

Zvláštní zpráva

Rejstřík transparentnosti EU

poskytuje o lobbistických činnostech užitečné,
avšak omezené informace



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VIII
Úvod	01–12
Rozsah a koncepce auditu	13–19
Připomínky	20–74
Interinstitucionální dohoda o rejstříku transparentnosti má pozitivní rysy, donucovací opatření však nejsou dostatečná	20–26
IID 2021 je s mezinárodními zásadami obecně v souladu	22–23
Hlavním dostupným donucovacím opatřením je vymazání lobbistů z rejstříku	24–26
U některých lobbistických činností se zápis v RTEU nevyžaduje, orgány však zavedly doplňující opatření týkající se transparentnosti	27–48
Podmínka zápisu lobbistů do RTEU se týká pouze některých jednání a činností	28–40
Orgány podnikají další kroky, aby zvýšily transparentnost a motivovaly lobbisty k zápisu do RTEU	41–48
V organizaci práce sekretariátu RTEU se vyskytují problémy s koordinací a kvalitou údajů	49–71
Sekretariát jakožto společný provozní útvar vyžaduje značnou koordinaci	51–58
Kvalita údajů není optimální, ale kontroly prováděné sekretariátem se v poslední době zlepšily	59–71
Internetové stránky RTEU mají z hlediska úplnosti a uživatelské vstřícnosti značná omezení	72–74
Závěry a doporučení	75–82

Přílohy

Příloha I – Definice lobbingu

Příloha II – Různé požadavky na zveřejňování finančních informací

Příloha III – Typy zapsaných subjektů a deklarované zastupování zájmů

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Evropského parlamentu

Odpovědi Rady

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Lobbying se obecně považuje za zásadní nástroj demokratické společnosti. Organizacím a jednotlivcům umožňuje překládat náměty, upozorňovat na znepokojivé záležitosti, a podílet se tak na tvorbě politik a rozhodování. Na druhé straně však lobbying bez pravidel týkajících se transparentnosti může vést k nepatřičnému ovlivňování, nekalé hospodářské soutěži nebo dokonce korupci. Rejstřík transparentnosti EU zřídil v roce 2011 interinstitucionální dohodou Evropský parlament a Evropská komise. Rada se k rejstříku připojila v rámci nejnovější dohody z roku 2021. Dohoda bude do července 2025 přezkoumána. V rámci našeho auditu proto chceme poskytnout včasnou analýzu a doporučení, které by mohly být při tomto přezkumu zohledněny.

II Cílem auditu bylo posoudit, zda je rejstřík transparentnosti užitečným nástrojem zajišťujícím transparentnost lobbistických činností v rámci politiky a rozhodování EU. Audit se týkal období 2019–2022.

III Dospěli jsme k závěru, že interinstitucionální dohoda o rejstříku transparentnosti z roku 2021 obsahuje hlavní prvky, které jsou stanoveny mezinárodními zásadami pro rámec lobbyingu, a že rejstřík transparentnosti poskytuje občanům užitečné informace, kteří tak mohou lobbistické činnosti sledovat. V praxi však nedostatky a mezery v těchto informacích snižují transparentnost lobbistických činností, které v těchto třech signatářských orgánech probíhají.

IV Jedním z klíčových prvků zavedených v roce 2021 byla „zásada podmíněnosti“, která stanoví, že podmínkou pro provádění některých lobbistických činností v signatářských orgánech je zápis v rejstříku. Zjistili jsme však, že orgány interpretovaly tuto zásadu různě a že tato zásada se vztahuje pouze na některé činnosti a pouze na vysoce postavené zaměstnance. Navíc ačkoli lobbisté mohou být v některých případech z rejstříku vymazáni, donucovací opatření, která by zajistila, že lobbisté budou požadavek na zápis v rejstříku a na poskytování informací dodržovat, jsou omezená.

V Sekretariát rejstříku transparentnosti je společný provozní útvar, který řídí provoz rejstříku. Organizace práce v sekretariátu není formalizovaná a sdílené řízení provozu vyžaduje velkou koordinaci, což zase zvyšuje riziko z hlediska provozní efektivity. Během auditu jsme zjistili problémy s kvalitou údajů, jako jsou duplicitní zápisy v rejstříku, nekonzistentní nebo neúplné finanční údaje a chybějící povinné údaje. Zaznamenali jsme také, že v poslední době došlo ke zlepšení kontrol sekretariátem.

VI Subjekty mohou při zápisu do rejstříku samy deklarovat, do které kategorie patří. Z toho pak vyplývá, které finanční informace o sobě musí sdělit. Existuje proto riziko, že zapsané subjekty financované třetími stranami prohlásí, že zastupují své vlastní zájmy nebo společné zájmy svých členů, a nesdělí finanční informace, tzn. ani zdroje svých financí.

