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR.

Jako první pokus prosadit určitá pravidla lobbingu lze považovat návrh dobrovolného **Etického kodexu poslance**, který v listopadu 2005 předložil tehdejší předseda Poslanecké sněmovny **Lubomír Zaorálek** (ČSSD). V dokumentu, který měl zvýšit důvěru občanů v Parlament ČR, se lobbingu týkal především čl. 5: „Poslanec Parlamentu České republiky se zavazuje na půdě Poslanecké sněmovny setkávat se zástupci pouze těch lobbistických a jiných zájmových organizací, které se před tím registrovaly podle vnitřního předpisu sněmovny.“² Návrh však vyvolal zanedbatelnou odezvu, kdy jej podepsalo pouze devět poslanců (šest sociálních demokratů, dva komunisté a jeden člen US-DEU). Opoziční ODS považovala kodex za prázdné gesto s ohledem na údajnou nevěrohodnost předkladatele návrhu.³

Třebaže **druhá vláda Mirka Topolánka** (ODS, KDU-ČSL, SZ) měla ve svém programovém prohlášení ustanovení, že „vláda připraví právní opatření regulující lobbying včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů“,⁴ k jeho naplnění nedošlo. V roce 2009, kdy se požadavek regulace lobbingu dostal do širšího povědomí díky aktivitám studentské iniciativy Inventura demokracie, předložili poslanci za ČSSD, **Bohuslav Sobotka** a **Jeronym Tejč**, **návrh zákona o lobbingu**⁵, který vycházel z návrhu slovenské Národní rady z roku 2005. V návrhu byl lobbying definován jako činnost, jejímž předmětem je lobbistický kontakt a pomoc k jeho uskutečňování. Lobbisté by se mj. museli registrovat u Ministerstva vnitra a zároveň získat živnostenský list na provozování lobbingu (volná živnost). Vláda Jana Fišera vydala k návrhu v červnu 2009 nesouhlasné stanovisko⁶ a na konci září téhož roku byl návrh zamítnut v Poslanecké sněmovně v prvním čtení. Kritické hlasy se ozývaly především z řad ODS, které označily návrh za nedostatečný, mj. kvůli povinnosti hlásit veškeré lobbistické kontakty včetně styku s občany.

Tento návrh byl přepracován a s úpravami zohledňujícími předchozí kritické připomínky předložen v únoru 2010 Poslanecké sněmovně poslanci **B. Sobotkou**, **J. Tejcem**, **Ondřejem Liškou** (SZ), **Pavlem Kováčikem** (KSČM) a **Věrou Jakoubkovou** (DSZ)⁷. Lobbista byl nově definován na základě soustavného vykonávání lobbingu, jež bylo určeno počtem více jak tří lobbistických kontaktů za čtvrtletí. Přibyla i některá práva lobbistům. Návrh obsahoval i dílčí změnu zákona o střetu zájmů a jednacího řádu PS. Vláda Jana Fišera opět vydala nesouhlasné stanovisko. Nesouhlasila např. s definicí lobbingu jako činností zaměřenou na kontakt nebo s uveřejňováním lobbistických příspěvků na webových stránkách úřadů. Přes tuto kritiku byl návrh zákona v Poslanecké sněmovně schválen, ale zamítnut 23. 6. 2010 v Senátu. Z důvodu voleb do Poslanecké sněmovny na další projednání návrhu zákona nedošlo.

¹ Principy transparentnosti a integrity v lobbingu (18.2.2010, OECD)

² Etický kodex poslance, Dostupné z: <<http://www.novinky.cz/specialy/dokumenty/68970-dokument-eticky-kodex-poslance.html>>.

³ Etický kodex zatím poslance nesváže, 8.11.2005, Dostupné z: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=1132>>.

⁴ Programové prohlášení vlády, 17.1.2007, Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>>.

⁵ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 832/0, 2009, Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=54651>>.

⁶ Stanovisko vlády 832/1, Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57599>>.

⁷ Sněmovní tisk 994/0, Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=994&CT1=0>>.

VÝCHODISKA PROJEKTU A ANALÝZA SOUČASNÉ SITUACE

Veřejnost o lobbingu

V březnu 2011 byl na Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i. proveden výzkum veřejného mínění o názorech Čechů na lobbing, reformu lobbingu a protikorupční politiku⁸. V šetření byla respondentům položena série otázek o regulaci lobbingu. Slovo „lobbing“ nebylo v těchto otázkách použito vzhledem k jeho negativním konotacím. Hlavní otázka zněla: „*Představme si, že se vláda rozhodne omezovat způsob komunikace zástupců firem s politiky a úředníky veřejné správy. Nakolik byste byl pro nebo proti následujícím metodám regulace?*“

Tabulka 1. Názory na různé formy regulace v procentech

| | Zcela pro | Spíše pro | ani pro, ani proti | Spíše proti | Zcela proti | Neví |
|---|-----------|-----------|--------------------|-------------|-------------|------|
| a) Měl by být zřízen veřejný rejstřík všech osob, které pravidelně komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, | 16,7 | 31,1 | 23,7 | 9,3 | 4,4 | 14,8 |
| b) úředníci veřejné správy a politici by měli mít povinnost zveřejňovat jména jednotlivců a firem, se kterými komunikují, | 22,4 | 34,1 | 21,4 | 8,2 | 3,0 | 10,9 |
| c) politici a úředníci veřejné správy by nesměli komunikovat s jakýmikoliv zástupci firem o otázkách týkajících se veřejných zakázek. | 23,9 | 24,8 | 21,4 | 10,6 | 4,4 | 15,0 |

Data v Tabulce 1 odkrývají dva významné aspekty českého veřejného mínění o lobbingu. Za prvé, **vyšší počet lidí, kteří nejsou „ani pro, ani proti“ nebo „nevědí“, svědčí o velké míře nejistoty a nedostatku znalostí ohledně dané otázky.** To podtrhuje potřebu širší veřejné diskuse a větší informovanosti o lobbingové praxi. Přesto však je **počet respondentů, kteří podporují výše uvedené formy regulace, víc než třikrát vyšší než počet těch, kteří je odmítají;** největší podporu veřejnosti získala myšlenka, že **by politici měli zveřejňovat jména osob (lobbistů), se kterými komunikují.**

Z otázek zaměřených přímo na lobbing je jasné, že si respondenti tento jev spojují s korupcí. Někteří sice považují lobbing za legitimní formu chování, asi **73% však souhlasí s tím, že lobbing vede ke korupci.** Většina je zároveň přesvědčena, že **regulace lobbingu by pomohla zvýšit transparentnost politického systému.**

⁸ Šetření je součástí výzkumného projektu „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v České republice“ a realizovalo jej CVVM. Reflektuje názory reprezentativního vzorku českého obyvatelstva nad 15 let. Hlavním řešitelem projektu je Michael L. Smith, Ph.D. Termín terénního šetření: 7. 3. – 14. 3. 2011, reprezentativita: obyvatelstvo ČR ve věku od 15 let, počet dotázaných: 1306, metoda sběru dat: osobní rozhovor tazatele s respondentem.

