

Důvodová zpráva

Obecná část

I. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh na vydání zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu).

1.2 Definice problému

1.2.1 Pojem lobbying

Vznik pojmu "lobbying" je datován do období konce 19. století, kdy zástupci zájmových skupin začali v americkém Kongresu prosazovat zvláštní praktiky spočívající v přesvědčování a ovlivňování volených politiků. Tyto aktivity probíhaly ve foyer kongresových budov, anglicky označovaných slovem "lobby", což dalo těmto aktivitám jméno. Toto, zpočátku poměrně neprofesionální, navazování kontaktů s volenými politiky, jehož hlavním účelem byla snaha dosáhnout, aby tito v souladu se zájmy lobbistické skupiny hlasovali pro či proti přijetí daného návrhu, se postupem doby vyvinulo v mnohem propracovanější a sofistikovanější činnosti. Mezi ně se nejčastěji řadí shromažďování informací, zpracovávání odborných expertíz, zajišťování masové podpory a publicity ze strany veřejnosti, poskytování finančních příspěvků, apod.

Lobbying jako pojem je sice možné definovat mnoha způsoby, avšak v podstatě se vždy jedná o prosazování zájmů určité zájmové skupiny v rámci konkrétního rozhodovacího procesu. Za nejpřesnější bývá označována definice Luigiho Graziana, profesora sociologie na univerzitě v Turíně, jenž se dlouhodobě věnuje problematice lobbingu: *"Lobbying je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb; ve své povaze velmi odlišná od obecné nespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů, lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace."*

Většina odborníků na problematiku zájmových skupin považuje lobbying za činnost prováděnou profesionály v zájmu jimi zastupovaných klientů. Proto nepovažují za lobbisty jedince, kteří se na své zákonodárné zástupce obrací s kritikou politiky.

Časem situace kolem lobbingu dospěla do stádia, že orgány moci zákonodárné i výkonné začaly považovat za hrozbu pro společnost už samotný fakt existence možnosti ovlivnit rozhodování na tak vysoké úrovni jakou je legislativní proces a začaly jej regulovat. V souvislosti s tím se začaly objevovat i dobrovolné samoregulace uskutečňované formou různých kodexů přijímaných jak veřejnými institucemi, tak profesními sdruženími lobbistů, které jsou však závazné jen pro vymezený okruh osob.

Za takovéto situace bude zákon o lobbingu důležitým prostředkem k zvýšení transparentnosti v rozhodování politiků a vysokých státních úředníků, kdy zprůhlední určité sítě vztahů a případně ztíží nekalé způsoby ovlivňování politiků, zejména v oblasti legislativního procesu. To je jeho stěžejní úloha, protože rozsah možných škod je v tomto případě nejvyšší. Nicméně, samotný zákon o lobbingu zdaleka nestačí k účinnému boji s korupcí. K tomu je potřeba upravit i další oblasti právního řádu, což je uskutečňováno novelizacemi příslušných ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákona o střetu zájmů a zákona o správních poplatcích.

Návrh zákona definuje lobbing jako činnost jejímž předmětem je lobbistický kontakt zaměřený na ovlivnění toho, kdo rozhoduje v rámci své pravomoci, nebo pomoc k uskutečnění takového kontaktu. Z hlediska formy pak takový kontakt definuje jako jakoukoliv ústní, písemnou, elektronickou či jinou komunikaci (např. zasílání různých tiskovin), včetně jednostranné komunikace s lobbbovaným, s výjimkou případů, kdy zákon výslovně stanoví, že se o lobbistický kontakt nejedná. Tyto výjimky jsou podrobně a dostatečně definovány tak, aby nebyl ztěžován výkon funkce veřejně činných osob, a také, aby nebyla komplikována komunikace občanů hájících své oprávněné zájmy prostřednictvím oslovení veřejně činných osob. Zákon tedy do komunikace veřejně činných osob a občanů, jako základního prvku zastupitelské demokracie, nijak negativně nezasahuje a řeší právě a jen skutečný lobbing.

1.2.2. Normativní úprava lobbingu v USA

Vůbec první zákonná úprava lobbingu na světě, byť jen dílčí, byla uskutečněna v USA již v roce 1946. Komplexní zákonná úprava pak byla realizována v roce 1995 normou "*Lobbing Disclosure Act*". Ten byl v roce 2006 doplněn tzv. "*Legislative Transparency and Accountability Act*", který obsahoval již jen dílčí zpřísnění, např. vyslovení zákazu poskytování darů. Impulesem pro jeho přijetí byl rozsáhlý skandál spojený s korupčními praktikami lobbisty Jacka Abramoffa. Jádrem skandálu byly rozsáhlé převody vysokých peněžních částek pocházející od indiánských kmenů investujících do hazardních her a lobbujících skrze Abramoffa za své zájmy. Abramoff pak uplácel některé zákonodárce rozsáhlými dary.

Kromě uvedených norem regulují lobbing ještě různé kodexy postavené na principech samoregulace. Takové kodexy mají obě komory a také asociace lobbistů "*American League of Lobbyists*".

Základními principy regulace lobbingu v USA jsou povinnost registrace a evidence. Evidují se jak klienti, tak inkasované platby a také veškeré styky s politiky nebo úředníky včetně jejich důvodu, tj. například který konkrétní zákon byl diskutován.

1.2.3 Vývoj normativní úpravy lobbingu v orgánech Evropské unie

První pokus o vytvoření pravidel pro komunikaci s lobbisty v rámci EU představoval dokument s názvem *"Otevřený a strukturovaný dialog mezi Evropskou komisí a zvláštními zájmovými skupinami"*, vydaný Evropskou komisí (dále jen "EK") v roce 1992, ve kterém byla poprvé veřejně konstatována závislost EK na reprezentantech zájmů společného trhu.

Poprvé byla povinnost konzultací s reprezentacemi zájmových skupin formálně začleněna do rozhodovacího procesu v rámci EU v podobě povinnosti konzultovat legislativní návrhy s vybranými zájmovými skupinami v rámci tzv. sociálního dialogu, kterou přinesla *"Amsterodamská smlouva"* uzavřená v roce 1997.

Následně EK přijala v červenci 2001 *"Bílou knihu o evropském vládnutí"*, v níž definovala základní principy evropského vládnutí jako otevřenost, odpovědnost, účastenství, efektivita a koherence. V dokumentu je kladen důraz mimo jiné na prohlubování vazeb s nevládními organizacemi a občanskou společností, jakož i na vytvoření základních konzultačních standardů. Na Bílou knihu navázal dokument definující základní parametry tohoto dialogu. Dokument stanovil především jednotný přístupový bod při zveřejňování nových konzultací, minimální lhůty pro předložení stanovisek a zásadu publikování příspěvků na internetu, opět prostřednictvím jednotného přístupového bodu.

Zcela zásadní změnu v postoji EK pak přinesla *"Zelená kniha Evropské iniciativy pro transparentnost"* z roku 2006, která především definovala zastupování zájmových skupin jako činnost vykonávanou s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů a status lobbisty. Mimo to se věnovala profesní etice úředníků EK, přístupu k finančním dotacím z fondů EU a k informacím. EK zavedla dobrovolný rejstřík, do něhož se zájmové skupiny mohly registrovat. V praxi však ponechala lobbistickým skupinám téměř neomezený prostor pokračovat v již ustálených praktikách. To se stalo terčem silné kritiky, jak ze strany Evropského parlamentu (dále jen "EP"), tak ze strany řady NGO. Kritika se týkala příliš obecné definice lobbingu i statutu lobbisty a toho, že etický kodex platil pouze ve styku s EK. Dobrovolný rejstřík zástupců zájmových skupin (dostupný z: <http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>) podle řady kritiků neřeší základní důvody jeho vzniku a požadavky na transparentnost. Na základě této kritiky EK přijala svou odpovědnost a zavedla udělování sankcí v případě nedodržení stanovených pravidel, nicméně rejstřík zůstal i nadále dobrovolný.

Do přijetí *"Jednotného evropského aktu"* v roce 1986 a vzniku společného trhu v roce 1987 měl EP pouze konzultační funkci a pro zájmové skupiny proto nebyl z hlediska možnosti ovlivňování legislativy příliš atraktivní. V současné době jsou jako hlavní přístupové body do EP označováni zpravodaj a předseda výboru, kteří mají významný vliv na utváření názoru EP. V praxi se však ukazuje, že lobbistické aktivity lze identifikovat také na plenárním zasedání, ve stálých výborech a sekretariátech výborů, na slyšeních, na kolegiu kvestorů a v rámci meziskupin. Postoj EP k lobbistům je považován za stejně otevřený jako v případě EK.

První aktivitou EP spojenou s regulací lobbingu byl návrh společného registru zájmových skupin pro EK i EP z roku 1989. EP přitom již od prvopočátku prosazoval shodný přístup k zájmovým skupinám v obou orgánech. V roce 1991 pak začaly několikaměsíční debaty nad stavem lobbingu v EU a o možné podobě regulace. Výsledkem byl návrh kodexu chování obsahujícího pouze minimální normy, které měly preventivně působit proti zneužívání postavení lobbistů v EP. Problematickými se ukázaly jak definice lobbisty, která nedokázala obsáhnout obchodní, sociální a individuální lobbisty současně, tak požadavek na prohlášení o finančních příjmech poslanců. Současným platným dokumentem, který obsahuje zásadní

pravidla regulace lobbingu na půdě EP, je jeho jednací řád. Ten stanovuje základní pravidla pro kontakty mezi poslanci, pracovníky EP a zájmovými skupinami, mezi něž patří kontrolovaný vstup do prostor EP, veřejný registr zájmových skupin a pravidla chování. Poslanci a jejich registrovaní asistenti mají povinnost zveřejňovat své příjmy a dary od lobbistických skupin. Nedodržování těchto pravidel je sice sankcionováno, ale společný kodex EP, EK a případně Rady nebyl vytvořen.

Současné analýzy EP odhadují počet lobbistických skupin pracujících přímo v Bruselu na 3 000 subjektů, které v úhrnu zaměstnávají 13 000 až 15 000 lidí pracujících na plný úvazek. Mnoho dalších zaměstnanců evropských asociací, obchodních komor i jednotlivých společností pracuje na zkrácený úvazek nebo jako odborní poradci a jejich počty nejsou zahrnuty do tohoto odhadu. Naopak, část lidí pracujících na plný úvazek nevykonává činnost lobbisty jako takovou, ale zabývají se sběrem informací, monitoringem, zpracováváním analýz, administrativní a logistickou činností a jejich práce vytváří zázemí pro konkrétní lobbistické aktivity. Přesto jsou shora uvedená čísla poměrně reprezentativní a znamenají, že se na půdě orgánů EU setkává zhruba patnáct tisíc úředníků zhruba se stejným počtem lobbistů (!).

Neméně důležitá je i struktura lobbistů. Současné odhady uvádějí že 40 % všech zájmových reprezentací u EK a EP tvoří individuální aktéři, jako jsou společnosti a advokátní firmy, zatímco ještě před deseti lety celou třetinu z celkového počtu lobbistů tvořily evropské obchodní federace, pětinu obchodní konzultanti, další významnou část představovaly NGO, národní obchodní a zaměstnanecké organizace a teprve zbytek různé organizace typu "Think Tank" (spojující výzkum a prosazování zájmů v oblastech sociální politiky, politických strategií, ekonomice, kultuře a dalších) a další individuální subjekty.

Množství lobbistů, jejich struktura a rostoucí vliv na rozhodování evropských institucí vedly v posledních letech k řadě debat o regulaci a stanovení rámce pro nekonvenční nátlakové aktivity.

Profesionální lobbisté operující v Bruselu jsou sdruženi v mnoha dobrovolných sdruženích a asociacích. Mezi nejznámější patří "*Society of European Affairs Professionals*", "*European Public Affairs Consultancies Association*" a "*Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament*". Všechny uvedené organizace fungují na principu dobrovolnosti a chování svých členů regulují pomocí vlastních kodexů.

1.2.4 Rozdíly mezi lobbingem ve vztahu k orgánům EU a lobbingem ve vztahu k orgánům národních států

Lobbing v orgánech EU a národních státech se diametrálně odlišuje. Evropský lobbing je převážně technický, neboť evropské návrhy legislativy, případně jejich úpravy, mají technický charakter a pro jejich přijetí je důležitý konsensus co možná největšího počtu zainteresovaných subjektů napříč politickým spektrem a oborovými zájmy, stejně jako úrovněmi institucionálního systému EU. Národní lobbing je naproti tomu daleko více politický, protože se v něm výrazně uplatňuje prvek většiny a opozice, resp. jejich priorit. Další odlišností jsou vazby mezi veřejnou a soukromou sférou. Na rozdíl od EU, v národních státech neexistuje zcela jasné rozdělení těchto dvou pólů. Mezi oběma sférami je typická vzájemná provázanost, která se liší jak v jednotlivých zemích, tak i v rámci různých časových období. Jedním z klasických případů je forma soukromého intervencionismu, kdy subjekty tvořící občanskou společnost aktivně zasahují do fungování vládního systému, aby tak ochránily nebo prosadily své zájmy. Podoba soukromého intervencionismu (např. tripartita) je závislá na řadě faktorů: materiální zdroje, koalice, vyjednávací dovednosti, odhodlanost

vyrovnat se s hrozbami a příležitostmi a vynucené jednání kvůli neexistenci přijatelných alternativ. Další odlišností lobbingu na evropské úrovni a lobbingu úrovni národních států je mnohem vyšší míra závislosti národních států na okolním prostředí. Tomu také odpovídá široké spektrum lobbistů a jejich původ, ať už se jedná o sektorový, národní či nadnárodní, soukromý či veřejný. Množství zájmových skupin pak operuje jak na národní, tak i na evropské úrovni. Vlády některých zemí zakládají Vládou řízené nevládní organizace (GONGOs), které pak fungují jako smíšený veřejno-soukromý typ zájmových skupin. Odlišná úroveň vzájemných vztahů lobbujících a lobbovaných na národní a evropské úrovni spočívá také v hloubce těchto vztahů. Na evropské úrovni prakticky neexistuje situace, kdy by konkrétní firma sponzorovala politickou stranu, jak je tomu u některých národních parlamentních stran. Už jen z toho důvodu, že samy evropské strany nejsou tak striktně vázány stranickou disciplínou nebo ideologií, ale často představují sdružení menších stran a frakcí, které spojují jen určitá témata politiky. Přitom finanční podpora určité strany nepochybně patří mezi způsoby, jak si zajistit alespoň částečný vliv na její agendu nebo program a tím i podporu otázkám vlastního zájmu.