VII Zjistili jsme také významná omezení v informacích uvedených na veřejných internetových stránkách rejstříku transparentnosti. Chybí některé důležité údaje, například o individuálních jednáních s poslanci Evropského parlamentu, a historické údaje o opětovně zapsaných subjektech. Internetové stránky navíc neposkytují souhrnné údaje o lobbistech a jejich činnostech v interaktivní formě.

VIII Doporučujeme signatářským orgánům:

- posílit rámec rejstříku transparentnosti,
- zveřejňovat informace o neplánovaných jednáních s lobbisty,
- zlepšit kontroly kvality údajů,
- zlepšit uživatelskou vstřícnost a relevantnost veřejných internetových stránek rejstříku transparentnosti.

Úvod

01 Lobbying je obecně považován za nedílnou součást demokracie. Zástupci zájmových skupin, kterým se často říká „lobbisté“, mohou díky svým odborným znalostem a důkazním informacím o politických otázkách poskytovat veřejným činitelům s rozhodovací pravomocí zasvěcené informace a další cenné údaje. Smlouva o Evropské unii vyžaduje, aby orgány EU „[udržovaly] otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností“¹. Není-li však lobbying dostatečně transparentní, může vést k nepřipustnému ovlivňování, nekalé hospodářské soutěži nebo dokonce korupci.

02 Dostupné definice lobbyingu, například podle Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nebo Rady Evropy², jsou sice víceméně podobné, jednotná definice však neexistuje (viz [příloha I](#)). Rada Evropy definuje lobbying jako „úsilí zaměřené na ovlivňování tvorby politik a rozhodování s cílem dosáhnout u vládních orgánů a volených zástupců určitého výsledku“³. Regulace lobbyingu se dotýká záležitostí etiky, transparentnosti, integrity a boje proti korupci. Vlády několika států z celého světa a nejrůznější mezinárodní organizace vypracovaly předpisy, zásady, normy nebo pokyny⁴ s cílem zavést transparentní a etické lobbistické postupy.

03 V roce 2011 se Evropský parlament a Evropská komise rozhodly zřídit prostřednictvím interinstitucionální dohody z roku 2011 (IID 2011) společný rejstřík transparentnosti, později přejmenovaný na rejstřík transparentnosti EU (RTEU). Když se k nim roce 2014 připojila Rada Evropské unie jako pozorovatel, byla dohoda zrevidována. V roce 2021 byla podepsána nová dohoda a Rada se stala třetím signatářským orgánem, viz [obrázek 1](#).

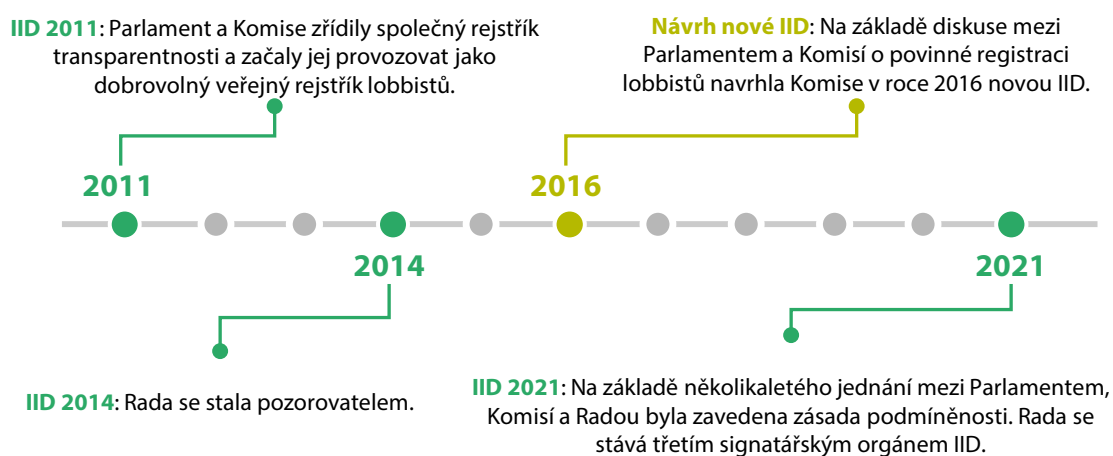
¹ Článek 11 Smlouvy o Evropské unii.

² OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paříž, 2021. Rada Evropy, [doporučení CM/Rec \(2017\)2](#).

³ Parlamentní shromáždění Rady Evropy, [doporučení CM/Rec \(2017\)2](#) a [důvodová zpráva](#), bod B.1.10.