Tabulka 2. Odpovědi na otázku: „Někdy se v médiích hovoří o „lobbingu“ či „lobbování“, tedy o procesu, kdy se firmy a různé skupiny snaží u orgánů státu a jeho představitelů prosadit své zájmy. Nalik souhlasíte či nesouhlasíte s následujícími tvrzeními ohledně lobbingu?“

| | rozhodně souhlasím | spíše souhlasím | ani souhlas, ani nesouhlas | spíše nesouhlasím | rozhodně nesouhlasím | neví |
|--|--------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|----------------------|------|
| a) Lobbing je oprávněná forma komunikace mezi firmami a politiky či úředníky veřejné správy, | 4,4 | 17,3 | 26,7 | 24,0 | 14,6 | 13,0 |
| b) lobbing vede ke korupčnímu chování, | 37,2 | 35,5 | 13,4 | 3,3 | 0,9 | 9,7 |
| c) regulace lobbingu povede k větší průhlednosti českého politického systému. | 25,3 | 30,8 | 17,5 | 7,6 | 2,5 | 16,4 |

Další důležitou oblastí, která byla v rámci výzkumu zkoumána, byla proti-korupční politika. Ve výzkumu jsme se ptali „Nalik účinná by podle Vašeho názoru byla v boji proti korupci v České republice následující opatření?“ Jedním ze jmenovaných opatření bylo „všichni lobbisté by měli povinnost zaregistrovat se ve veřejné databázi“.

38,6 % respondentů odpovědělo, že registr lobbistů by byl velmi účinné opatření v boji s korupcí. Dalších 38,6 % odpovědělo, že by to bylo poměrně účinné. V kontrastu s tím si jen 10,6 % respondentů myslí, že by toto opatření bylo spíše neefektivní a 2,1 % si myslí, že by to bylo velmi neúčinné. Velká většina Čechů věří, že **by regulace lobbingu pomohla v boji s korupcí.** Zastánci regulace jsou oproti kritikům v poměru 6:1.

Zástupci českých firem a korporací o lobbingu

V dubnu 2011 bylo pod vedením Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. provedeno „Šetření českého podnikatelského prostředí 2011“⁹. Účelem tohoto šetření bylo posoudit zkušenosti firem a názory řídicích pracovníků spojené s lobbingem v České republice. Šlo zejména o problematiku, jak české firmy lobbují, dále jejich výdaje na činnosti spojené s lobbingem a jejich názory na regulaci lobbingu.¹⁰

Jedním z nejdůležitějších zjištění výzkumu podnikatelského prostředí jsou odpovědi na otázku: „Využíváte při komunikaci s politiky či úředníky externích konzultantů či agentur?“ Pouze 1 % z firem, na kterých byl výzkum proveden, odpovědělo, že pravidelně využívají služeb těchto konzultantů a agentur. Dalších 12 % jich využívá příležitostně a 21 % manažerů (většinou menších firem) odpovědělo, že s politiky a veřejnými činiteli nekomunikují vůbec. Důležité je, že 64 % manažerů využívají při lobbingu svých vlastních kapacit.¹¹ Data tak demonstrují, že velká většina lobbingových aktivit je realizována firmami samotnými, aniž by využívali externí agentury. Z toho vyplývá, že **regulace lobbingu, má-li být efektivní, nemůže zahrnovat pouze profesionální lobbisty** – je nutné, aby zahrnula všechny formy lobbingových aktivit, které jsou firmami realizovány.

⁹ Toto šetření bylo rovněž součástí výzkumného projektu „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v České republice“, které realizovalo CVVM. Hlavním řešitelem projektu je Michael L. Smith, Ph.D.

¹⁰ The agency Focus – centrum pro sociální a marketingovou analýzu, spol. s r. o., provedlo 810 rozhovorů s manažery a vlastníky malých, středních a velkých podniků operujících v sektorech průmyslové výroby (336 rozhovorů), energetiky (159 rozhovorů) a stavebnictví (315 rozhovorů). Dotazovaní zástupci firem představují reprezentativní vzorek v jejich odvětvích a jejich firmy mají dohromady příjmy kolem 147 miliard Kč, což představuje přibližně 5 % českého HDP.

¹¹ V 58 % z těchto firem lobbují přímo sami ředitelé, v 30 % lobbují jiní zástupci z top managementu, v 10 % pak vykonávají lobbing PR či právní oddělení.

Podobně jako ve výzkumu veřejného mínění byli i čeští manažeři dotázáni na jejich postoj k různým formám regulace lobbignu v České republice. Z následující tabulky je evidentní, že čtvrtina z těchto manažerů vyjádřila jistou míru nejistoty v názorech na formy regulace. I podnikatelské prostředí tedy potřebuje širší veřejnou diskusi a větší informovanost o lobbignové praxi. Přesto **45,3 % manažerů souhlasí s registrem lobbistů**. Jen 28,7 % je proti. **Většina manažerů také souhlasí, aby veřejní činitelé zveřejňovali jména osob a firem, které s nimi komunikovali**. Zajímavé je, že čeští manažeři jsou naopak skeptičtí k návrhu, aby lobbisté získali nějaká privilegia za registraci (45,7 % je proti) - regulaci lobbignu tedy není nutné zakládat na pozitivní motivaci.