Vnímání lobbingu se v různých členských zemích výrazně odlišuje. Podobně otevřený přístup jako u orgánů EU najdeme např. ve Finsku, Švédsku, Nizozemí nebo Dánsku. Naprosto odlišné vnímání lobbingu však existuje v nových členských zemích, které rozšířily EU v roce 2004. Pro celou řadu lidí jsou aktivity lobbistů spojovány výhradně s korupcí a jako takové jsou zásadně odmítány. Důvodem jsou především historické souvislosti. Výzkum v jedenácti bývalých komunistických zemích ukázal, že v pěti zemích - Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko - se vztahy vlády a zájmových organizací staly se vstupem států do EU docela běžnou záležitostí. Přesto největším cílem lobbistických aktivit zůstávají národní parlamenty a politické strany. Další výzkum ukázal, že lobbying a korupce jsou jasně propojené fenomény a to, že tento vztah může fungovat i obráceně - čím více korupční prostředí v dané zemi existuje, tím mají firmy menší zájem zapojit se do lobbingu. Nezanedbatelný vliv na rozsah lobbistických aktivit má i míra klientelismu, zejména ve spojitosti s účelovými přechody klíčových osob mezi veřejnou a soukromou sférou. Podle již zmíněného výzkumu se takové praktiky objevovaly především ve sféře státních zakázek v České republice, Slovinsku, Bulharsku a Rumunsku a Slovensku a v Lotyšsku. V zásadě lze učinit závěr, že čím je korupce (klientelismus je druhem korupce) ve společnosti vyšší, tím méně zájmové skupiny potřebují klasický lobbying. Ač lobbying oficiálně považujeme za legitimní součást politického systému, v mnoha zemích, a to nejen v nových členských státech, ale také např. v Itálii, Francii nebo Španělsku, jsou lobbying a lobbisté ze strany široké veřejnosti stále považováni za nepřítel transparentního rozhodovacího a legislativního procesu. Bez ohledu na fakt, že jsou často zdrojem kvalitních a odborných informací k dané problematice, které izolovaná národní byrokracie jen stěží získá jinou cestou. Pochopitelné jsou však také obavy ze zkreslených a lživých podnětů, které mohou zájmové skupiny do systému přinést, a proti nimž neexistuje obrana.

1.2.5 Regulace lobbingu ve členských státech

Příprava legislativy v národních státech je poněkud odlišná od způsobu tvorby zákonů v EU. Zatímco v EU se na návrzích legislativy podílí především EK s přispěním EP, v členských státech Unie mají monopol na přípravu legislativy národní (regionální) parlamenty. Z toho vychází také následující analýza, která se věnuje především regulaci lobbingu v parlamentech jednotlivých zemí, respektive jejich komorách. Stejně jako existuje 27 zemí Evropské unie, existuje i 27 odlišných přístupů k lobbingu a jeho začlenění do politického systému, respektive k jeho regulaci. Přístup k lobbingu je dán především odlišným kulturním,

historickým a politickým základem jednotlivých zemí. Například Velká Británie a Německo patří k zemím, které ač řeší lobbying poměrně komplexně, přes to nemají samostatný zákon o lobbyingu. Naopak Polsko, Maďarsko nebo Litva, sice nemají s moderním lobbyingem zdaleka tak velkou zkušenost, avšak přijaly samostatný zákon, jenž má zajistit transparentnost legislativního a rozhodovacího procesu.

Vzhledem k nejednotnosti použitých systémů regulace bylo pro porovnání jednotlivých úprav zvoleno rozdělení zemí podle existence regulace činnosti lobbistů, neboť se jedná převážně o přímý typ a ne o regulaci učiněnou nepřímo, nebo jako součást regulace jiné, což jsou časté případy regulace povinností lobbovaných, kdy jsou k dohledání možných souvislostí potřeba detailní znalosti o konkrétním právním prostředí té které země:

- 1) státy, které nemají žádnou úpravu lobbyingu,
- 2) státy s určitou formou regulace lobbyingu, která se dále dělí na ty
 - a) s nepřímou regulací,
 - b) s přímou regulací.

ad 1) Belgie, Bulharsko, Estonsko, Irsko, Itálie, Kypr, Lucembursko, Malta, Nizozemí, Portugalsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko nemají zákonnou ani jinou formu regulace lobbyingu. To však neznamená, že by tyto otázky byly zcela opomíjeny. Řada národních parlamentů v těchto státech přijala systém podobný EP, kdy vydávají vstupní karty nebo pasy s různou délkou platnosti, na základě žádosti člena parlamentu nebo politické skupiny, které držitele opravňují k navazování kontaktů ve vybraných částech parlamentu nebo k účasti na veřejných setkáních, nicméně způsob jejich vydávání a doba trvání nepředstavují restriktci jednání těchto autorizovaných osob, ale pouze brání vstupu osob neautorizovaných.

ad 2) Státy s určitou formou regulace lobbyingu:

a) V České republice, Dánsku, Finsku, Francii, Lotyšsku, Německu, Rakousku, Rumunsku, Velké Británii není regulace lobbyingu v legislativě explicitně zakotvena. Tyto země však implementují celou řadu nepřímých forem regulace (etické kodexy atp.), tzv. soft law, které nejsou součástí legislativy, nicméně představují jasná a srozumitelná pravidla, jak se mají subjekty při styku s úřady a institucemi chovat. V několika z nich, ve Finsku, Švédsku a Dánsku, přitom neexistují žádná omezení přístupu zájmových skupin ke členům parlamentu.

b) Litva, Maďarsko a Polsko realizovaly regulaci lobbyingu speciálním zákonem. Důvodem pro jejich přijetí bylo především to, že lobbying měl v těchto bývalých komunistických zemích velice špatnou pověst a míra důvěry občanů i veřejných činitelů v transparentnost politického procesu byla podle výzkumů prováděných OECD jedna z nejmenších. Důvody byly u všech tří zemí stejné, ale použitá legislativní řešení jsou rozdílná.

Litva byla první zemí bývalého komunistického bloku, která takový zákon přijala. Litevský Zákon o lobbyingu je zjevně inspirován praxí používanou v USA. Zavádí definice pojmů, mj: "*lobbista, lobbistické aktivity, lobbistův klient*". Lobbying je podle tohoto zákona taková aktivita, kterou provádí určitá osoba za úplatu ve snaze ovlivnit pozměňovací návrhy, dodatky zákonů nebo je prohlásit za neplatné, anebo ovlivnit přijetí či nepřijetí návrhu zákona v zájmu klienta. Za nelegální jsou považovány např. takové aktivity, kdy by byly aktivity státního úředníka závislé na aktivitách lobbisty nebo klienta lobbistických aktivit, nebo kdy lobbista současně zastupuje dvě strany

opačných zájmů. Zákon dále upravuje registr lobbistů, do něhož jsou zájemci zapisováni na základě žádosti předložené Nejvyšší státní etické komisi a po přijetí závazku, že budou komisi pravidelně odevzdávat reporty o svých lobbistických aktivitách. V registru musí lobbisté uvést jména svých klientů, dotčená témata a příjmy ze své lobbistické činnosti.

V Maďarsku je lobbying definován jako aktivita, kterou provádí agent na základě smlouvy o poskytnutí služby a za úplatu, s cílem ovlivnit rozhodnutí parlamentu, lokálních vlád, nebo kteréhokoliv jejich orgánu či úředníka. Podle zákona musejí být lobbisté zapsáni v registru u Centrálního úřadu spravedlnosti. Zákon o lobbyingu ponechává detailní úpravu na vládě, která pak byla provedena jejím dekretem.

V Polsku je za hlášení lobbistických kontaktů naopak zodpovědný veřejný činitel, který je povinen zveřejňovat své kontakty s lobbisty a vést k tomu potřebnou dokumentaci.

Země	Legislativa	Samoregulace	Evidence	Sankce
Česká republika		Dobrovolný kodex chování pro poslance		
Dánské království		Dobrovolné zveřejňování příjmů poslanců		
Estonská republika		Etický kodex pro státní úředníky		
Francouzská republika – Národní shromáždění – Senát		Profesní kodex lobbisty Profesní kodex lobbisty	Veřejný registr lobbistů Veřejný registr lobbistů	
Irsko		Zákon o etice ve státní službě z roku 1995, Zákon o místní samosprávě z roku 2001, Kodex chování ministrů a vysokých státních úředníků		
Itálie		Kodex chování zaměstnanců státní správy z roku 1994		
Litevská republika	Zákon o lobbistických aktivitách	Etický kodex – zákon s ním počítá, fakticky však neexistuje	Registr lobbistů	Přerušení výkonu lobbyingu až na 5 let

Maďarská republika	Zákon o lobbingu		Registr lobbistů	Pokuty, pozastavení licence až na 3 roky
Spolková republika Německo – Spolkový sněm – Spolková rada		Příloha jednacího řádu Spolkového sněmu - pracovní kodex poslance	Dobrovolný registr asociací	
Polská republika	Zákon o lobbistické činnosti		Veřejný registr lobbistů	Pokuty, vyškrtnutí z registru
Portugalská republika		Etický kodex pro úředníky		
Republika Rakousko		Jednací řád Národní rady a Jednací řád Federální rady – úprava týkající se zájmových skupin		
Spojené království Velké Británie a severního Irska – Dolní sněmovna – Sněmovna lordů		Zastřešující asociace lobbistů, např.: – Asociace profesionálních politických konzultantů (APPC), – Asociace konzultantů na vztahy s veřejností (PRCA), – Autorizovaný institut vztahů s veřejností (CIPR)	Elektronické registry: – asistentů poslanců, – novinářů a reportérů, – všestranných a smíšených zájmových skupin Registr finančních zájmů poslance	

Přehled způsobu regulace lobbingu ve vybraných zemích

1.2.6 Lobbying a korupce.

Lobbying je úzce propojen s korupcí. Ovšem, jedním z hlavních problémů při postihování korupce je extrémně vysoká latence tohoto druhu kriminality, kvůli které vyvozování odpovědnosti vůči pachatelům často více méně selhává. Odhalovat a postihovat korupci není vůbec jednoduché, a i když je korupce zjištěna, a třeba vejde i ve veřejnou známost, ne vždy se daří před soudem usvědčit její pachatele a pokud ano, jak vyšetřování tak i soudní řízení bývají poměrně zdlouhavá a tudíž i relativně nákladná.

Daleko vhodnějším řešením je proto prevence. Prevence by měla mj. splňovat kritérium efektivity, tj. hledat cesty jak preventivně působit tak, aby se dosáhlo co nejlepších výsledků s co nejmenšími náklady. Měla by směřovat k dobrovolnému dodržování etických standardů. V dané souvislosti je zapotřebí vzít v úvahu i jeden axiom sociální etiky, který není příliš znám a často bývá i špatně pochopen:

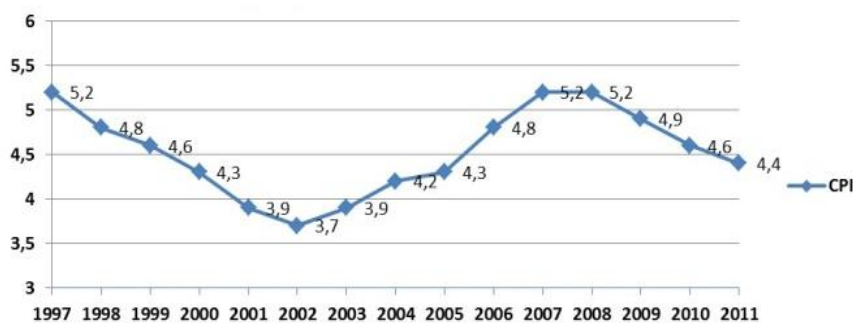
"Mravní vyspělost společnosti je tím větší, čím menší mravní úsilí vyžaduje od jedince v běžných denních rozhodnutích."

Pokud je sociální systém vyspělý, pokušení brát úplatky je minimální - jinými slovy, nevyplatí se to. V takovém případě tedy lobovaný nemusí vynakládat enormní mravní úsilí, aby nevezal úplatek. Takový sociální systém sice chrání společnost i represivně, ale výrazně preferuje prevenci. Součástí sociálního systému společnosti jsou psané i nepsané normy.

Z porovnání údajů o použité normativní úpravě lobbyingu a subjektivní míry korupce v různých zemích (CPI Index) podle údajů nevládní neziskové organizace Transparency International, lze učinit závěr, že čím je subjektivně vnímaná míra korupce v zemi nižší, tím volnější má úpravu lobbyingu. Většina zemí, které přistoupily k normativní, resp. zákonné regulaci, tedy evidentně zohlednila svoje postavení mezi ostatními zeměmi z hlediska korupce v rámci svých legislativních procesů, se zjevným cílem dosáhnout zlepšení, což mj. přesně koresponduje se shora popsáním obecným vztahem etiky a práva. Excesy ve vztahu k tomuto trendu u zemí s relativně dobrým postavením pak byly obvykle preventivní reakcí na konkrétní korupční skandál spojený s lobbyingem, aniž by tento skandál měl významnější dlouhodobý vliv na míru subjektivního vnímání korupce.