⁴ Německo, *Lobbyregistergesetz 2021*, Irsko, *Regulation of Lobbying Act 2015*, OECD (2012), *Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying*, Rada Evropy, [doporučení CM/Rec \(2017\)2](#) a [důvodová zpráva](#).

Obrázek 1 – Časový přehled dohod o rejstříku transparentnosti



Zdroj: EÚD na základě IID 2011, IID 2014, návrhu interinstitucionální dohody z roku 2016 předloženého Komisí a IID 2021.

04 Stejně jako její předchůdkyně definovala interinstitucionální dohoda z roku 2021 (IID 2021) určitá pravidla, k jejichž dodržování se signatářské orgány rozhodly zavázat. Nejedná se o vymahatelný legislativní akt EU. Cílem dohody je umožnit občanům sledovat činnosti lobbistů a zjistit, mimo jiné ze zveřejněných informací o výši finanční podpory lobbistů, jaký je jejich potenciální vliv⁵.

05 IID 2021 zavedla zásadu podmíněnosti⁶. Ta stanoví, že nezbytnou podmínkou pro některé interakce lobbistů s komisaři a poslanci EP nebo zaměstnanci signatářských orgánů je zápis lobbistů v RTEU. Každý z orgánů se v rámci IID 2021 zavázal vytvořit na základě svých samostatných rozhodnutí vlastní soubor opatření týkající se podmíněnosti a transparentnosti⁷. Tato opatření vymezují činnosti, u nichž je pro interakci lobbistů se signatářskými orgány (např. účast na jednáních, konferencích, odborných skupinách nebo slyšeních) podmínkou zápis v RTEU, a další činnosti, u nichž se zápis doporučuje, ale povinný není. Signatářské orgány se dohodly na koordinovaném přístupu k lobbistickým činnostem, na něž se vztahuje IID 2021, nedohodly se ale na tom, které z těchto činností se každý z těchto orgánů rozhodne zápisem v rejstříku podmínit⁸.

⁵ IID 2021, 5. bod odůvodnění.

⁶ Tamtéž, 7. bod odůvodnění.

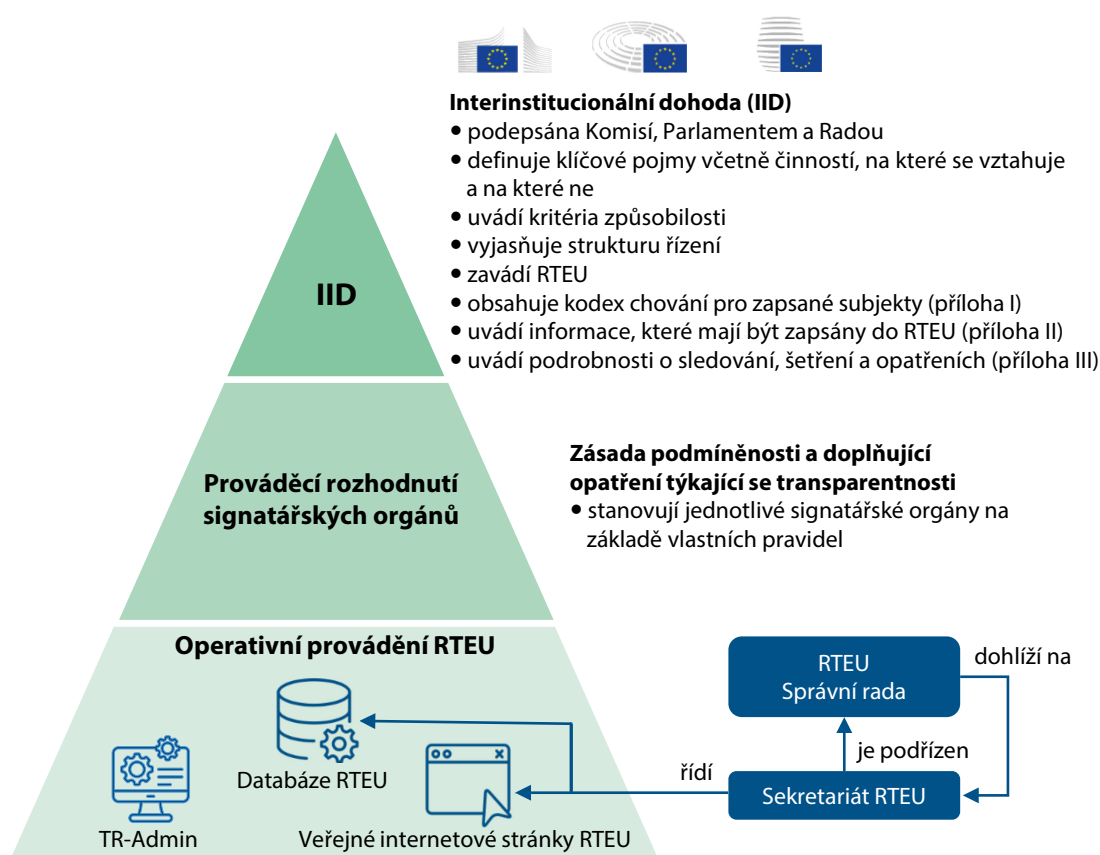
⁷ Tamtéž, článek 5.