Tabulka 3. Názory manažerů na různé formy regulace v procentech

| | Zcela pro | Spíše pro | ani pro, ani proti | Spíše proti | Zcela proti |
|--|-----------|-----------|--------------------|-------------|-------------|
| a) Měl by být zřízen veřejný rejstřík všech osob, které pravidelně komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, | 20,1 | 25,2 | 25,9 | 15,9 | 12,8 |
| b) osoby, které pravidelně komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by měly získat zvláštní výsady, aby se zapsaly do veřejného rejstříku, | 8,0 | 16,7 | 29,6 | 22,0 | 23,7 |
| c) úředníci veřejné správy a politici by měli mít povinnost zveřejňovat jména jednotlivců a firem, se kterými komunikují, | 28,4 | 31,5 | 20,6 | 10,2 | 9,6 |
| d) politici a úředníci veřejné správy by nesměli komunikovat s jakýmkoliv zástupci firem o otázkách týkajících se veřejných zakázek. | 22,8 | 22,8 | 28,8 | 15,4 | 10,1 |

Jak ukazuje poslední tabulka, v podnikatelské sféře existuje široká podpora regulace lobbignu. Manažeři jsou navíc přesvědčeni, že česká ekonomika silně trpí korupcí a nefér businessem. 53,5 % z nich pak souhlasí, že regulace lobbignu by podpořila etické obchodní postupy.

Tabulka 4. Odpovědi na otázku: „Nakolik souhlasíte či nesouhlasíte s následujícími tvrzeními ohledně pokusů o regulaci způsobu, kterým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy?“

| | rozhodně souhlasím | spíše souhlasím | ani souhlas, ani nesouhlas | spíše nesouhlasím | rozhodně nesouhlasím |
|--|--------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|----------------------|
| Regulace způsobu, kterým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by byla pro firmy v mém oboru činnosti škodlivá, | 8,8 | 16,9 | 37,7 | 22,5 | 14,2 |
| regulace způsobu, kterým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by byla pro českou ekonomiku přínosem, | 16,8 | 27,9 | 32,5 | 13,1 | 9,8 |
| regulace způsobu, kterým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy, by podpořila etické obchodní postupy. | 22,5 | 31,0 | 28,0 | 9,8 | 8,8 |

Ze závěrů obou reprezentativních výzkumů tedy zřejmé: **naše společnost jako celek i představitelé podnikatelského prostředí si jednoznačně uvědomují potřebu řešit problematiku komunikace zástupců českých firem a korporací s politickou reprezentací a přivítali by regulaci způsobu, kterým firmy komunikují s politiky a úředníky veřejné správy.**

Experti o lobbingu

I oslovení čeští experti¹² se shodují, že by lobbing měl být regulován. Na úvod byla v rámci dotazníkového šetření, provedeném k ověření závěrů expertní skupiny, dotázaným odborníkům položena základní otázka, zda-li má být lobbing v ČR regulován. **Přes 90 % se vyslovilo pro regulaci lobbingu**¹³. Pro regulaci lobbingu jsou bez výjimky všichni poslanci a senátoři, kteří se výzkumu zúčastnili¹⁴.

Poptávka po regulaci lobbingu je zřejmá již z výše zmíněných dvou šetření, které proběhly pod vedením Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. Expertní skupina se proto také věnovala již konkrétním důvodům, proč by měl být lobbing v ČR regulován. Zároveň experti hledali i možná slabá místa a omezení případné regulace – tedy důvody, proč by lobbing regulován být neměl.

S vědomím poptávky po regulaci způsobu komunikace firem s politiky a úředníky expertní skupina definovala konkrétní riziková místa této komunikace a ovlivňování rozhodovacího procesu. Po identifikaci základních problematických míst se experti pokusili definovat, jakou roli by měla regulace lobbingu mít v řešení rizikových míst. Experti vymezili čtyři zásadní oblasti, kterým je nutné v souvislosti s regulací způsobu komunikace věnovat pozornost. Jsou jimi:

- **legislativní proces** – riziko při schvalování zákonů, pozměňovacích návrhů, nastavování politik atp.
- **rozdělování veřejných prostředků** – riziko při zadávání veřejných zakázek, neprůhledná majetková struktura některých právnických osob atp.
- **státem ovládané podniky** – riziko jak z pohledu lobbovaných (podniky například zadávají veřejné zakázky), tak z pohledu lobbistů (podniky ovlivňují legislativu, podílí se na nastavování politik atp.)
- **financování politických stran** – riziko možnosti ovlivnění držitelů moci financováním jejich politických stran

Jaká je role regulace lobbingu v řešení výše zmíněných rizikových míst?

Experti považují za důležité, aby se význam zákona o regulaci lobbingu jako nástroje boje proti korupci nepřeceňoval a nesnažili jsme se jeho pomocí řešit primárně korupci namísto nastavení pravidel pro zákonný lobbing. Mnoho problémů spojené s korupcí je podle expertů dobré řešit jinými zákony a předpisy – jejich přípravou, případně novelizací. Zákon o regulaci lobbingu je z perspektivy boje proti korupci jen **jeden z nástrojů, který může být využit** a který ostatním opatřením umožní, aby byly efektivní.

Doporučení na změny v konkrétních oblastech:

K omezení výše uvedených rizik doporučují experti průběžně **mapovat aktivity osob**, které ve vyjmenovaných oblastech rozhodují – například zprůhlednit jejich rozhodování (uvádět s kým a za jakým účelem v daných věcech jednají atp.) a nechat je nést za svá rozhodnutí zodpovědnost.

Riziková místa v oblasti legislativního procesu je podle expertů dobré řešit především změnou **Jednacího řádu Poslanecké sněmovny**. Oblast veřejných zakázek a problematiku financování politických stran by měl pokrývat zejména **Zákon o střetu zájmů, Zákon o zadávání veřejných zakázek, Zákon o státní službě** (konkrétně například zvýšení imunity úředníků vůči politickým tlakům).

Dobrým nástrojem by podle expertů rovněž mohlo být nastavení odpovědnosti úředníků. V oblasti státem ovládaných podniků by vedlo k zmírnění rizik například **rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, odpovědnost členů správních a dozorčích rad státních podniků**.