Pořadí země ve světě	Pořadí země v Evropě	Země	CPI 2011 - hodnocení
2	1	Dánsko	9,4
2	1	Finsko	9,4
4	3	Švédsko	9,3
7	5	Nizozemí	8,9
11	7	Lucembursko	8,5
14	9	Německo	8,0
16	10	Rakousko	7,8
16	10	Velká Británie	7,8
19	12	Belgie	7,5
19	12	Irsko	7,5
25	14	Francie	7,0
29	15	Estonsko	6,4
30	16	Kypr	6,3
31	17	Španělsko	6,2
32	18	Portugalsko	6,1
35	19	Slovinsko	5,9
39	20	Malta	5,6
41	21	Polsko	5,5
50	22	Litva	4,8
54	23	Maďarsko	4,6
57	24	Česká republika	4,4
61	25	Lotyšsko	4,2
66	26	Slovensko	4,0
69	27	Itálie	3,9
75	28	Rumunsko	3,6
80	29	Řecko	3,4
86	30	Bulharsko	3,3

Index CPI 2011 - postavení České republiky ve světě



Vývoj indexu CPI pro Českou republiku

S lobbingem také souvisí pro společnost velmi nebezpečný fenomén označovaný jako *"state capture"*, což je specifický druh korupce, kdy jsou rozhodovací i legislativní procesy ovládnuty soukromými subjekty a ovlivněny v souladu s jejich zájmy a potřebami, čímž vlastně dochází k *"privatizaci veřejné správy"*. Často je tento druh korupce zaměňován, popř. ztotožňován s lobbingem. Ve skutečnosti je ovšem excesem z legálního a legitimního

lobbingu, se kterým má sice stejnou platformu, avšak v rámci procesu lobbingu došlo k záměně věcných argumentů podmiňujících příklon veřejné osoby k lobbovanému rozhodnutí za získání výhody pro ni samotnou, resp. pro osobu či skupinu, kterou tato osoba chce takto podpořit, bez ohledu na veřejný zájem, nebo častěji rovnou přímo proti němu. Veřejná osoba tak ve své podstatě prodává moc jíž je nadána.

1.2.7 Souvislosti lobbingu v ČR

V této souvislosti je třeba připomenout veřejně známou informaci o tom, že v České republice působí na celostátní, regionální i obecní úrovni většinou jedna nebo několik klientelistických sítí, jejichž součástí jsou politici, šéfové státních či obecních firem, úředníci, policisté, státní zástupci, soukromí advokáti a podnikatelé. Nezřídka se v této souvislosti mluví o moci kartelu. Společným úsilím takovýchto sítí je:

- 1) získat nebo udržet si vliv na klíčových rozhodovacích postech,
- 2) vytipovávat možné zdroje financování,
- 3) vymyslet vždy nejméně nápadný a právně nenapadnutelný způsob vyvedení peněz do soukromých subjektů,
- 4) část prostředků si rozdělit a část použít na financování kampaní politických stran, aby si i do budoucna zajistily vliv,
- 5) ve zbylém čase vykonávat pokud možno obstojně i ostatní politickou, úřednickou nebo státní firemní agendu, aby to všechno nebylo až příliš nápadné.

Děje se tak i přes to, že existuje celá řada dobrovolných etických kodexů, více či méně dokonalých a další se připravují. Kupříkladu, v současné době je pracovní skupinou složenou ze zástupců jednotlivých politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně a pracovníků Úřadu vlády ČR, Sekce pro koordinaci boje s korupcí, připravován návrh Etického kodexu poslance Parlamentu České republiky, který by měl stanovovat řadu etických hodnot, které by měl poslanec dodržovat.

Díky řadě korupčních kauz je dnes veřejně známo, že největší zákulisní hráči se vzájemně respektují, na největších "projektech" pravděpodobně i spolupracují a čas od času (před volbami nebo stranickými primárkami) spolu soupeří, aby na příští období posílili svůj vliv na úkor ostatních.

Za této situace se zákon o lobbingu jeví jako jedna z možností posílení standardů týkajících se správy věcí veřejných ve společnosti, aby rozhodování lobbistů i veřejných osob vycházelo nejen z morálky (obecně nevymahatelné), ale i z psaného práva, které v první řadě jasně definuje standardy chování a teprve sekundárně umožňuje vymáhat dodržování alespoň minimálních standardů nutných z hlediska uspokojivé správy státu. Z provedené analýzy vyplývá, že touto cestou se vydala řada zemí stížených podobnými problémy jako Česká republika, které vznikly jako přirozený důsledek transformace společnosti, a že to přispělo k řešení těchto problémů, především zmenšením prostoru pro korupční jednání, resp. ztížením jeho utajení.

Zákonná úprava pravidel lobbingu v analyzovaných případech zpravidla vychází z předpokladu, že veřejnost má právo vědět na základě čeho držitelé veřejné moci svá rozhodnutí činí, a to včetně toho, kdo je v příslušných otázkách lobboval. Transparentnost v rozhodovacích procesech vede k větší důvěře veřejnosti v politiku. Zároveň zákonná

regulace napomáhá kultivovat lobbistickou činnost a přispívá k formování kvalitnějšího rozhodování.

Tyto změny se rovněž pozitivně promítly do hodnocení země z hlediska indexu míry vnímání korupce (CPI).

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 schválená usnesením vlády ze dne 25. října 2006 č. 1199 obsahovala jako jeden z úkolů pro ministra spravedlnosti předložení věcného záměru úpravy tzv. legitimního lobbingu. Tento úkol byl však již 27. června 2007 usnesením vlády č. 715 zrušen a to s odůvodněním, že stav v oblasti lobbingu v České republice nebyl dostatečným způsobem zmapován a nebylo zřejmé, na jakých principech by měl být návrh zákona postaven.

Dalším pokusem o stanovení pravidel legitimního lobbingu pak byla poslanecká iniciativa poslanců Bohuslava Sobotky a Jeronýma Tejce, kteří v květnu 2009 předložili Poslanecké sněmovně návrh zákona o lobbingu (sněmovní tisk č. 832), Poslanecká sněmovna však návrh zákona nepodpořila. Přepracovaný návrh tohoto zákona podpořený poslanci dalších politických stran byl pak sněmovně znovu předložen 9. prosince 2009 (sněmovní tisk 994), přestože k tomuto návrhu vydala vláda nesouhlasné stanovisko, návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen, zamítnut byl až Senátem. Tento návrh právní úpravy předpokládal povinnou registraci lobbistů na Ministerstvu vnitra a zveřejnění jejich seznamu způsobem umožňujícím dálkový přístup, ze strany lobbovaných pak povinnost předložit seznam lobbistických schůzek (zákonodárci příslušnému mandátovému a imunitnímu výboru, úředníci Ministerstvu vnitra), zákon zároveň upravoval i výši sankcí za porušení tohoto zákona. Kritizovanými nedostatky této právní úpravy byla jednak absence široké diskuze na toto téma a s tím související nedostatečná definice pojmu lobbista i lobbing, jednak bylo kritizováno vyjmutí, resp. nezařazení zástupců samospráv z definice lobbovaných. Úprava se zároveň nesoustředila na situace, kdy veřejný funkcionář přechází do soukromého sektoru (tzv. revolving doors/pantouflage/otáčivé dveře). Návrh tohoto zákona vycházel z neschváleného návrhu právní úpravy lobbingu na Slovensku z roku 2005, který byl odborníky kritizován jako jednostranný a nedostatečný.

V současné chvíli tedy lobbing není v českém právním řádu žádným způsobem definován ani regulován. České právo pojem lobbing jako takový nezná.

Jednou z jeho součástí je také Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, která zahrnuje jako bod 5.5 předložit vládě do 31.12.2012 "Analýzu komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu". Tato analýza byla ve stanoveném termínu vládě předložena a jejím usnesením ze dne 4. dubna 2012 č. 223 bylo místopředsedkyni vlády, předsedkyni Legislativní rady vlády a předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí uloženo zpracovat a vládě do 31. srpna 2012 předložit návrh zákona o lobbingu s tím, že návrh zákona bude připraven jako alternativní, jak ve věci definice lobbingu, tak ve věci definice lobbovaného, podle variant uvedených v části II a III materiálu č.j. 275/12. Následně došlo v souvislosti se zpracováním několika variant řešení a důvodové zprávy ke všem variantám, včetně zhodnocení dopadu regulace, došlo k posunu termínu na 31.10.2012.

Zvýšení transparentnosti veřejné správy je jedním z cílů mezinárodní iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí, ke které se vláda připojila svým usnesením ze dne 14. září 2011 č. 691 a pověřila místopředsedkyni vlády, předsedkyni Legislativní rady vlády a předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí přípravou Akčního plánu k dosažení

otevřeného vládnutí a naplňování zásad Open Government Partnership (dále jen "Akční plán"). Akční plán vznikl na základě mezirezortní spolupráce a byl předmětem konzultací s neziskovou a soukromou sférou, reaguje především na potřebu zlepšit přístup k datům, zvýšit efektivnost státní správy a podpořit zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů na celostátní úrovni. Snaha o změnu současného právního stavu v této oblasti je tedy také plněním závazků vlády České republiky.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčené subjekty lze rozdělit na:

- a) osoby přímo dotčené regulací (lobbisté a lobbování),
- b) osoby nepřímo dotčené regulací (veřejnost, podnikatelský sektor, nevládní neziskové organizace).

Jedním z klíčových hledisek při přípravě návrhu zákona bylo, aby nebyl ani v jedné z variant ztížen základní princip zastupitelské demokracie, tj. možnost občanů obracet se na své zástupce.

1.4.1 Okruh lobbovaných osob

Na základě výše uvedeného materiálu byl identifikován okruh osob, které budou spadat do definice lobbovaných:

- a) poslanci a senátoři Parlamentu ČR,
- b) členové vlády ČR a vedoucí ostatních ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády ČR, a vedoucí úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu,
- c) náměstkové členů vlády ČR a náměstkové vedoucích ostatních ústředních správních úřadů a vedoucích úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu,
- d) vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu,
- e) asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády ČR.

V této variantě by mezi lobbované v ČR bylo zahrnuto cca 2 000 osob.

- f) člen zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člen zastupitelstva územního samosprávného celku, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- g) starosta, místostarosta (v případě městských částí hlavního města Prahy zástupce starosty), primátor statutárního města a jeho náměstci, hejtmán kraje a jeho náměstci, primátor hlavního města Prahy a jeho náměstci a členové rady územního samosprávného celku, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni,

h) ředitelé krajských úřadů a tajemníci magistrátů, obecních (městských) úřadů či úřadů městysů.

V této variantě by mezi lobbované v ČR bylo zahrnuto cca 80 000 osob v případě, že se zákon bude vztahovat jak na legislativní, tak na rozhodovací proces.

V případě, že se zákon bude vztahovat pouze na legislativní proces, bude mezi lobbované zahrnuto cca 3 000 osob.

Z hlediska vyhodnocení konformity návrhu s Ústavou a ústavními zákony vyplývá, že ústavně zakotvené postavení a ústavní role jednotlivých veřejných činitelů, považovaných v návrhu za lobbované, zůstanou nedotčeny, ba naopak budou fakticky posíleny. Kontakty mezi veřejným a soukromým sektorem mimo standardní právem předvídané procesy (viz negativní definice lobbistického kontaktu) mohou u veřejnosti vzbuzovat pochybnosti o skutečném naplňování funkcí a poslání příslušných veřejných institucí. Systematická veřejná kontrola těchto, dosud neformálních, kontaktů přispěje k omezení nežádoucích aktivit příslušných veřejných činitelů, 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 a představitelů územních samosprávných celků. Je třeba si neustále připomínat, že příslušní veřejní činitelé své pravomoci nevlastní, ale veřejná moc jim byla toliko propůjčena a lid, jako její zdroj a beneficent (srov. čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy), má právo nejenom tuto moc propůjčit a odebrat, ale rovněž kontrolovat způsob jejího výkonu, neboť veřejní činitelé a veřejné instituce jsou zde pro veřejnost a nikoli naopak.

Pokud jde o možné omezení kontaktu občana a příslušného veřejného činitele, je třeba především poukázat na to, že negativní definice lobbistického kontaktu vylučuje z lobbingu prakticky všechny ústavou a zákonem předvídané formy komunikace mezi soukromým a veřejným sektorem.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že právní povaha mandátu poslance či senátora Parlamentu České republiky je podle platné ústavy taková, že se jedná o mandát reprezentativní (volný), jako opak imperativního mandátu, což znamená, že poslanec či senátor není vázán příkazy ani své politické strany, ani svých voličů¹. Současný volební systém ostatně ani neumožňuje určit, kdo je voličem toho kterého veřejného činitele. Např. 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. To samé lze analogicky říct o právní povaze mandátu člena zastupitelstva územního samosprávného celku².

Dále je třeba říci, že navrhovaná právní úprava kontakt občana s veřejným činitelem neomezuje, pouze jej od určité kapacity podrobuje veřejné kontrole a to nikoli samoučelně, ale protože je to „v demokratické společnosti nezbytné“³. Navrhovaná regulace podrobuje veřejné kontrole pravidelný kontakt občana a veřejného činitele, nikoli kontakt nahodilý. Do stanovené kapacity je kontakt naprosto volný; nad stanovenou kapacitu není kontakt

¹ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 204, 208, 405-411 nebo FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 221-222, 291-301.

² Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 411.

³ K tomu srov. FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 89.

omezen, ale je pouze spojen s určitou administrativou, přičemž administrování určitého jednání nelze *a priori* považovat za omezení tohoto jednání (srov. např. podnikání či stavebnictví). V neposlední řadě lobbistický kontakt není postaven na povolovacím principu, ale na registračním principu, takže při splnění všech povinností má ingerence státu skutečně pouze administrativní ráz (vyjma samostatně rozebranou problematiku správního poplatku a pravidla tzv. revolving doors).

Pokud jde o právo na samosprávu, tak navrhovaná právní úprava není v rozporu s jeho ústavním zakotvením. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem stanoveným zákonem, takže regulace územní samosprávy formou zákona nemůže po formální stránce znamenat porušení ústavních záruk práva na samosprávu. Pokud jde o materiální hledisko, je třeba si uvědomit, že nositelem práva na samosprávu jsou územní společenství občanů (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy)⁴ a nikoli orgány a funkcionáři územních samosprávných celků. Veřejná kontrola lobbyingu ve vztahu k představitelům územních samosprávných celků proto není omezením práva na samosprávu, ale naopak jeho posílením ve prospěch jeho nositelů, tedy občanů.