12 K účasti v expertní skupině byli osloveni zástupci všech **poslaneckých klubů, Senátu ČR, Evropského parlamentu**. Dále byla účast nabídnuta zástupcům **Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti**. Přizváni rovněž byli **zástupci akademické sféry, představitelé advokátních a poradenských společností, právníci a zástupci významných svazů a nevládních organizací**. Kompletní seznam členů expertní skupiny naleznete v závěru tohoto dokumentu.

13 Konkrétně na otázku: *Měl by být podle vás lobbing v ČR regulován?* odpovědělo 42 respondentů odpověď „ano“ a 4 respondenti odpověď „ne“.

14 V rámci výzkumu jsme oslovili všechny poslance a senátory a požádali je o vyplnění dotazníku. Dotazník vyplnilo 21 z nich.

Regulace lobbingu by podle expertů měla pomoci v řešení výše zmíněných rizik především **mapováním interakcí lobbovaných a lobbistů**, což by usnadnilo vyšetřování korupčních případů a zefektivnilo ostatní nástroje boje proti korupci. Regulace lobbingu tedy pomůže řešit jmenované problémy **zprůhledněním procesů ovlivňování lobbovaných**. Regulace by tak zároveň umožnila **transparentní ovlivňování lobbovaných** coby legitimní činnost v očích veřejnosti.

Podle expertní skupiny patří mezi hlavní důvody, proč by měl být lobbing regulován, především **transparentnost rozhodovacích procesů a tvorby zákonů**, dále **posílení veřejné kontroly, omezení upřednostňování dílčích privátních zájmů a omezení korupce a klientelismu**¹⁵.

Dalšími důvody pro regulaci lobbingu podle expertů jsou: **průhledné financování politických stran a kampaní, důvěryhodnost profese lobbisty, podpoření důvěryhodnosti politiků, uspokojení politické i společenské poptávky pro regulaci lobbingu**.

Lobbing je veřejností stále vnímán pejorativně a je spojován s korupcí. Jedním z cílů regulace lobbingu je podle expertů jeho **vymezení jako legální a legitimní činnosti** vůči korupčnímu jednání, které je nejen nelegitimní (nepřijatelné pro veřejnost z etického hlediska) ale také nelegální. Při regulaci lobbingu je proto důležité určit jasnou hranici, kde končí lobbing a kde začíná korupce.

Mezi nejčastějšími důvody, proč by lobbing neměl být regulován, byla jmenována především hrozba **větší byrokracie a administrativní zátěže pro lobbované i lobbisty**, hrozba obtížného **legislativního nastavení regulace** (mj. nesnadné vymezení lobbingu a určení hranic regulace) a hrozba **nevymahatelnosti regulace** (problematika kontroly a sankcí). Jako další důvody, proč by lobbing neměl být regulován, uváděli experti **přílišnou kontrolu ze strany státu, privilegování určité skupiny a omezení komunikace občanů s politiky**.

Problém vymahatelnosti je hlavním důvodem také z pohledu expertů, kteří vyplnili zmíněný dotazník. **Nevymahatelnost regulace (problematika kontroly a sankcí)** označilo jako hlavní důvod téměř polovina respondentů.

Zmíněné důvody proti regulaci lobbingu je nutné považovat za možná rizika již při tvorbě a schvalování případného zákona o lobbingu. Má-li být návrh zákona o lobbingu úspěšný, nutně musí v navržených řešeních co nejvíce zmírnit důvody vyjmenované proti regulaci lobbingu.

¹⁵ **Transparentnost rozhodovacích procesů a tvorby zákonů** spolu s **bojem proti korupci** byly také nejčastější důvody, které uváděli experti v dotazníkovém šetření. Konkrétně ze 46 expertů, kteří dotazník vyplnili, je „transparentnost rozhodovacích procesů a tvorby zákonů“ hlavním důvodem pro téměř polovinu z nich, „boj proti korupci“ pak je hlavním důvodem pro 26 % respondentů.

ZÁVĚRY EXPERTNÍ SKUPINY K ZÁKONU O LOBBINGU

Předpoklady a možnosti řešení regulace lobbingu

Většina odborníků z expertní skupiny doporučuje zavést v podmínkách ČR **povinnou zákonnou formu regulace lobbingu**, která podle nich bude mít oproti dobrovolným formám regulace větší efekt a bude lépe vymahatelná.¹⁶ Dobrovolné formy samoregulace považují spíše za vhodný doplněk zákonné formy (například pomocí etických kodexů lobbistů, etických kodexů veřejné správy atp.)

Potřebu povinné formy regulace potvrdil i dotazníkový výzkum mezi odborníky. Více jak **75 % z nich je pro povinnou regulaci lobbingu**. Přes 60 % ze zastánců povinné regulace pak zastává názor, že by tato regulace měla mít formu zákona.¹⁷

Za nutné předpoklady zákonné regulace lobbingu považují experti především jasnou **definici lobbingu**, stejně jako **definici lobbisty i lobbovaného**. Zároveň doporučují, aby byla regulace lobbingu vztažena jak na **legislativní proces**, tak na **exekutivu**.

Za vhodný mechanismus regulace lobbingu považují experti **registraci lobbistů**, s důrazem na jasnou **definici parametrů registrace** (například rozsahu, aktuálnosti informací atp.). Zároveň je podle expertů vhodné v rámci zákonné regulace lobbingu řešit **předmět a cíl lobbování**¹⁸.

Dále experti doporučují v rámci zákonné regulace jasně definovat **kontrolní mechanismy a vymahatelnost regulace** (kontrolní orgán, sankce). Podle expertů je rovněž vhodné, aby zákonná regulace lobbistů umožňovala registrovaným lobbistům **disponovat výhodami**, které za svou registraci získají. Konkrétněji jsou tyto mechanismy rozebrány v kapitolách níže.

Neutrálně se experti staví k zahrnutí do zákonné regulace také problematiku „**otáčivých dveří**“ (tedy jev, kdy se do vysoké politiky mohou dostat představitelé zájmových skupin případně i lobbisté sami nebo se naopak někteří bývalí veřejní činitelé stávají významnými lobbisty).

K problematice „otáčivých dveří“ se mohli vyjádřit i oslovení odborníci v rámci dotazníkového výzkumu. **Většina z nich projevila souhlas, aby byla do zákonné úpravy zahrnuta časová perioda, během které by se bývalý lobbista nesměl stát veřejným funkcionářem a naopak**. Mnozí však vyjadřovali obavu, že daný zákon tak narazí na ústavní právo každého občana být volen. Doporučují tedy postihnout alespoň druhý směr – tedy, aby se lobbování nestávali lobbisty.

Definice lobbisty

Stěžejní oblastí problematiky regulace lobbingu je hledání odpovědi na otázku, *kdo by měl být označen za lobbistu*, kterého by měla připravovaná zákonná úprava lobbingu regulovat. Experti se měli pokusit písemně formulovat definici lobbisty.

V rámci povinné zákonné regulace experti jmenovali především dvě možnosti definice lobbisty - pomocí **výčtu kategorií osob** nebo pomocí **obecnější definice**, která bude mít širší platnost. Naprostá většina

¹⁶ V souvislosti s vyjádřením preference povinné zákonné regulace lobbingu se někteří z expertů vyjadřovali pro měkkou formu zákonné regulace, která nebude vůči lobbistům a lobbovaným příliš restriktivní.

¹⁷ Pro regulaci lobbingu se vyslovilo

¹⁸ Pro zavedení registru lobbistů a lobbingu se vyslovila i naprostá většina odborníků v dotazníkovém šetření. Konkrétně s výrokem „*Registr lobbistů a lobbingu je vhodný mechanismus regulace lobbingu*“ vyjádřilo souhlas přes 80 % z nich.

expertů se kloní k **obecnější definici** lobbisty, která nebude jen prostým výčtem kategorií osob. Podle expertů taková definice více odráží realitu, je **lépe aplikovatelná v praxi** a **bude se méně obcházet**.

Varianta 1

Nejčastější varianta definice, kterou experti v rámci obecnější definice zmiňovali, definuje lobbistu v souvislostech „**ovlivnění**“ **držitele veřejné moci**, například:

„Osoba, která komunikuje s držitelem veřejné moci ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu atd.“

Taková varianta počítá s přesným vymezením **držitelů veřejné moci**, které je možné převzít z jiné zákonné úpravy – například ze Zákona o střetu zájmů nebo ze Zákona o státní službě (viz níže). Experti rovněž k takto formulované definici považují za důležité dodat vymezení ve smyslu: „*osoba, která reprezentuje zájmy větší skupiny*“ nebo „*ten, kdo zastupuje kolektivní zájem*.“ Takové doplnění odliší lobbying od komunikace lobbovaného například se svými voliči, rodinnými příslušníky atp.

S touto variantou **souhlasí rovněž respondenti dotazníkového šetření**, kteří ale upozorňují, že není úplně zřejmé, co znamená „*kolektivní zájem*“ nebo „*větší skupina*“ a je tedy nutné ještě definici doplnit, aby byla naprosto zřejmá. Někteří experti v rámci dotazníku dále navrhovali, aby byly v zákoně vyjmenovány příklady lobbistů („*Zejména se jedná o...*“).

Varianta 2

Experty méně preferovaná varianta obecnější definice je opřena o pojem **lobbistický kontakt**. Blížila by se tak definici z posledního návrhu zákona o regulaci lobbyingu z roku 2009:

„Lobbistou je osoba, která soustavně vykonává lobbying. Pokud osoba uskutečnila v rámci jednoho kalendářního čtvrtletí více než tři lobbistické kontakty, případně uskutečnila v rámci jednoho kalendářního roku pět nebo více lobbistických kontaktů, platí, že soustavně vykonává lobbying.“

Nevýhodou této definice může být podle expertů fakt, že nepostihne nárazové lobbisty (například zástupce profesních sdružení či významných podniků), kteří se ozvou jen v případě zákona, který se jich aktuálně týká. Tato definice zároveň vyžaduje precizní vymezení toho, co je lobbistický kontakt.

Nejméně preferovanou možností je dle expertů vymezit lobbisty **výčtem** (ať už taxativním nebo demonstrativním). Experti v této souvislosti navrhovali zvolit například „kanadskou cestu“, tedy užší definici s jasným seznamem osob, které budou chápány jako lobbisté. Nevýhodou vymezení formou výčtu je podle expertů možnost obcházení zákonné definice a neregistrování těch, kteří by do zákonné regulace měli spadat (podobně jako v případě legislativní úpravy v Polsku).

Zákonná úprava by podle expertů měla zahrnovat pro lobbisty tyto povinnosti¹⁹:

- **registrovat se**
- zveřejnit svého **zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbyingu, téma (předmět) lobbyingu, jméno a instituci lobbovaného,**
- odevzdávat **finanční zprávu**, přijmout **audit** kontrolního orgánu,
- podepsat **etický kodex**.

Experti se lišili v názorech na periodu zveřejňování výše zmíněných informací (od několika týdnů až po jeden rok). Perioda by se podle nich navíc měla lišit dle druhu poskytované informace. Experti z řad lobbistů by preferovali delší periodu, neboť se obávají velké administrativní zátěže.

S vyjmenovanými povinnostmi souhlasí také odborníci, kteří se vyjádřili v dotazníkovém šetření. Výhrady měli jen směrem k **finanční zprávě**, kde je podle některých odborníků třeba jasně vymezit, co konkrétně znamená „odevzdávat finanční zprávu“ a zamezit případným duplicitám s dalšími zákony. Otazník někteří odborníci kladou také nad povinností **podepsat etický kodex**, jehož plnění bude těžko prokazatelné.

19 Tj. více než polovina expertů souhlasila, aby daná povinnost byla v zákonné úpravě o regulaci lobbyingu.

Zároveň se experti shodli, že by lobbisté měli mít následující práva:

- vystoupit na **výboru Parlamentu ČR** na pozvání,
- mít přístup ke všem **dokumentům připravované legislativy**,
- mít přístup ke **komisím a podvýborům Parlamentu ČR**,
- připojit **stanovisko** v rámci legislativního procesu,
- vstoupit do prostor Parlamentu ČR bez doprovodu,
- mít nárok na **zveřejnění stanoviska** lobbisty věcně příslušným orgánem veřejné moci,
- mít nárok na **vypořádání se s připomínkou** lobbisty věcně příslušným orgánem veřejné moci.

K právu „vystoupit na výboru Parlamentu ČR na pozvání“ je nutné podotknout, že již nyní může předsedající schůzi výboru udělit se souhlasem výboru slovo i jiným osobám.