1.4.2 Okruh lobbistů

Zároveň byl identifikován okruh osob, které spadají do skupiny lobbistů, kdy je za lobbistu považován ten, kdo uskuteční v rámci vymezeného časového období určitý počet lobbistických kontaktů (viz kap. 1.2): profesionální lobbisté/konzultanti, podnikoví lobbisté a nevládní organizace realizující lobbistické kontakty dle zákonné definice.

V rámci EU se odhaduje, že 1 lobbista působící v orgánech EU připadá na 33 313 obyvatel, ve Velké Británii pak připadá 1 lobbista působící v národních orgánech na 4 401 obyvatel. V zemích mimo EU jako např. Austrálii působí 1 lobbista na 2 262 obyvatel, v Kanadě působí 1 lobbista na 7 109 obyvatel a ve federálních orgánech USA působí 1 lobbista na 26 181 obyvatel. Budeme-li vycházet ze známých čísel, lze odhadnout počet lobbistů působících v ČR v rozmezí cca 450 - 4 500 osob. Konečný počet je pochopitelně závislý na tom, kdo je za lobbistu považován. Přes to, že se spodní a horní hranice odhadu liší o řád, obě čísla jsou zřejmě poměrně reálná, a při stanovení skutečného počtu lobbistů bude záviset především na rozhodnutí, koho za něj považovat.

Z pozitivní definice obsahu lobbistického kontaktu jasně vyplývá, že veřejné kontrole je podrobena komunikace s veřejnými činiteli týkající se veřejných záležitostí, nikoli soukromé záležitosti. Tím je mimo jiné zvýšen důraz na to, aby lobbování při svém každodenním chování důsledně odlišovali záležitosti soukromé a veřejné ve smyslu jejich neslučitelnosti⁵ (srov. čl. 22 odst. 1 Ústavy). 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 řečeno, je lobbying definován tak, že se lobbistický kontakt dá svým obsahem považovat spíše za součást veřejného prostoru než součást soukromí zúčastněných osob. Jinými slovy, lobbistický kontakt je navrhovaným zákonem vyzdvihován ze soukromé sféry do veřejného prostoru

⁴ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 383.

⁵ K tomu srov. FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 229-230.

právě pro zásadní neslučitelnost veřejného a soukromého zájmu v osobě veřejného funkcionáře.

1.5 Popis cílového stavu

Strategickými cíli jsou:

- omezení korupčního prostředí v legislativním procesu v ČR, popř. i na úrovni samospráv,
- umožnění transparentního hájení zájmů v rámci legislativního procesu, popř. i na úrovni samospráv, pro jednotlivce i skupiny - tj. zprůhlednění procesu legitimního lobbingu a zvýšení důvěryhodnosti legitimních lobbistů,
- posílení nástrojů k prosazování nonprofitních zájmů v občanské společnosti - poskytne občanským iniciativám efektivní nástroj v případech obstrukcí povinných subjektů při uplatňování práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nebo v rámci odmítání zástupců veřejné moci s nimi komunikovat v téže věci, ve které byli lobbováni profitabilními subjekty (budou moci být konfrontováni se skutečností, že byli ochotni dopřát sluchu jen některé z protichůdně lobbujících stran).

Strategické cíle jsou pojaty spíše z hlediska stanovení správné praxe, tedy z hlediska vymezení správného postupu v rámci lobbingu, než z hlediska čistě negativního, tj. formulace celé řady zákazů a sankcí. Jednak výčet zákazů nemůže být nikdy úplný a tudíž takové vymezení pozbývá praktického významu a navíc je zbytečné, protože opakem správné praxe je praxe nesprávná, kterou bude na základě návrhu zákona možné jako nesprávnou také označit.

Aby bylo možné dosáhnout výše uvedené cíle strategické, je nutné naplnit i následující cíle taktické:

- jasně definovat lobbing, lobbistu a lobbovaného,
- jasně definovat povinnosti lobbistů a lobbovaných,
- zamezit situacím, kdy se politici a státní úředníci ihned po skončení své funkce stávají lobbisty a zneužívají kontaktů získaných během své předchozí funkce,
- zajistit systematickou ex ante i ex post kontrolu lobbingu (např. zavést tzv. legislativní stopu, ze které je možné zjistit, zda se na návrzích zákonů či jejich pozměňovacích návrzích podíleli lobbisté - viz věcná část RIA).

Definice lobbingu je z pohledu Ústavy klíčovou částí navrhovaného zákona, neboť podrobuje právní regulaci oblast jednání, která byla doposud bez právní úpravy.

Regulace a kontrola lobbingu jako taková je zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky a je odbornou veřejností považována za ukazatel úrovně státu a práva⁶. Podstatou navrhované právní regulace lobbingu je veřejná kontrola lobbingu. Jako hlavní sociologické důvody lze uvést institucionalizaci konfliktů, identifikaci soupeřících stran, posílení formalizace procesu vládnutí, posílení legitimacy veřejných institucí. Základním právním

⁶ Srov. FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 199 až 200.

argumentem pro podrobení lobbyingu systematické veřejné kontrole je ústavní požadavek veřejnosti výkonu veřejné moci. Veřejnost výkonu moci patří mezi základní požadavky a principy moderního demokratického právního státu. Lid jako zdroj veškeré moci musí mít možnost se dozvědět, jak a kdo jeho jménem rozhoduje⁷. Princip veřejnosti výkonu moci se projevuje např. ve veřejnosti parlamentního jednání (čl. 36 Ústavy), soudního jednání (čl. 96 odst. 2 Ústavy), rovněž v právu na informace (čl. 17 odst. 5 Listiny) a v rovině zákonů rovině pak např. ve veřejnosti registru podle zákona o střetu zájmů. Veřejnost by měla mít možnost kontrolovat do jaké míry se rozhodnutí veřejné moci reálně tvoří na místech k tomu ústavou určených, tedy např. nakolik je Parlament skutečným parlamentem⁸.

Pokud jde o ústavnost legislativních a rozhodovacích procesů, navrhovaná regulace lobbyingu se těchto procesů přímo nedotýká, neboť dosavadní zákonem předvídané formy kontaktů mezi soukromým sektorem a veřejnou mocí jsou z působnosti zákona vyloučeny negativní definicí lobbistického kontaktu. Pokud jde o faktický dopad na tyto procesy, pak určité zprůhlednění "zákulisí" tvorby rozhodnutí pouze posiluje naplnění smyslu a účelu těchto procesů, jímž je na prvním místě veřejný zájem a služba veřejnosti. Zákonná úprava lobbyingu v tomto smyslu tedy podporuje realizaci ústavy⁹, neboť veřejnou kontrolou lobbyingu pomáhá bránit tomu, aby se ústavou zakotvené legislativní a rozhodovací procesy staly obsahově vyprázdněnou formalitou, zatímco skutečná rozhodnutí by se tvořily "za zavřenými dveřmi" mimo dosah veřejné kontroly. Jediným formálním dopadem navrhovaného zákona je povinnost uvést lobbyisty v důvodové zprávě k návrhu zákona (navrhovaný § 21 odst. 1 a 2). Zde je na místě opět zopakovat, že zprůhlednění zájmového pozadí vzniku právních předpisů přispěje k faktickému naplnění smyslu a účelu zakotvení legislativního procesu v ústavě.

Lobbying patří k realitě současného moderního demokratického právního státu a funkční (nikoli idealistické) pojetí demokracie s ním musí počítat. Reálná funkční demokracie se neobejde bez občanské společnosti, bez základní dovednosti sdružovat se kolem svých zájmů, a lobbying je projevem občanské společnosti *par excellence*. Navrhovaná zákoná regulace lobbyingu nenarušuje volnou soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy) ani politických sil (čl. 22 Listiny), neboť zprůhledňuje kontakty mezi soukromým a veřejným sektorem mimo politické strany. Naopak potřebná diskrétnost uvnitř politických stran zůstává zachována, neboť podle negativní definice se za lobbistický kontakt nepovažuje komunikace na jednání orgánů politických stran a politických hnutí. Navrhovaná úprava rovněž přispěje ke kontrole, zda politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou skutečně odděleny od státu ve smyslu požadavku čl. 20 odst. 4 Listiny. Navrhovaná právní úprava tedy celkově přispívá k tomu, aby byl politický systém materiálně (nikoli jen formálně) založen nikoli na soutěži netransparentních korporátních zájmů, ale na skutečné volné soutěži politických stran.

⁷ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 216.

⁸ K tomu srov. FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 221.

⁹ K tomu srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 92.

1.6 Zhodnocení rizik

V případě nepřijetí zákona hrozí, že se budou zhoršovat a prohlubovat následující identifikované problémy současného stavu:

- přetrvávající nízká transparentnost legislativního procesu a v jejím důsledku se postupně zhoršující kvalita právních předpisů,
- tlaky ze strany určitých zájmových skupin směřující k dosažení takové právní úpravy, která je výhodná jen, nebo především pro ně samotné,
- v návaznosti na to zhoršující se kvalita podnikatelského prostředí a pokles atraktivity ČR nejen pro zahraniční investory (včetně rizika mezinárodních arbitrází kvůli porušení smluv o vzájemné ochraně investic), ale i pro tuzemské podniky (včetně odlivu sídel českých podniků mimo ČR),
- nízká míra transparentnosti rozhodovacích procesů (strategické plánování, zadávání veřejných zakázek a pod.) v rámci veřejné správy (státní správy i veřejnoprávních korporací),
- nízká míra kontroly vlivu na rozhodování držitelů veřejné moci.

Z ústavního hlediska by výše popsaná rizika znamenala celkové nežádoucí oslabování tzv. reálné ústavy ve prospěch tzv. ústavy fiktivní, což je stav, kdy se právní ústava rozchází s politickou realitou¹⁰.

Ovšem určitá rizika vznikají i v případě přijetí odpovídající právní úpravy lobbingu. Tím je zejména **riziko obcházení zákona prostřednictvím petičního práva** dle čl. 18 Listiny. Podle čl. 18 Listiny lze za petici považovat jakékoli žádosti, návrhy a stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu podané orgánům veřejné moci jakoukoli formou samostatně či hromadně. Vzhledem k tomu, že petice podle čl. 18 Listiny je pojata značně neformálně a vzhledem k tomu, že výkon tohoto ústavně zaručeného práva nelze zákonem zúžit (tzn. že zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, jej nevyčerpává), hrozí určité riziko, že ve snaze uniknout regulaci může být část lobbingu zpětně prohlašována za výkon petičního práva podle čl. 18 Listiny a tedy za vyloučenou z regulace lobbingu.

Pokud jde o věcný obsah lobbistického kontaktu ve smyslu ovlivnění legislativního či rozhodovacího procesu, lze jej nepochybně považovat za věc veřejného nebo jiného společného zájmu ve smyslu zákonné a ústavní definice petice.

Pokud jde o formu, čl. 18 Listiny formu nestanoví, takže se kryje se všemi formami komunikace podle navrhovaného zákona.

Právní kvalifikaci lobbingu jako realizaci petičního práva brání osoba adresáta komunikace, neboť čl. 18 Listiny za něj označuje státní orgány a orgány územní samosprávy. Adresátem petice ve smyslu čl. 18 Listiny sice fyzická osoba být nemůže¹¹, avšak v praxi mohou v konkrétním případě přes to vzniknout spory, zda byl adresátem komunikace orgán veřejné moci či pouze jeho funkcionář jako fyzická osoba.

Ačkoli petice jsou tedy zásadně adresovány orgánům jako celku (např. Parlamentu), kdežto lobbing je adresován konkrétním fyzickým osobám jako funkcionářům (např. poslancům

¹⁰ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 92 : „Pokud se právní a faktická ústava přibližně ve státě kryjí, hovoříme o ústavě reálné, když se rozcházejí - o ústavě fiktivní. Jde o shodu litery ústavy se skutečností.“

¹¹ Srov. Klíma, K. a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 747.

či senátorům Parlamentu), není vyloučeno, že v konkrétních sporných případech bude argumentováno, že kontaktováním funkcionáře byl kontaktován orgán veřejné moci. Tak hrozí, že skrze petiční právo, bude problematický lobbying usilovat o vymanění se ze sféry regulace navrhovaným zákonem. Bude patrně záležet na postoji praxe, zda bude pod podáním petice ve smyslu negativní definice lobbistického kontaktu rozumět i komunikaci podle čl. 18 Listiny anebo, zda vyloučí z lobbyingu pouze petici podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

Eliminace tohoto rizika není řešitelná v rámci předkládaného návrhu zákona a vyžádala by si změnu ústavního zákona - Listiny základních práv a svobod.

Z ústavního hlediska může být **riziko možné neústavnosti správního poplatku za registraci lobbisty**. Navržených 1000 Kč je zanedbatelná částka pro profesionálního lobbistu, ale může to být relativně velká administrativní překážka pro osobu, která hodlá pouze těsně překročit stanovenou kapacitu pro pravidelný lobbying (navrhovaný § 2 odst. 4). Pro srovnání - občanská sdružení jsou registrována bez poplatku. Pokud bychom považovali lobbying za realizaci petičního práva v přesném smyslu textu čl. 18 Listiny, pak je otázkou, zda jeho omezení ve formě poplatku 1000 Kč za jeho realizaci je z ústavního hlediska přijatelné (tedy "*v demokratické společnosti nezbytné*"). Tím by potom fakticky došlo k omezení kontaktu občana, který by se pohyboval okolo stanovené hranice, s volenými zástupci a to pro pravidelnost kontaktu (viz navrhovaný § 2 odst. 4), protože takového občana by blízkost hranice nejspíš od lobbistického kontaktu odrazovala, neboť, pokud by ji překročil, musel by se registrovat jako fyzická osoba

Pokud bychom považovali lobbying za realizaci petičního práva v přesném smyslu textu čl. 18 Listiny, přichází v úvahu **riziko rozporu pravidla tzv. revolving doors s ústavními principy**. Návrh zákona toto pravidlo obsahuje v ust. § 7 odst. 3: "*Lobbovaný nesmí po dobu 2 let ode dne skončení funkce vykonávat lobbying*". Zde se již nejedná o pouhou administrativní překážku, ale o striktní omezení výkonu lobbyingu jako takového. Pokud by praxe skutečně dovodila ústavně zakotvené "právo na lobbying" (např. skrze již zmiňované petiční právo podle čl. 18 Listiny), pak by vyvstala otázka, zda je omezující pravidlo revolving doors "*v demokratické společnosti nezbytné*".