S navrženými právy souhlasili i odborníci, kteří se zúčastnili dotazníkového šetření.

Jako práva lobbistů experti dále navrhovali například „přístup na legislativní radu vlády“, „nárok na setkání s poslancem či senátorem“ nebo „vystoupit na výboru za poplatek“, což však podpořilo jen několik z nich.

Někteří experti k výše zmíněnému řešení navrhovali, aby určité organizace a instituce (například sociální partneři, ambasády) měly výjimku ze zákona a zákon o regulaci lobbingu se na tyto organizace nevztahoval, neboť je jejich činnost upravena jinými zákony a ustanoveními.

Experty méně preferovanou variantou, je v rámci zákonné úpravy definovat tři kategorie lobbistů. Zákon by tak rozlišoval **profesionální lobbisty** (konzultanty), **in-house lobbisty** korporací a firem a **lobbisty nevládních organizací**. I v těchto jednotlivých kategoriích se však povinnosti a práva lobbistů, na kterých se experti shodli, významně neliší. Navíc by podle expertů hrozilo, že by se lobbisté snažili zařadit do nejnvýhodnější kategorie a například velké korporace by pak lobbovaly prostřednictvím svým nadací atp.

Experti se shodli na tom, že v rámci **registrace** by měly být veřejné následující informace o lobbistech:

- **jméno, příjmení**
- **obchodní firma nebo název**
- **právní forma, sídlo, IČ**
- **sankce** uložené v souvislosti s výkonem lobbingu
- **a informace, které plynou z výše zmíněných povinností** (doba a způsob uskutečnění lobbingu, předmět lobbingu, jméno a název instituce lobbovaného)

Zároveň by se v rámci registrace mělo zjišťovat **místo trvalého pobytu lobbisty**, které by však podle expertů nemělo být veřejné.

Definice lobbovaného

Definice osob, které by měly být v rámci zákonné úpravy označeny za lobbované. V rámci povinné zákonné regulace lobbingu se experti téměř bez výjimek shodli na definici lobbovaného pomocí výčtu kategorií osob. Opět se nabízí několik možností. První možností je **výčet osob převzít**, jak bylo zmíněno výše, **z jiného zákona**. Výčet osob je možný převzít například ze Zákona o střetu zájmů, ve kterém je definován „*Veřejný funkcionář*“.

Druhou variantou, kterou preferuje většina expertů, je **výčet začlenit přímo do zákonné úpravy regulace lobbingu**.

Experti se shodli, že do výčtu lobbovaných měli patřit²⁰:

- poslanec Poslanecké sněmovny PČR, senátor Senátu PČR, asistent poslance, asistent senátora,
- člen vlády, náměstek člena vlády, asistent člena vlády, vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády,

20 Tj. více než polovina expertů označila jmenované kategorie osob jako ty, které by měl zákon regulovat jako lobbované.

- předseda a inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, člen Rady Českého telekomunikačního úřadu, člen bankovní rady České národní banky, prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, vedoucí státem ovládaných obchodních společností,
- hejtman, člen rady kraje nebo člen rady hlavního města Prahy, ředitel krajského úřadu, starosta města. "

S takovou definicí lobbovaných **vyjádřili souhlas i respondenti z dotazníkového šetření**. Podle některých z nich by bylo vhodné skupinu lobbovaných ještě rozšířit například o zastupitele krajských úřadů.

Většina expertů se shodla, že by v zákonné úpravě měly být zahrnuty tyto povinnosti lobbovaných:

- vést **veřejný diář**, zveřejňovat návštěvní knihu,
- zveřejnit **jméno lobbisty**,
- zveřejnit, **s kým lobbovaný jednal o daném tématu**,
- zveřejňovat **finanční zájmy**,
- **nepřijímat jakékoli výhody**.

Zveřejnění návštěvní knihy by bylo například pro poslance méně administrativně náročné, na druhou stranu to nemůže podle expertů nahradit komplexní veřejný diář, který zahrnuje zveřejnění všech schůzek s lobbisty.

Někteří experti by rovněž mezi povinnosti zařadili cooling-off period - tedy periodu, během které by se lobbovaní nemohli stát lobbisty a naopak. Experti se však dohodli, že by pro přehlednost zákona bylo vhodnější věnovat této problematice samostatný paragraf.

Experti často zmiňovali, že příliš povinností a nároků zvýší nechuť poslanců a senátorů připravený zákon přijmout. Je proto podle nich nutné požadavky na lobbované osoby omezit na nezbytně nutné, ale o to více u každé povinnosti věnovat velkou pozornost její vymahatelnosti.

S navrženými povinnostmi lobbovaných souhlasili i respondenti, kteří se zúčastnili dotazníkového šetření. Často však měli připomínky k formulaci „finanční zájmy“, která není zřejmá a je nutné v zákoně jasně vymezit, co konkrétně to znamená. Stejně tak je podle nich třeba se vyvarovat duplicit – například povinnost zveřejnit, s kým lobbovaný jednal o daném tématu je velmi podobná povinnosti vést veřejný diář.

Definice lobbingu

Pokud bude zákonná úprava respektovat výše napsanou definici lobbisty, většina expertů se přiklání k vymezení lobbingu jako komunikace vedené za účelem ovlivnit rozhodnutí, například:

„lobbing je komunikace vedená/uskutečňovaná lobbistou v zájmu svého klienta nebo zaměstnavatele“,

„lobbing je komunikace mezi lobbistou a držitelem veřejném moci, jejímž cílem je ovlivnit rozhodování držitele veřejné moci“,

„lobbing je jakákoli forma komunikace ve věci ovlivnění vypracování, předložení, projednání, schválení, změny nebo doplnění zákona, návrhu zákona, politiky, programu, veřejných zakázek, grantu apod.“.

Někteří experti by navíc v zákonné úpravě definovali také to, co se za lobbing nepovažuje (například: „komunikace mezi nadřízenými a podřízenými“ atp., jak bylo definováno například v minulém návrhu z roku 2009).

Instituce k evidenci lobbingu

Experti hledali vhodnou instituci, jež by evidovala informace o lobbingu, které definovali výše. Experti považují za důležité, aby evidenci vedla **pouze jedna instituce** s jasně vymezenými pravomocemi. Nebyla však nalezena shoda na tom, který z úřadů by danou agendu měl mít na starosti.