Nelze opominout ani velmi významné **riziko zneužití zákona k cílům jím nepředvídaným**. Při zvažování rozsahu případných informačních povinností veřejně činných osob popisujících okolnosti jakými jsou místa kde jednají, či osoby se kterými jednají, bylo nutné zvažovat i možnost jejich zneužití při přípravě různých forem útoku, od diskreditačních kampaní, přes verbální útoky až po případný útok teroristický. Tím by v případě ústavních činitelů byla významně zkomplikována nebo případně i znemožněna jejich ochrana Policií ČR a v případě ostatních veřejně činných osob by to nepochybně znamenalo zvýšení rizika případného útoku na ně, stejně jako nepřijatelný zásah do jejich soukromí a případně i do soukromí dalších osob, jako např. jejich rodinných příslušníků. Tyto důvody proto prakticky vylučují jakoukoliv formu publicity údajů nejen o budoucích, ale i o proběhlých lobbistických kontaktech.

2. Návrh variant řešení

- a) Varianta 1 - nulová varianta, tj. využití současné právní úpravy.
- b) Varianta 2 - zavedení dobrovolné registrace lobbistů (samoregulace) a zavedení etických kodexů lobbistů a lobbovaných.
- c) Varianta 3 - nová právní úprava, ve které bude komplexně upravena oblast regulace lobbingu v jednom právním předpise a dále budou novelizovány související právní předpisy.

V rámci této varianty se nabízí několik podvariant řešení v souvislosti s tím, na jaký druh rozhodovacích procesů bude právní úprava zaměřena a jaký okruh lobbovaných bude definován. Zpracování variantního řešení bylo součástí zadání, zpracovatel proto nevybíral variantu podle jeho názoru nejvýhodnější, ale zpracoval v úvahu reálně připadající možnosti řešení. Výhody či nevýhody jednotlivých variant jsou uvedeny v části důvodové zprávy ke zvláštní části. V úvahu připadající varianty jsou:

- varianta 3.1: zaměření pouze na legislativní proces, přičemž do definice lobbovaného nebudou zahrnuti představitelé ÚSC,
- varianta 3.2: zaměření pouze na legislativní proces, přičemž do definice lobbovaného budou zahrnuti představitelé ÚSC, kteří mají zákonodárnou iniciativu ,
- varianta 3.3: zaměření na legislativní a rozhodovací proces (tj. přípravu strategických podkladů a rozhodnutí, dále jen "rozhodovací proces"), kdy do definice lobbovaného nebudou zahrnuti představitelé ÚSC,
- varianta 3.4: zaměření na legislativní a rozhodovací proces, kdy do definice lobbovaného budou zahrnuti představitelé ÚSC.

V souvislosti s nutností zajištění kontrolních a sankčních mechanismů, se nabízí několik podvariant řešení:

- varianta 3.5: vznik funkce Parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu,
- varianta 3.6: vznik samostatného oddělení v rámci Úřadu pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

V průběhu příprav některými navrhované řešení - vznik samostatného oddělení v rámci Nejvyššího kontrolního úřadu - by bylo v rozporu nejen s čl. 97 odst. 1 Ústavy: "*Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.*", ale Nejvyšší kontrolní úřad nemá postavení správního úřadu a nemůže proto ukládat sankce, a nelze jej proto použít.

Vhodnost jednotlivých variant dále souvisí i s jinými faktory. Při úvaze o zřízení nového správního orgánu je třeba si uvědomit rozdíl mezi normami zřizovacími a ustavovacími¹², tedy rozdíl mezi kreací orgánu jako instituce a obsazením příslušné funkce konkrétní osobou. Nový orgán (ať už Zmocněnec či jiný orgán) by podle navrhované úpravy nebyl zřízen jako

¹² Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 101 nebo FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004, str. 209-210.

orgán Parlamentu ve smyslu čl. 31 Ústavy o zřizování výborů a komisí, ale byl by zřízen zákonem, tedy zcela standardním způsobem kreace správních úřadů podle čl. 79 odst. 1 Ústavy. Od tohoto zřízení orgánu je pak nutné odlišovat způsob ustavování konkrétních osob do funkce.

Ve smyslu teorie dělby moci zastávané ústavou, tedy dělby na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, je zřejmé, že nový orgán by byl součástí moci výkonné. Výkonná moc totiž, na rozdíl od moci zákonodárné a soudní, není v ústavě pozitivně vymezena, takže lze říci, že pod moc výkonnou v širším smyslu spadají veškeré orgány veřejné moci, které nelze podřadit pod moc zákonodárnou či soudní¹³.

Z ústavního hlediska může představovat určitý problém skutečnost, že jak Zmocněnec, tak Úřad pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“), jsou konstruovány jako nezávislé orgány mimo hierarchii státní správy. Zmocněnec má být dokonce přímo volen Parlamentem a má být odpovědný pouze Poslanecké sněmovně. Taková konstrukce se dostává do rozporu s čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle něhož je vláda vrcholným orgánem výkonné moci¹⁴. Na druhou stranu nelze pominout, že Parlament je přímo odvozen z vůle lidu jako jediného zdroje veřejné moci, kdežto vláda je odvozena od Parlamentu¹⁵. Proto lze z ústavního hlediska akceptovat i řešení, že Parlament zřídí zákonem nezávislý správní úřad nepodřízený vládě, pokud takovou nezávislost odůvodňuje věcná působnost úřadu a pokud tato působnost zároveň nevyžaduje změnu ústavy. S ohledem na citlivost lobbingu, jeví se jako nezbytné, aby příslušný orgán byl apolitický, nestranný a nezávislý. Obdobný kreační postup byl ostatně již v minulosti uplatněn (a praxí akceptován) v případě zřízení Úřadu pro ochranu osobních údajů¹⁶ nebo v případě Veřejného ochránce práv, takže lze v tomto ohledu hovořit o zárodku ústavní zvyklosti¹⁷. Je pravdou, že právní věda se kloní k názoru, že Veřejný ochránce práv by měl být zakotven na úrovni ústavy, avšak v jeho případě je jeho působnost zaměřená velice široce vůči veřejné správě jako celku, kdežto orgán podle navrhovaného zákona o lobbingu by byl velice úzce rezortně zaměřen (monitoring lobbingu), takže význam jeho agendy nedosahuje ústavní roviny a forma obyčejného zákona se zdá být proto naprosto dostačující.

Teoreticky připadá v úvahu svěření lobbingové agendy některému ze stávajících správních orgánů. Svou formální povahou (zejména svou nezávislostí a sankční pravomocí) se navrhovanému orgánu asi nejvíce blíží Úřad pro ochranu osobních údajů, avšak do jeho věcné působnosti spadá zcela rozdílná agenda než vyžaduje návrh zákona o lobbingu, takže lze doporučit spíše vytvoření nového samostatného orgánu. Teoreticky připadá v úvahu konstrukce obsažená v zákoně o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb.), kde registry vedou odděleně stávající orgány na rezortním principu podle rezortu příslušného veřejného funkcionáře, přičemž přestupky veřejných funkcionářů projednává v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt a přestupky fyzických osob projednává Úřad pro ochranu osobních údajů. Tato legislativní konstrukce, kdy je vedeno relativně velké množství samostatných registrů a přestupky veřejných funkcionářů projednává v přenesené působnosti obecní úřad obce

¹³ K tomu srov. FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 207.

¹⁴ Srov. FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 207.

¹⁵ Srov. FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 223.

¹⁶ Srov. např. Usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 10. 3. 2004, čj. Konf 11/2003 – 12.

¹⁷ K tomu viz náleze ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, 285/2001 Sb., N 91/22 SbNU 267.

s rozšířenou působností, by z hlediska cílů navrhované regulace lobbingu byla spíše neefektivní. V předešlých návrzích zákona o lobbingu bylo uvažováno o svěření příslušných úkolů Ministerstvu vnitra, avšak takové řešení by dávalo moci výkonné (a Ministerstvo vnitra představuje orgán moci výkonné *par excellence*) relativně silný nástroj kontroly nad představiteli moci zákonodárné, takže lze opět doporučit spíše zřízení nezávislého orgánu.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Náklady a přínosy jednotlivých variant

Varianta 1 - nulová

Ponechání stávající právní úpravy - v současné době není oblast regulace lobbingu v rámci právního řádu ČR upravena. Tato varianta není spojena s okamžitými finančními náklady, ale nemá ani žádné přínosy. Dlouhodobě však zřejmě povede ke zhoršení prostředí veřejné správy, k jehož samovolné kultivaci v současné době chybí morální imperativy. Ke vzniku případných přímých nákladů pak postačí jedna prohraná mezinárodní arbitráž, když se nějaký nadnárodní podnikatelský subjekt nebo skupina budou domáhat zadostiučinění za zmařenou investici poté, co bude "protlačen" zákon nebo změna stávajícího zákona "šitý" na míru nějakému konkrétnímu subjektu. Pro ilustraci reálnosti této hrozby stačí připomenout kauzu arbitráže se společností Central European Media Enterprises (CME), jejímž výsledkem byla finanční kompenzace 10 mld. Kč. Je třeba také vzít v úvahu také hrozící snížení daňového výnosu masivním odlivem podnikatelů do jiných zemí (např. Holandska, jak se to v menší míře děje už dnes), resp. ztížením drobného podnikání či zhoršováním ratingu a hodnocení ČR ze strany Světové banky a Mezinárodního měnového fondu, které nepochybně povedou k omezení zahraničních investic.

Varianta 2 - zavedení dobrovolné registrace lobbistů (samoregulace) a zavedení etických kodexů lobbistů a lobbovaných.

Tato varianta může i nemusí být spojena s finančními výdaji ze státního rozpočtu. To závisí na tom, do jaké míry se stát aktivně zapojí do edukačních aktivit (kampaně zaměřené na podniky, občany i zákonodárce, týkající se významu a přínosu dobrovolné registrace lobbistů), nebo zda je ponechá zcela na nevládních organizacích, resp. jak bude tyto organizace v rámci grantové politiky podporovat (v tom případě mu vzniknou nepřímé výdaje).

Etické kodexy a jejich dodržování prozatím nejsou dostatečně vymahatelné a to pro nedostatečnou váhu morálních imperativů. Zkušenosti ze světa ukazují, že dobrovolná registrace se dlouhodobě v praxi příliš neosvědčuje, např. v rámci regulace lobbingu v institucích EU. Edukační přístup by čistě teoreticky mohl časem vést k nastolení stavu, který dnes panuje v severských zemích, totiž k takovému posílení mravních imperativů, že právní úprava není v zásadě nutná. Nicméně, kvůli stále se zvyšující míře globalizace se i v těchto zemích začínají objevovat nejružnější problémy související s poklesem míry dodržování tradičních morálních zásad, a tudíž není vůbec jisté, zda by tímto způsobem, byť ve značně dlouhodobém horizontu, mohlo být tohoto cíle dosaženo.

Varianta 3 - nová právní úprava

Jedním právním předpisem bude komplexně upravena oblast regulace lobbingu a dále budou novelizovány související právní předpisy. Byť je primárním cílem definice morálních standardů, porušení hlavních pravidel v této normě obsažených bude sankcionováno, což zajistí jejich reálnou vymahatelnost. Právní předpis uloží povinnost povinné registrace lobbistů, zřízení orgánu pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbingem.

Vláda ČR projedná ročně cca 160 materiálů legislativní povahy, Parlament ČR ročně schválí 400 - 500 právních předpisů.

Vzhledem k několika navrhovaným variantám vymezení lobbovaných a variant, na jaký druh rozhodovacích procesů bude právní úprava zaměřena, se odhaduje počet lobbovaných podle počtů osob v postavení, jenž je oprávněný do těchto procesů účinně zasahovat následovně:

- varianta 3.1 celkem cca 2000 osob;
- varianta 3.2 celkem cca 3000 osob;
- varianta 3.3 celkem cca 2000 osob;
- varianta 3.4 celkem cca 80 000 osob

Náklady kontroly plnění povinností vyplývajících z právní úpravy lobbingu je možné vyčíslit pro jednotlivé varianty 3.1 - 3.4 takto:

Hlavní uvažované agendy vykonávané orgánem pro kontrolu lobbingu:

- registrace lobbistů a vedení registru lobbistů,
- kontrola finančních/výročních zpráv,
- analytická, vzdělávací, poradenská a metodická činnost,
- prověření hlášení o nedovolených aktivitách lobbistů,
- ukládání správních sankcí.

Časová náročnost výše uvedených aktivit závisí na počtu lobbovaných subjektů a počtu lobbistů. V rámci variant 3.1 - 3.3 se předpokládá počet lobbovaných cca 2000 - 3000 subjektů a maximálně několik set lobbistů; v případě varianty 3.4 se předpokládá počet lobbovaných 80 000 a několik tisíc lobbistů. V případě správních agend obdobného typu (tzn. agend spočívajících v evidenci, kontrole a dohledu, popřípadě v osvětě) se předpokládá cca. 300 - 1000 subjektů na úředníka. Vezmeme-li střední hodnotu 650, pak by agendu v případě variant 3.1 - 3.3 mělo být schopno realizovat 4 - 5 úředníků; agendu podle 3.4 pak 124 úředníků. V případě platového zařazení těchto zaměstnanců do 12. platové třídy a platového stupně 6 lze předpokládat náklady na takového zaměstnance cca 35 tis. Kč měsíčně (včetně osobního ohodnocení a povinných odvodů). Na 5 úředníků to znamená náklady 175 tis. Kč měsíčně, tzn. 2,1 mil. Kč ročně.

Další náklady spojené s fungováním činností podle nové právní úpravy lobbingu (režijní a provozní náklady) jsou vyčísleny níže pro varianty 3.5 a 3.6.

Náklady kontroly plnění povinností vyplývajících z právní úpravy lobbingu je možné vyčíslit pro variantu 3.5 - Parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbingu takto:

Dle navrhovaného způsobu jmenování parlamentního zmocněnce se předpokládá, že parlamentní zmocněnec má nárok na plat, náhradu výdajů a naturální plnění jako prezident NKÚ dle zákona č. 236/1995 Sb.

Jmenování asistenti mají dle navrhovaného způsobu jmenování nárok na finanční ohodnocení jako zaměstnanci veřejné správy (nařízení vlády č. 564/2006 Sb.).

Počet asistentů: 5 a 1 obslužný pracovník (rozpočet, mzdová agenda, chod kanceláře apod.)

	nároky v tis. Kč v 1. roce	v tis. Kč v dalších letech
Osobní náklady - asistenti a obslužný pracovník	2 500	2 500 ¹⁸
Osobní náklady - zmocněnec	1560	1560
Pronájem prostor	750*	750*
Běžné výdaje	200*	205*
Jednorázové zřizovací výdaje (včetně vozu)	1 000*	0
Celkem	6 010	5 015

* Jde o předpokládané výdaje v případě, že by se nepodařilo dohledat vhodné prostory a zařízení, které jsou v majetku státu a mohou být na nový úřad převedeny.

Vyčíslení mzdových nákladů zahrnuje výdaje na plat parlamentního zmocněnce, jehož plat se řídí zákonem č. 236/1995 Sb., tento výdaj lze odhadnout na 130 000,- Kč měsíčně (1 560 000 Kč ročně; superhrubá mzda včetně osobního ohodnocení)¹⁹.

V případě volby této varianty se jako nefinanční náklad hodnotí zvýšení agendy Poslanecké sněmovny, která bude muset zajistit volbu Parlamentního zmocněnce, tyto dodatečné náklady však nebudou Poslanecké sněmovně hrazeny - nemá dopad na státní rozpočet.

Náklady kontroly plnění povinností vyplývajících z právní úpravy lobbingu je možné vyčíslit pro variantu 3.6 - Orgán pro kontrolu lobbingu takto:

V případě varianty, kdy bude kontrola lobbingu zajištěna Úřadem pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, se předpokládá zřízení malého samostatného oddělení v rámci tohoto úřadu, jehož agendu bude zajišťovat šest zaměstnanců včetně vedoucího pracovníka a administrativního by byla zabezpečována tímto úřadem.

	nároky v tis. Kč v 1. roce	v tis. Kč v dalších letech
Osobní náklady - 5 zaměstnanců	2 500	2 500 ²⁰
Osobní náklady vedoucí pracovník	960	960

¹⁸ Předpokládáme, že v následujících letech nedojde k významné valorizaci platů ve státní správě.

¹⁹ V návaznosti na rozsah odpovědnosti zmocněnce odpovídá nastavení platu odměně člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Platový koeficient je 1,08, náhrady mu nepřísluší, z naturálního plnění se předpokládá pouze vozidlo, které je zahrnuto v běžných výdajích.

²⁰ Předpokládáme, že v následujících letech nedojde k významné valorizaci platů ve státní správě.

Běžné výdaje	100	100
Jednorázové výdaje související s rozšířením úřadu (včetně vozu)	500*	
Celkem	4 006	3 560

* Jde o předpokládané výdaje v případě, že by se nepodařilo dohledat vhodné prostory a zařízení, které jsou v majetku státu a mohou být na nový úřad převedeny.

Náklady na specializovaný zakázkový SW pro zřízení registru nevzniknou žádné. Vzhledem k očekávanému počtu registrovaných subjektů postačí např. program, který je součástí kancelářského balíku fy. Microsoft, program Access nebo řešení v rámci Open Source.

3.2 Celkové přínosy

- zlepšení hodnocení ČR v oblasti transparentnosti a korupce a tudíž zvýšení mezinárodní konkurenceschopnosti
- zvýšení jistoty podnikatelských subjektů a s tím související zvýšení ochoty k investicím a k umístění/ponechání svého sídla v ČR
- zvýšení důvěryhodnosti politiků, kultivace veřejného prostoru a s tím související pozitivní dopad na celkovou morálku ve společnosti

4. Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Varianta 1 se jeví jako nejméně vhodná, spočívá v zachování právní úpravy, neřeší problémy, které vyvstaly v praxi a které se nepochybně budou dále prohlubovat a přináší shora uvedená rizika.

Varianta 2 je založena na dobrovolnosti, což je nejen v podmínkách České republiky, ale i v jiných zemích její zásadní nevýhodou, protože to způsobuje nedostatečnou vymahatelnost stanovených pravidel. Dobrovolná registrace se dlouhodobě v praxi neosvědčuje v rámci regulace lobbingu ani v institucích EU. Efektivní fungování uvedené varianty je úzce svázáno s dlouhodobými politickými a kulturními tradicemi v některých zemích, které nejsou přímo přenositelné do prostředí ČR.

Varianta 3 se jeví jako nejvhodnější, přes to že je spojena s určitými finančními náklady, neboť jako jediná je způsobilá efektivně zajistit dosažení výše popsaného cílového stavu. Tuto variantu lze dále modifikovat a to:

- a) podle rozsahu lobbovaných subjektů, které mají být subjektem regulace,
- b) podle subjektu regulátora.

Požadavky na možnost volby jak rozsahu regulace, tak i orgánu, který se bude dohledem nad lobbingem zabývat vyplynuly z vládního zadání připravit alternativní legislativní řešení.

Z hlediska analýzy přínosů ve vztahu k nákladům (Cost - benefit analysis) se jeví jako nejvýhodnější:

Ad a) varianta 3.3 - zaměření na legislativní a rozhodovací proces (tj. přípravu strategických podkladů a rozhodnutí, dále jen "rozhodovací proces"), kdy do definice lobbovaného nebudou zahrnuti představitelé ÚSC.

Ad b) varianta 3.6 - vznik samostatného oddělení v rámci Úřadu pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Zásadní součástí budoucího zákona je jasný a efektivní mechanismus vynucení povinností vyplývajících z regulace lobbingu, včetně určení konkrétního kontrolního orgánu a pravomoci tohoto orgánu udělovat sankce. Tento orgán bude odpovídat za implementaci navrhované právní úpravy.

Náklady spojené s implementací a vynucováním a popis jejich mechanismu byly vyhodnoceny v kapitole 3.

Sankce budou vymáhány standardně dle správního řádu. V navrženém zákoně o lobbingu se případné správní trestání týká pouze lobbistů, čímž je eliminováno z ústavního hlediska poněkud problematické správní trestání přestupků poslanců a senátorů orgánem moci výkonné. Ústava v čl. 27 odst. 3 sice zakotvuje přestupkovou imunitu poslanců a senátorů, ovšem s výslovnou možností speciální zákonné úpravy. Pokud by se tedy kdykoliv v budoucnosti ukázalo nezbytné rozšířit okruh povinností, jejichž případné nedodržení by bylo sankcionováno podle zákona o lobbingu, nebylo by to v rozporu s ústavou. Návrh zákona tedy skýtá dostatečné možnosti případných novelizací, rozšíření či zpřísnění, pokud by se to později ukázalo jako potřebné. V této souvislosti lze dále podpůrně odkázat na úpravu přestupků podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, podle kterého mohou být postihováni rovněž poslanci a senátoři, takže lze hovořit o zárodku ústavní zvyklosti²¹.

Byla přezkoumána i přiměřenost výše sankce za přestupek, která se v České republice obvykle pohybuje maximálně v řádech desítek tisíc Kč, kdežto v návrhu zákona o lobbingu jde řádově o miliony Kč. Podobně vysoké sankce za přestupky lze ovšem nalézt i v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Nelze tedy říci, že by tento zákon zaváděl něco zcela nového co dosud v právním řádu ČR nebylo. Spíše se jedná o určitý trend poskytovat vyšší míru ochrany z hlediska celospolečenského významu zásadním povinností.

6. Přezkum účinnosti regulace

Orgán pověřený kontrolou lobbingu bude vydávat pravidelné výroční zprávy, které budou předkládány vládě pro informaci a zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Účinnost právní úpravy bude tímto orgánem periodicky ověřována, poprvé za 2 roky od její účinnosti a dále po každých 3 letech. Tato lhůta je vhodná pro to, aby nedocházelo k nežádoucímu sladění termínů ověřování účinnosti s volebními cykly.

²¹ K tomu viz náleze ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, 285/2001 Sb., N 91/22 SbNU 267.

7. Konzultace a zdroje dat

V okamžiku, kdy byla usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1 schválena Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, v níž je jedním z úkolů strategie předložení analýzy komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu, byly ze stran nestátních neziskových organizací zahájeny aktivity, které vedly k postupnému utříbení a názorovému ukotvení na danou problematiku:

Kulaté stoly k lobbingu: Na jaře roku 2011 se konala čtyři odpolední setkání expertů v rámci projektu, jehož cílem bylo vytvořit konkrétní doporučení, s nimiž mělo při přípravě zákona o regulaci lobbingu pracovat Ministerstvo vnitra jako tehdejší gestor úkolu. Čtyři kulaté stoly byly zaměřeny především na zodpovězení čtyř důležitých otázek:

- 1) Potřebujeme nový zákon o lobbingu nebo stačí úprava stávající legislativy?
- 2) Koho regulovat?
- 3) Kdy se lobbing stává korupcí?
- 4) Jak regulovat lobbing?

Experti se hned na prvním setkání shodli na tom, že je potřeba lobbing regulovat zákonnou úpravou, z této myšlenky pak vychází další výstupy kulatých stolů. (Závěry z expertních stolů o lobbingu, Respekt Institut, o. p. s.: <http://www.respektinstitut.cz/expertni-stoly-o-lobbingu>.)

Na základě výsledků kulatých stolů organizace Ekologického právního servisu (dále jen "EPS") zpracovala a zveřejnila na svých webových stránkách v červnu roku 2011 návrh na vydání zákona o lobbingu. Návrhy EPS k regulaci lobbingu v ČR: <http://www.eps.cz/cz2288880pr/pripady>

Výsledným materiálem, který se komplexně věnuje problematice lobbingu, je analýza Sociologického ústavu AV ČR „Zásady a reformy regulace lobbingu“ (dále jen „Analýza“), kterou zpracovali Lukáš Kraus a Martin Fadrný, EPS. Analýza byla podpořena projektem Sociologického ústavu AV ČR, s názvem „Snižování Bezpečnostních rizik organizovaného zločinu v ČR“ v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010 - 2015. Analýza vychází z doporučení OECD a je opřena o úpravy v několika zemích včetně USA, Kanady, Slovenska, Polska a dalších. Analýza obsahuje legislativní i nelegislativní opatření v oblasti regulace a zprůhlednění lobbingu v ČR a podrobné zdůvodnění těchto opatření.

Navrhovaný způsob regulace lobbingu byl projednán na 5. jednání Poradního sboru předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, které se konalo dne 9. ledna 2012.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Milan Kryštof Čech, DBA, referent / ÚV ČR, odbor pro koordinaci boje s korupcí, tel.: 296 153 531, eMail: cech.milan.krystof@vlada.cz.

9. Seznam použité literatury

Primární zdroje

- Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying.* 2005. Polish government.
- Act XLIV 2006 on Lobby Activities.* 2006. Hungarian government. *Government Decree 176/2006 (VIII. 14.) on the Implementation of Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities.* 2006. Hungarian government.
- COM (2006)194 final. *Evropská iniciativa pro transparentnost - Zelená kniha.* dostupné z <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:EN:PDF>
- Federal Act on Conflicts of Interest of the Highest Offices and other public officials.* Federální kancléřství Rakouské republiky. 1983. dostupné z: http://ris2.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1983_330/ERV_1983_330.pdf
- Jednací řád Evropského parlamentu.* 16. vydání. Listopad 2007.
- Jednací řád Národního shromáždění francouzského parlamentu.* Leden 2006.
- Jednotný evropský akt. Akt o jednotné Evropě.* 1993. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Law on Lobbying Activities No.VIII-1749.* 2000. Lithuanian Seimas. Novela 2003.
- Law on Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials.* 2002. Latvian
- Návrh zákona o lobbingu.* Vláda Slovenskej republiky. Červen 2005.
- On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials.* 2005: Latvian Saeima. 25. dubna 2002. Translation and Terminology Centre for information.
- Proposta di Legge No. 5939. Legislativní návrh upravující vztahy zájmů se členy parlamentu a státní správy.* Itálie. 2005
- Regulations of The Chamber of Deputy.* Rok neuveden. Poslanecká sněmovna Rumunského parlamentu. dostupné z: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=regcd2_4#s2.79
- Rules of procedure of the Assembly of the Republic.* National Essembly of Portugal. dostupné z: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf
- Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers.* Litva 2002. dostupné z: <http://www.mk.gov.lv/en/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/kartibas-rullis/>
- Nejvyšší správní soud. Usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 10. 3. 2004, čj. Konf 11/2003 - 12
- Ústavní soud. *Nález ze dne 20. 6. 2001*, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, 285/2001 Sb., N 91/22 SbNU 267

Literatura a elektronické zdroje

- Filip, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR.* 4. opr. a dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2003, str. 204, 208, 209-210, 216, 405-411.
- Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva.* 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 89, 92, 199-200, 207, 221-223, 229-230, 291-301, 383.