Nejvíce expertů podporovalo variantu, aby evidenci lobbingu vedl **Úřad ombudsmana**, případně aby vznikl **nový nezávislý orgán**. V této souvislosti však experti zmiňovali, že ačkoli by byl nový úřad vhodný, mohl by být a priori pro poslance a senátory velkou překážkou pro přijetí zákona o lobbingu.

Podle minulého návrhu zákona o lobbingu by registroval část informací také mandátový a imunitní výbor PSP ČR. Tuto možnost však experti zavrhlí z důvodu, že mezi lobbované osoby zařadili také veřejné funkcionáře na úrovni krajů a obcí.

Shoda na instituci, která by měla vést registr lobbistů a lobbingu nebyla ani u respondentů dotazníkové šetření. Respondenti jen vyjádřili nesouhlas, aby danou institucí bylo Ministerstvo vnitra, stejně jako nesouhlasí s tím, aby vznikl nový nezávislý úřad.²¹

Sankce

Za porušení výše zmíněných povinností lobbisty, experti navrhovali tyto sankce:

- zveřejnit seznam těch lobbistů, kteří byli sankcionováni (případně zveřejnit i důvod, proč byli sankcionováni)
- finanční sankce
- odnětí svobody
- zákaz činnosti lobbingu

Sankce by však **měly být přesněji nastaveny podle orgánu, který bude sankce podle zákona udělovat**. Experti však nenalezli na takovém orgánu shodu. Jednou z možností je například, aby neplnění povinností lobbistů bylo klasifikováno jako přestupek a tento přestupek řešila příslušná obec nebo nový nezávislý orgán.

V dotazníkovém šetření odborníci vyjádřili svůj **souhlas, aby za neplnění povinností mohli být lobbisté potrestáni zákazem činnosti** a dále, aby **mohli být potrestáni finanční sankcí**. Respondenti naopak **nesouhlasili, aby za porušení povinností mohli být lobbisté potrestáni odnětím svobody**.

²¹ Respondenti měli vyjádřit svůj souhlas resp. nesouhlas s tvrzeními: „Registr lobbistů a lobbingu by mělo vést Ministerstvo vnitra.“ a „Registr lobbistů a lobbingu by měl vést nový nezávislý úřad.“ V obou případech převládaly odpovědi „zcela nesouhlasím“ a „částečně nesouhlasím“.

PROMÍTNUTÍ NÁVRHŮ DO PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR

Expertý navrhovaná právní úprava týkající se regulace lobbingu **neodporuje ústavnímu pořádku ČR, mezinárodním smlouvám a ani právu Evropské unie**, jelikož regulace lobbingu na úrovni členského státu je plně v jeho kompetenci.

Přijetí nového zákona o lobbingu bude však mít za následek potřebu zohlednit změny s ním související i v ostatních právních předpisech. Především se bude jednat o následující právní předpisy:

I. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

V tomto zákoně bude nutné zohlednit především práva lobbistů, která budou v zákoně o lobbingu deklarována. Kupříkladu u práva „*připojit stanovisko v rámci legislativního procesu*“ se jedná o otázku tzv. legislativní stopy. Například v § 86 se na konci odst. 3 tedy doplní věta: „*Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva jejich stanovisko a též seznam těchto osob, který obsahuje jméno a příjmení osoby a obchodní firmu nebo název a právní formu právnických osob, u nichž je osoba zaměstnána, jejichž je společníkem nebo v jejichž orgánech působí.*“ S ohledem na praxi legislativních příležitostí s tím souvisí i § 94, kde se na konci odst. 1 doplní věta: „*Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3, věty čtvrté.*“

II. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Pokud bude seznam lobbovaných převzat ze Zákona o střetu zájmů v § 23, bude potřeba rozšířit výčet přestupků, kterých se může veřejný funkcionář dopustit. Tyto přestupky by vycházely z porušení povinností uložených zákonem o lobbingu. Veřejný funkcionář se tedy dopustí přestupku, pokud:

- e) nezveřejnil ve stanovené lhůtě veřejný diář podle zvláštních předpisů o lobbingu nebo v něm uvedl zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje,
 - f) nezveřejnil jméno lobbisty,
 - g) vykonává činnost pro lobbistu za odměnu pro sebe nebo spřízněnou osobu podle zvláštních předpisů o lobbingu nebo přijme nebo si dá zprostředkovat nebo slíbit od lobbisty jakoukoli výhodu, byť i po skončení své funkce, nebo uzavře s lobbistou smlouvu o půjčce, o úvěru nebo obdobný právní vztah, způsobilý zastřít poskytnutí výhody,
- atd.

III. zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

V případě, že pro správu seznamu/registru lobbistů a příslušnou kontrolu povinností nebude zvolen nový nezávislý orgán podle zákona o lobbingu a tuto agendu převezme již existující úřad veřejného ochránce práv, pak je to potřeba zohlednit právě v příslušném zákoně o veřejném ochránci práv.

Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy a další dopady

S ohledem na závěry a doporučení expertů, bude navrhovaný zákon vyžadovat především následující náklady, které se odrazí ve státním rozpočtu:

Jednak mírné navýšení administrativních nákladů v souvislosti s vedením seznamu/registru lobbistů a případným zřízením nezávislého orgánu, který jej bude spravovat, jednak nevýznamné navýšení nákladů na provoz Poslanecké sněmovny, spojené se zvýšením požadavků na návrhy zákonů a pozměňovací návrhy. Je třeba podotknout, že při zřízení nezávislého orgánu dojde ve skutečnosti k úspoře nákladů díky tomu, že nebude docházet ke komplikovanému předávání si informací mezi subjekty na různé úrovni státní správy či dokonce mezi subjekty exekutivy a zákonodárné moci. Úsporné fungování nezávislého orgánu by mohlo být zabezpečeno tím, že zabezpečení administrativních, organizačních a technických úkolů v souvislosti s jeho

činností by vykonávala kancelář Poslanecké sněmovny. Na rozpočty krajů a obcí nebude mít navrhovaný zákon dopad.