- Klíma, K. a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, str. 747
- Bulmer, S. J. a Radaelli, C. M. 2005. *The Europeanization of National Policy*. In: *The Member States of the European Union*. Eds. Simon Bulmer and Christian Lequesne. Oxford: OUP.
- Donath, Burson, Marsteller. 2005. *Průvodce efektivním lobbyingem v České republice*. Donath-Burson-Marsteller: Prague. Masarykova univerzita.
- European Parliament. 1995. *Rules governing Lobbying in the National Parliaments of the Member States*. Duben 1995.
- Gadowska K. 2006. *Violence in the area of clientelistic and cronyistic networks*. In *Informal Networks and Political Corruption in Post-Socialist Societies*, Kusznir J (ed.). Koszalin Institute of Comparative European Studies: Koszalin.
- Lobbying in the European Union*. 2007. European Parliament. Directorate General Internal Policies of the Union. Briefing Paper. Listopad 2007.
- Lobing v Európskej únii*. Ministerstvo zahraničných věcí Slovenskej republiky. Leden 2007.
- Mansfeldová, Z., Kroupa, A. 2008. *Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie*. Eds. Mansfeldová, Zdenka, Kroupa, Aleš. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Mazey, S. a Richardson, J. 2000. *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.
- OECD. 2004. *Spain. Review of the implementation of the Convention and 1997 recommendation*. dostupné z <http://www.oecd.org/dataoecd/15/60/2389614.pdf>
- OECD. 2006. *Motion for a resolution on lobbying*. dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/10/38944365.pdf>
- OECD. 2007(4). *Lobbying: Models for regulation*. Paper for OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency. dostupné z <http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>
- OECD. 2007. *Legislation on lobbying in Europe*. dostupné z <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>
- OECD. 2007. *Portugal: Phase 2*. dostupné z <http://www.oecd.org/dataoecd/28/24/38320110.pdf>
- Schendelen, R. van. 2004. *Jak lobbovat v Evropské Unii*. Přel. P. Dufek. 1.vyd. Brno: Barrister & Principal, 2004.
- Šedivý, M. 2007. *Lobbing a jeho podoby v ČR*, Magisterská diplomová práce, Brno 2007.
- Toma, R. 2006. *Governance and Anti-Corruption Reforms in Post-Communist and Pre-EU Romania: Developing a Democratic Public Service*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA.
- Ramsden, John (ed). *Oxfordský průvodce britskou politikou*, Prostor, 2006. ISBN 80-7260-169-5
- Kajmanová, M. *Lobbing jako nástroj účinné spolupráce v české společnosti*. Diplomová práce obhájená na fakultě Ekonomicko-správní Masarykovy univerzity v Brně v roce 2005.

- Šedivý, M. *Lobbing a jeho podoby v ČR*. Diplomová práce obhájená na fakultě Sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně v roce 2007. 76 s.
- Balanyá, Belén a Doherty, Ann a Hoedeman, Olivier a Ma'anit, Adam a Wesselius, Erik. 2003. *Odvrácená strana Evropské unie: Evropa v režii nadnárodních korporací*. Košice: Paradigma.sk.
- Balko, L. 2005. *Lobbing dopadá na veřejné financie. Ako sa s ním vysporiadať?* In: Právnik č. 1.
- Brokl, L. 1997. *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Cabada, L., Kubát, M., eds. 2002. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Cigler, Allan J. a Loomis, Burdett A., eds. 2002. *Interest Group Politics*. Washington: CQ Press.
- Císař, O., Fiala, P., eds. 2004. *Obhajoba zájmů a transnacionální vztahy*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Crha, Lumír. 2006. *Korupce nebo lobbying (nebo lobbying)*. Státní zastupitelství, č. 12.
- Čechová, Radana. 1999. *Lobbing ano, či ne?* Strategie: marketing, reklama, média, č. 7, s. 26-27.
- Dančák, Břetislav a Hloušek, Vít a Šimíček, Vojtěch, eds. 2006. *Korupce: Projevy a potírání v České republice a v Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Ehrmann, Henry W., ed. 1964. *Interest Groups on Four Continents*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Frič, Pavel, ed. 1999. *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.
- Ghai, Yash. 2001. *Human Rights and Social Development: Toward Democratization and Social Justice*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. dostupné z: [http://www.unrisd.org/UNRISD/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/ecd0417eb1177c5280256b5e004bcafa/\\$FILE/ghai.pdf](http://www.unrisd.org/UNRISD/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/ecd0417eb1177c5280256b5e004bcafa/$FILE/ghai.pdf).
- Greenwood, Justin a Jacek, Henry, eds. 2000. *Organized Business and the New Global Order*. Basingstoke: Palgrave.
- Holzer, Jan a Pšejka, Pavel. 2007. *Na cestě k světlým zítřkům aneb česká politologie patnáct let po*. Politologický časopis 14, č. 1, 61-70.
- Parliament UK. 2005. *House of Commons.. The Code of Conduct and Guide to Rules*. dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmcode.htm>.
- Impact, Becker & Poliakoff. 1999. *Transparentní lobbying ve věci tzv. loterijního zákona*. Strategie: marketing, reklama, média, č. 7, s. 24.
- Knight & Svoboda. 1999. *Způsoby ovlivňování legislativního procesu v ČR*. Strategie: marketing, reklama, média, č. 7, s. 24.
- Koppl, Peter. 1997. *Lobbování za ekologické problémy*. Innsbruck: ÖKOBUROKoordinační kancelář rakouských ekologických organizací. dostupné z: http://www.czp.cuni.cz/Info/EU/Lobbying/lobbovan_za_ekologick_problemy.htm

- Kuchovský, Ondřej. 2003. *Lobbing jako fenomén obchodu*. Brno: Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta.
- Kundra, Ondřej. 2007. *Stíny českého parlamentu: Naše zákony píšou lidé, které nikdo nevolil a nikdo nezná*. Respekt XVIII, č. 16, 17-19.
- Michalowitz, I.. 2005. *Service bureaux of decision-makers: Assessing interest group influence in the EU and the US*. In: EUSA Ninth Biannual International Conference: Panel 1D - Interest Groups and Lobbying in a Comparative Perspective. dostupné z: http://aei.pitt.edu/4137/01/EUSA05_Michalowitz.pdf
- Petzová, Michaela. 2005. *Nátlakové skupiny a lobování v místní správě*. Brno: Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta.
- Potůček, Martin, ed. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Schendelen, Rinus Van. 2004. *Jak lobbovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, Barrister & Principal.
- Schneider, Jiří. 2003. *Think-tanky ve visegrádských zemích: Analýza politiky a obhajoba zájmů*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Schneider, Jiří. 2007. *Lobbying and Interest Representation*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Sedlák, Jiří a Šmejkal, Jakub. 2001. *Lobbying v české politice: Analýza teorie lobbyingu a případové studie lobbyingu při rozhodování o územním plánu hl. m. Prahy*. Praha: Politická a ekonomická sociologie. Fakulta sociálních věd - Institut sociologických studií. dostupné z: http://pes.fsv.cuni.cz/projekt_lobby.html
- Vykoupilová, Hana. 2004. *Eurofederalistické organizace a jejich prosazování zájmů z hlediska analýzy policy*. Středoevropské politické studie VI, č. 4. dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=215>
- Žižka, Jan. 2007. *Nové řemeslo starých diplomatů: Čeští lobbisté v Bruselu*. Euro, č. 7, s. 44.

II. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Návrh zákona upravuje povinnosti právnických a podnikajících fyzických osob. Článek 4 odst. 1 Listiny základních lidských práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Navrhovaná právní úprava bude zákonnou úpravou, proto je požadavek Listiny základních práv a svobod splněn.

III. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s předpisy Evropské unie

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami. Neodporuje rovněž právu Evropské unie, neboť regulace lobbyingu na úrovni členského státu je plně v kompetenci členského státu.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s doporučeními obsaženými v dokumentech OECD.

Zvláštní část

K části první - Lobbying

K § 1

Transparentní lobbying je přirozenou a žádoucí součástí fungování demokratických států. Lobbying napomáhá k artikulaci a prosazování zájmů nejrůznějších částí společnosti a je zároveň informačním kanálem, kterým se zkvalitňují znalosti držitelů veřejné moci o záležitostech, o kterých rozhodují. Zákonem regulovaná úprava lobbyingu se stala podstatným prvkem transparentnosti demokracií v 21. století, jelikož umožňuje občanům vykonávat jejich právo na veřejnou kontrolu.

Kvalitní zákonná úprava pravidel lobbyingu vychází z předpokladu, že veřejnost má právo vědět na základě čeho držitelé veřejné moci svá rozhodnutí činí, resp. kdo je v příslušných otázkách lobboval. Transparentnost v rozhodovacích procesech vede k větší důvěře veřejnosti v politiku. Zároveň zákonná regulace především odlišuje lobbying od nelegálních aktivit, napomáhá kultivovat lobbistickou činnost a tím přispívá k formování kvalitnějšího rozhodování.

VARIANTA I

Varianta v případě, že bude rozhodnuto, že se zákon bude vztahovat pouze na legislativní proces a mezi lobbované nebudou zahrnuti i představitelé územních samosprávných celků.

Zákon se vztahuje na lobbying týkající se přípravy, projednávání a schvalování návrhů právních předpisů v působnosti orgánů veřejné moci; netýká se však návrhů předpisů, které jsou schvalovány krajem, obcí nebo městskou částí, jež by si měly vytvořit vlastní etické kodexy pro komunikaci s lobbisty.

VARIANTA II

Varianta pro případ, že bude rozhodnuto, že se zákon bude vztahovat pouze na legislativní proces a mezi lobbované budou zahrnuti i představitelé územních samosprávných celků.

V takovém případě se zákon bude vztahovat na lobbying týkající se přípravy, projednávání a schvalování návrhů obecně závazných právních předpisů v působnosti orgánů veřejné moci.

VARIANTA III

Varianta pro případ, že bude rozhodnuto, že se zákon bude vztahovat na legislativní a rozhodovací proces a mezi lobbované nebudou zahrnuti i představitelé územních samosprávných celků.

V takovém případě se zákon bude vztahovat na lobbying týkající se přípravy, projednávání a schvalování návrhů právních předpisů a přípravy, projednávání a schvalování dokumentů plánovací, koncepční a strategické povahy v působnosti orgánů veřejné moci; a nebude se však týkat návrhů předpisů nebo dokumentů, které jsou schvalovány krajem, obcí nebo městskou částí, jež by si měly vytvořit vlastní etické kodexy pro komunikaci s lobbisty.

VARIANTA IV

Varianta pro případ, že bude rozhodnuto, že se zákon bude vztahovat na legislativní a rozhodovací proces a mezi lobbované budou zahrnuti i představitelé územních samosprávných celků.

V takovém případě se zákon bude vztahovat na lobbying týkající se přípravy, projednávání a schvalování návrhů právních předpisů a přípravy, projednávání a schvalování dokumentů plánovací, koncepční a strategické povahy v působnosti orgánů veřejné moci.

K § 2

Lobbying je nutné chápat jako jakoukoli i jednostrannou komunikaci vedenou za účelem ovlivnění rozhodování toho, kdo rozhoduje v rámci své pravomoci. Jde ústní, písemnou, elektronickou či jinou komunikaci. Jako komunikace se v tomto smyslu nejčastěji chápe osobní schůzka, seminář, organizovaná debata, dopis, e-mail, fax či telefonát. Naopak existují druhy komunikace, které se za lobbying obecně nepovažují, jako např. komunikace mezi veřejnými funkcionáři či komunikace na jednání orgánů veřejné moci.

Druhým důležitým aspektem definice je účel lobbistické komunikace. Lobbisté se nejčastěji snaží ovlivnit v zájmu svých klientů představitele zákonodárné či výkonné moci, aby přijali či nepřijali právní předpis či dokument. Aby lobbisté dostatečně přesvědčili veřejné činitele o tom, jak mají hlasovat, v rámci lobbistické komunikace jim předkládají pečlivě připravené argumenty, které se často opírají o odborné analýzy. Podklady od lobbistů mohou znamenat přínos pro veřejné činitele v lepší orientaci v záležitostech, o kterých mají rozhodnout.

Definice lobbyingu je založena na pozitivním a negativním vymezení pojmu lobbistický kontakt. Podle pozitivního vymezení je lobbistickým kontaktem:

VARIANTA I

Varianta v případě, že bude rozhodnuto, že se zákon bude vztahovat pouze na legislativní proces:

Bude za lobbistický kontakt ve smyslu tohoto zákona považována jakákoliv ústní, písemná, elektronická či jiná komunikace, včetně jednostranné komunikace mezi lobbistou zapsaným v registru lobbistů s lobbovaným, nestanoví-li dále tento právní předpis jinak.

VARIANTA II

Varianta v případě, že bude rozhodnuto, že se zákon bude vztahovat na legislativní a rozhodovací proces

Vymezení lobbistického kontaktu bude v zásadě identické, ovšem k zamezení ztížení rozhodovacího procesu do něhož je lobbovaný zapojen budou stanoveny výjimky: komunikace mezi lobbovanými a orgány veřejné moci či jejich zaměstnanci, komunikace na jednání orgánů veřejné moci, včetně jednání v orgánech komor Parlamentu ČR, komunikace na jednání orgánů politických stran a politických hnutí, komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, komunikace při výkonu shromažďovacího práva²² nebo komunikace při stávce, uplatnění připomínky k návrhu předpisu nebo dokumentu během připomínkového řízení a komunikace týkající se takové připomínky v souladu s předpisy

²² Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

upravujícími připomínkové řízení, elektronická, písemná či telefonická komunikace organizační povahy, podání stížnosti²³ nebo petice²⁴, žádost o poskytnutí informace podle zvláštního zákona²⁵, komunikace uskutečněná na jednání poradního orgánu vlády, ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu, konzultace v rámci RIA, komunikace při činnostech vyplývajících z uzavřených dohod s institucemi veřejné správy.

Definice lobbisty je založena na vymezení pojmu lobbistický kontakt: lobbistou je osoba, která pravidelně vykonává lobbying. Pokud osoba uskutečnila v rámci jednoho kalendářního čtvrtletí nejméně čtyři lobbistické kontakty, případně uskutečnila v rámci jednoho kalendářního roku pět nebo více lobbistických kontaktů, platí, že pravidelně vykonává lobbying.

Zkušenost ze zahraničí ukazuje, že jeden z největších problémů regulace lobbyingu představuje příliš úzká definice lobbisty, která má v praxi za následek nízkou efektivitu zákona. Výše navrhované empirické, měřitelné pojetí lobbisty jako osoby, která vykoná určitý počet lobbistických kontaktů, splňuje podmínku jasnosti a určitosti. Zároveň umožňuje zahrnutí širokého pole subjektů mezi lobbisty (především tři skupiny - profesionální lobbisty/konzultanty, podnikové lobbisty a nevládní organizace) za rovných podmínek, odpovídajícím stejným právům a povinnostem. Lze předpokládat, že takovéto pojetí se v českých podmínkách bude hůře obcházet.

V této souvislosti je potřeba upozornit na častý argument odpůrců regulace lobbyingu, kteří se obávají, že se "obyčejný člověk", jenž bude chtít navštívit či jinak kontaktovat svého poslance, bude muset registrovat jako lobbista. Z návrhu zákona je zřejmé, tato situace nespadá pod zákonnou regulaci lobbyingu, stejně jako to, že žádosti o informace či stížnosti občanů u poslanců nejsou lobbistickým kontaktem.

V zákoně o lobbyingu je dále taxativně stanoveno, jaké subjekty jsou adresáty lobbyingu - lobbovaní.

Jak ukazuje zkušenost ze zahraničí, regulace lobbyingu se nejčastěji týká legislativní moci. Nicméně vyspělejší úpravy lobbyingu nezahrnují mezi lobbované jen představitele zákonodárné moci, ale i zástupce moci výkonné a jiné subjekty.

Legislativní proces v České republice má v zásadě v rukách vláda a Parlament. Co se týče vlády, právní předpisy jsou vytvářeny ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy. Na jednání vlády jsou předkládány věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a nařízení vlády. Legislativní proces probíhá samozřejmě i na úrovni Parlamentu, kde se rozhoduje nejen o vládních návrzích zákona, ale i o návrzích zákona jednotlivých poslanců, skupiny poslanců, Senátu, případně zastupitelstva vyššího územně správního celku. Všechny zmíněné subjekty mají možnost do legislativního procesu zasáhnout, a proto by se regulace lobbyingu měla týkat především právě jich.

Z dlouhodobého hlediska je žádoucí zavést transparentní pravidla lobbyingu vedle celostátní úrovně i na úrovních krajské a obecní veřejné správy. Zahrnutí představitelů samosprávy do zákona by tedy bylo žádoucí, nicméně je otázkou, zda v prvotní fázi regulace lobbyingu v ČR bude tento model prosaditelný.

²³ Např. § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁴ Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

²⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

VARIANTA I

Varianta v případě, že bude rozhodnuto, že mezi lobbované nebudou zahrnuti i představitelé územních samosprávných celků.

Poslanci a senátoři Parlamentu ČR, členové vlády ČR a vedoucí ostatních ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády ČR, a vedoucí úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu, náměstkové členů vlády ČR a náměstkové vedoucích ostatních ústředních správních úřadů a vedoucích úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu, vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu²⁶ ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu, asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády ČR.

Osoby v těchto postaveních patří mezi nejčastější cíle lobbyistů, a proto představují základní soubor subjektů které by měly spadat do působnosti tohoto zákona, má-li mít jeho přijetí smysl.

VARIANTA II

Varianta v případě, že bude rozhodnuto, že mezi lobbované budou zahrnuti i představitelé územních samosprávných celků.

Poslanci a senátoři Parlamentu ČR, členové vlády ČR a vedoucí ostatních ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády ČR, a vedoucí úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu, náměstkové členů vlády ČR a náměstkové vedoucích ostatních ústředních správních úřadů a vedoucích úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu, vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu²⁷ ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a úřadů, jimž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu, asistenti a poradci poslanců, senátorů a členů vlády ČR, členové zastupitelstva územního samosprávného celku, kteří je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, a členové zastupitelstva územního samosprávného celku, kteří před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako členové zastupitelstva územního samosprávného celku, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, starostové, místostarostové (v případě městských částí hlavního města Prahy zástupci starosty), primátoři statutárních měst a jejich náměstci, hejtmani krajů a jejich náměstci, primátor hlavního města Prahy a jeho náměstci a členové rady územního samosprávného celku, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, ředitelé krajských úřadů a tajemníci magistrátů, obecních (městských) úřadů či úřadů městyse.

Tento výčet zahrnuje osoby, které jsou kvůli svému postavení nejčastěji lobbovány. Přijetí této varianty by znamenalo vyjádření, že ČR se staví k otázce lobbingu velmi vážně.

K § 3

Toto ustanovení zákona především definuje okamžik, kdy je lobbyist povinen podat návrh na zapsání do registru lobbyistů nebo na změny tohoto zápisu, dále pak náležitosti návrhu na zápis, komu má být návrh učiněn, kdo registr lobbyistů vede, co je jeho obsahem a jakým způsobem se vede řízení o návrhu na zápis nebo změnu zápisu.

²⁶ § 124 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ § 124 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

K § 4 a 5

Z toho důvodu, aby bylo od počátku navázání lobbistického kontaktu ze strany lobbovaného jasné, o jaký způsob komunikace se ze strany lobbisty jedná, je lobbista povinen před vykonáním lobbistického kontaktu oznámit lobbované osobě, že jde o lobbistický kontakt a kdo je klientem. Pokud o to lobbovaná osoba požádá, je osoba, která vykoná lobbistický kontakt, povinna tyto skutečnosti potvrdit písemně.

Zaroveň je také vyjádřen zákaz jednání, které by mohlo zpochybnit důvody, které lobbovaného vedly pro příklon k lobbovanému řešení.

Každý lobbista musí ke konci roku orgánu pro kontrolu předkládat finanční zprávu, případně (v případě neziskových organizací) výroční zprávu.

Jak ukazuje zahraniční zkušenost, při využití internetu může být práce s evidencemi informací poměrně snadná a nezatěžuje nad míru žádnou ze zúčastněných stran.

Uvedené povinnosti neslouží jen veřejnému zájmu (transparentnosti v rozhodování), ale mají nesporné výhody i pro samotné lobbisty. Registrace ve veřejnosti přístupném registru lobbistů přispěje k lepšímu vnímání lobbistů v ČR, kde zatím převládá vnímání lobbingu jako něčeho nekalého. Vedle toho budou moci lobbisté lépe oslovovat své potenciální klienty, kteří dle informací z registru lobbistů jednoduše poznají, v jakých věcech ten který lobbista lobboval. Lze proto očekávat stimul pro rozvinutí lobbistického trhu.

K § 6

V demokratické zemi je žádoucí, aby rozsah povinností ukládaných subjektům práva byl ve vyváženém poměru s jejich právy. Jelikož zákon o lobbingu ukládá lobbistům nové, do té doby neexistující povinnosti, je mj. i z hlediska navození stavu dobrovolné akceptace nové právní úpravy lobbisty vhodné vyvážit vznik nových povinností i vznikem nových práv.

K § 7

Lobbovaný nesmí vykonávat lobbing, nesmí být s lobbistou v základním pracovněprávním vztahu nebo jiném právním vztahu, na základě kterého by byl povinen postupovat podle pokynů lobbisty, jednat jeho jménem nebo vykonávat jinou činnost pro lobbistu za odměnu pro sebe nebo spřízněnou osobu. Lobbovaný nesmí pro sebe ani pro spřízněné osoby přijmout nebo dát si zprostředkovat nebo slíbit od lobbisty jakoukoli výhodu, a to ani po skončení své funkce, ani uzavřít s ním smlouvu o půjčce, o úvěru nebo obdobný právní vztah, způsobilý zastřít poskytnutí výhody. Lobbovaný je povinen nahlásit orgánu pro kontrolu, jestliže mu lobbista takovouto výhodu nabídl.

Zvláštní zmínku si zaslouží ustanovení o dočasném zákazu výkonu lobbingu, související s problematickým jevem tzv. „otáčivých dveří“, kdy se politici ihned po skončení funkce stávají lobbisty (a tak mohou využívat kontakty nabyté při výkonu veřejné funkce pro soukromé zájmy). Je potřeba předejít rizikům spjatým s tímto jevem a zajistit opatření, která by pomohla zachovat důvěryhodnost veřejné správy. Proto zákon prosazuje zavedení tzv. vychladnutí, časovou lhůtu, po kterou lobbovaný nesmí vykonávat lobbing. Tato lhůta trvá dva roky.

Zákon současně dává oprávnění lobbovanému odmítnout se s lobbistou stýkat. Tím je mířeno především na hraniční případy, kdy jednání lobbisty je na hraně avšak nikoli za hranicí

etických případně zákonných požadavků nebo je lobbovaná záležitost pro lobbovaného nepřijatelná z hlediska morálního či náboženského. Toto ustanovení jednoznačně akcentuje možnost volby, která přísluší v demokratické společnosti každému občanovi bez výjimky a má za cíl zabránit možné dezinterpretaci zákona o lobbingu v tom směru, že lobbovaný je povinen je případný zásah do svých svobod zaručených ústavou strpět.

K § 8 a 9

Zásadní součástí budoucího zákona je jasný a efektivní mechanismus vynucení povinností vyplývajících z regulace lobbingu, včetně určení konkrétního kontrolního orgánu a včetně pravomoci tohoto orgánu udělovat sankce.

V řízení by postupuje standardně, podle zákona o přestupcích. S tím souvisí i ukládání příslušných sankcí. Vedle správy registru lobbistů a kontroly dodržování povinností by orgán pro kontrolu projednával správní delikty (porušení povinností dle zákona o lobbingu). Zákon o lobbingu stanoví skutkové podstaty správních deliktů a proces jejich projednávání. S tím souvisí i ukládání sankcí (peněžitá pokuta, zákaz činnosti lobbisty apod.).

Vedle standardních sankcí, jako je vysoká peněžitá pokuta nebo zákaz činnosti, je třeba zdůraznit význam sociálních norem, které mohou být ve výsledku daleko efektivnější.

K části druhé

Zahraniční zkušenosti a odborné studie zabývající se lobbingem jasně ukazují, že je zásadní, aby registr lobbistů a vynucování povinností lobbistů měl na starosti nezávislý orgán.

Vedle správy registru lobbistů a kontroly dodržování povinností orgán pro kontrolu projedná přestupky (porušení povinností dle zákona o lobbingu). V řízení se postupuje podle zákona o přestupcích. S tím souvisí i ukládání sankcí (peněžitá pokuta, zákaz činnosti).

VARIANTA I

Orgán pro kontrolu lobbingu

K § 11 - 13

V souvislosti se vznikem Úřadu pro veřejný dohled nad financováním politických stran a politických hnutí dle zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů, který zpracovává Ministerstvo vnitra, se stanovuje, aby tento úřad vykonával zároveň funkci orgánu pro kontrolu a vynucování povinností v souvislosti s lobbingem.

Vzhledem k tomu, že již existujícímu úřadu přibudou kompetence, které budou řešeny malým týmem zaměstnanců, budou náklady k tíži státního rozpočtu zanedbatelné

Postupem času by se pravomoci takového úřadu mohly rozšiřovat na další oblasti transparentnosti veřejných institucí jako střet zájmů a svobodný přístup k informacím.

VARIANTA II

Parlamentní zmocněnec pro kontrolu lobbingu

K § 11 až 20

Dle návrhu zákona se zřizuje funkce parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu.

Forma monokratického státního orgánu nejlépe vyhovuje požadavku na kompetentní dozorový orgán s dostatkem pravomocí potřebných pro efektivní vymáhání povinností plynoucích z právní úpravy lobbingu. Existence nezávislého orgánu s dostatkem pravomocí je přitom klíčovým aspektem pro úspěšné uvedení lobbingových pravidel v život. To vyplývá i ze studie OECD shrnující doporučení k vytváření legislativního rámce pro úpravu lobbingu. Monokratický nezávislý orgán je použit také v kanadské právní úpravě lobbingu (Zákon o registraci lobbistů), která je hodnocena jako vůbec nejkvalitnější právní úprava lobbingu v celosvětových srovnáních. V kanadské úpravě jde o Úřad komisaře pro lobbing (Office of the Commissioner of Lobbying), jehož šéf je volen na návrh Guvernéra na sedm let oběma komorami parlamentu.

Inspiraci lze nalézt v českém právním řádu zavedeným a léty prověřeným monokratickým orgánem veřejného ochránce práv. Návrh záměrně vychází přímo ze zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, a to co do modelu monokratičnosti a nezávislosti, tak co do způsobu jmenování do funkce. Nezávislost institutu Parlamentního zmocněnce pro kontrolu lobbingu je dostatečně zajištěna způsobem jeho volby a jmenování. Zmocněnec je, podobně jako ombudsman, volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Zmocněnec může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ustanovení o neslučitelnosti funkcí a dalších náležitostí zaručující nezávislost je samozřejmostí.

Návrh vychází vstříc požadavku na „štíhlou správu“, neboť cílem je, aby vznikl efektivní malý tým řešící problematiku lobbingu a nikoliv rozsáhlý neefektivní úřad.

Na rozdíl od institutu veřejného ochránce práv technické zabezpečení činnosti zmocněnce zabezpečuje nikoliv samostatná kancelář, nýbrž kancelář Poslanecké sněmovny. Vzhledem k tomu, že na plnění úkolů zmocněnce pracuje velmi malý tým lidí, náklady na činnost zmocněnce odpovídají efektivní veřejné správě. Jak ukazují zkušenosti s aplikací kanadského Zákona o registru lobbistů, „úřad“ zmocněnce by měl zůstat velice malý a bylo by neefektivní pro něj vytvářet vlastní zázemí v podobě vlastní kanceláře jako je tomu v případě veřejného ochránce práv. Z těchto důvodů lze dovodit, že dopady k tíži státního rozpočtu budou zanedbatelné.

K části páté - změna zákona o střetu zájmů

V souvislosti se zákazem vykonávat lobbing vyplývajícím pro některé osoby z tohoto zákona, aby mohlo být případné porušení této povinnosti zjištěno, se povinnost učinit oznámení o činnostech podle zákona o střetu zájmů nově rozšiřuje na asistenty poslanců a senátorů.

K části sedmé - změna zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

V souladu s šestým z Principů OECD, který uvádí: „Vláda by také měla zvážit usnadnění veřejného dohledu tím, že označí toho, kdo usiluje ovlivnit legislativní proces či proces tvorby politiky, např. zveřejněním „legislativní stopy“, jež ukazuje lobbyisty, kteří byli konzultováni ve vývoji legislativních návrhů. Zajištění včasného přístupu k takovým informacím umožňuje zahrnutí odlišných pohledů společnosti a byznysu k poskytnutí vyvážených informací ve vývoji a provádění rozhodnutí.“

Legislativní stopa má podobu jednoduchého dokumentu (často pouhý jeden list papíru), jenž obsahuje seznam lobbyistů a jejich jednotlivá stanoviska k návrhu. Dokument je pak součástí důvodové zprávy návrhu zákona.