Návrh především dopadá na podnikatelské prostředí v ČR tím, že zavádí regulaci lobbingu a povinnosti s ní spjaté. Administrativní zátěž lobbistů podle navrhované právní úpravy však není významná a lze ji plně odůvodnit intenzivním veřejným zájmem na transparentnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Navíc lze důvodně očekávat, že bude mít regulace lobbingu pozitivní dopad na zkvalitnění trhu lobbistických služeb. Jasně čitelná konkurence a možnost klienta si vybrat lobbistu i na základě informací v seznamu/registru lobbistů bude mít za následek zvyšování kvality nabízených služeb.

Regulace lobbingu bude mít v neposlední řadě pozitivní dopad na vnímání rozhodovacích procesů očima české veřejnosti. Při zvětšení transparentnosti těchto procesů lze očekávat větší důvěru občanů v politiku. Lobbing časem přestane být spojován s negativními jevy, jako je korupce, ale naopak bude vnímán jako standardní a potřebný prostředek pro rozhodování v demokratickém státě.

PROJEKT EXPERTNÍCH STOLŮ O LOBBINGU

K účasti v expertní skupině byli osloveni zástupci všech **poslaneckých klubů, Senátu ČR, Evropského parlamentu**. Dále byla účast nabídnuta zástupcům **Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti**. Přizváni rovněž byli zástupci **akademické sféry, představitelé advokátních a poradenských společností, právníci a zástupci významných svazů a nevládních organizací**.

Konkrétně se expertních stolů zúčastnili tito odborníci:

Lenka Andrášová (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VV),
Pavel Bratinka (Eurooffice Praha – Brusel),
Radim Bureš (Transparency International ČR),
Josef Cogan (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, TOP 09),
Karel Dobeš (Asociace malých a středních podniků a živnostníků),
Filip Gregor (Ekologický právní servis),
Martin Hoferek (Merit Government Relations),
Miluše Horská (Senát Parlamentu ČR, nez. za KDU-ČSL),
Jan Chvojka (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, ČSSD),
Michal Kačírek (Merit Government Relations),
Petr Kadlec (AK Havel, Holásek & Partners),
Lukáš Kraus (Ekologický právní servis),
Radana Kubová (Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity),
Tomáš Kvasnička (Inventura demokracie),
Marta Léblová (Ministerstvo vnitra),
Dana Libochowitzová (Ministerstvo vnitra),
Václav Nekvapil (CEC Government Relations),
Vítězslav Němčák (Ministerstvo spravedlnosti),
Ludmila Nutilová (Svaz průmyslu a dopravy ČR),
David Ondráčka (Transparency International ČR),
Štěpán Pecháček (Parlamentní institut),
Petr Prchal (Advokátní kancelář Petr Prchal),
Michael L. Smith (Sociologický ústav AV ČR),
Petr Solský (AK Havel, Holásek & Partners),
Jan Spáčil (AK Ambruz & Dark),
Petr Šelepa (Poslanecký klub ČSSD),
Veronika Šimčíková (Ministerstvo vnitra),
Martina Štěpánková (Poradna pro občanství, občanská a lidská práva),
Jaroslav Šuchman (AK Havel, Holásek & Partners),
Marcela Švadlenková (Senát Parlamentu ČR),
Josef Vaniček (Merit Government Relations),
Petr Vymětal (Vysoká škola ekonomická v Praze).

Setkání skupiny odborníků vždy předcházely expertní panel dobrých praxí, na kterých postupně vystoupili:

Danielle Brian (Project On Government Oversight) – videohovor
Agnieszka Cianciara (European Interdisciplinary Studies Department, College of Europe, Warsaw)
Norman L. Eisen (Ambasador USA v Praze)
Filip Gregor (Ekologický právní servis)
Anne Therese Gullberg (CICERO Senter for klimaforskning)
John Hogan (Department of Political Science, Trinity College Dublin) – videohovor

Craig Holman (Government Affairs Lobbyist)
Raj Chari (Trinity College Dublin)
Radana Kubová (Masarykova univerzita)
David Ondráčka (Transparency International ČR)
Michael L. Smith (Sociologický ústav AV ČR)
Weston Stacey (American Chamber of Commerce in the Czech Republic)
Pavel Telička (BXL Consulting)

Informace o projektu, závěry z jednotlivých expertních stolů, stejně jako videozáznamy z panelů dobrých praxí naleznete na: <http://www.respektinstitut.cz/expertni-stoly-o-lobbingu/>

Kontakt:

Vojtěch Prokeš
Respekt institut, o.p.s.
Tel. 773 519 995
Mail: prokes@respekt.cz
www.respektinstitut.cz

PŘÍLOHA 1: MOŽNOSTI REGULACE LOBBINGU

| | Lowly Regulated Systems | Medium Regulated Systems | Highly Regulated Systems |
|-------------------------------------|---|--|--|
| Registration regulations | Rules on individual registration, but few details required | Rules on individual registration, more details required | Rules on individual registration are extremely rigorous |
| Targets of Lobbyists Defined | Only members of the legislature and staff | Members of the legislature and staff; executive and staff; agency heads and public servants/officers | Members of the legislature and staff; executive and staff; agency heads and public servants/officers |
| Spending disclosure | No rules on individual spending disclosure, or employer spending disclosure | Some regulations on individual spending disclosure; none on employer spending disclosure | Tight regulations on individual spending disclosure, and employer spending disclosure |
| Electronic filing | Weak on-line registration and paperwork required | Robust system for on-line registration, no paperwork necessary | Robust system for on-line registration, no paperwork necessary |
| Public access | List of lobbyists available, but not detailed, or updated frequently | List of lobbyists available, detailed, and updated frequently | List of lobbyists and their spending disclosures available, detailed, and updated frequently |
| Enforcement | Little enforcement capabilities invested in state agency | In theory state agency possesses enforcement capabilities, though infrequently used | State agency can, and does, conduct mandatory reviews /audits |
| Revolving door provision | No cooling off period before former legislators can register as lobbyists | There is a cooling off period before former legislators can register as lobbyists | There is a cooling off period before former legislators can register as lobbyists |

Zdroj: Chari, R.: A Global Comparison of Lobbying Laws and Assessing the Impact of Regulation, dostupné z: http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/v_2_Praga_Thursday_Morning_April_20.pdf