⁸ Tamtéž, článek 1.

06 Správní radu RTEU tvoří generální tajemníci signatářských orgánů. Rada dohlíží na celkové provádění IID 2021, určuje priority RTEU, vydává obecné pokyny pro sekretariát RTEU a přijímá sekretariátem vypracovanou **výroční zprávu**. Radě předsedají generální tajemníci na základě rotačního systému po dobu jednoho roku a rozhodují na základě konsensu⁹. Radě v činnosti pomáhá sekretariát, což je společný provozní útvar, který tvoří zaměstnanci tří signatářských orgánů a který řídí fungování databáze RTEU a jeho veřejných internetových stránek v počtu ekvivalentním 10 zaměstnancům na plný úvazek (během roku 2022¹⁰).

07 Signatářské orgány delegují na radu a sekretariát pravomoc jednat jejich jménem při přijímání jednotlivých rozhodnutí, která se týkají žadatelů o zápis a zapsaných subjektů (např. jejich způsobilosti k zápisu, vymazání z rejstříku, kontroly kvality údajů)¹¹. Přehled prováděcích ujednání týkajících se RTEU je uveden na **obrázku 2**.

Obrázek 2 – IID 2021 a prováděcí ujednání



Zdroj: EÚD na základě IID 2021.

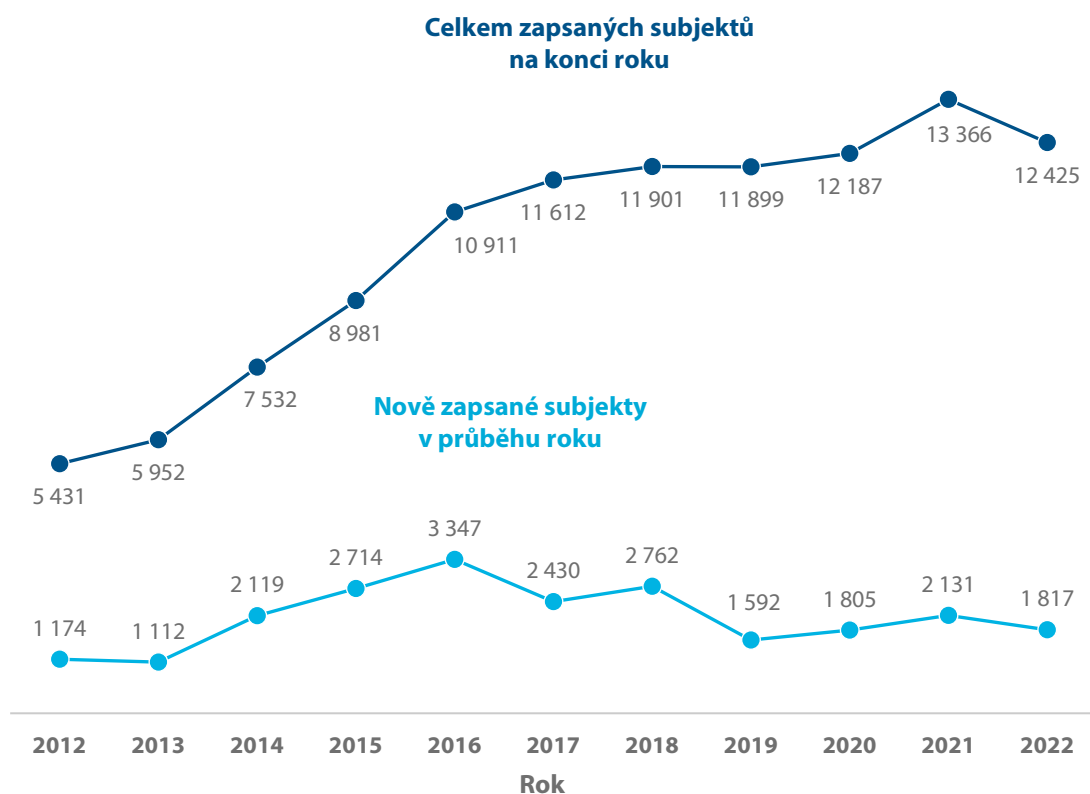
⁹ Tamtéž, článek 7.

¹⁰ Výroční zpráva o RTEU za rok 2022.

¹¹ Interinstitucionální dohoda z roku 2021, článek 9.

08 Počet subjektů zapsaných v RTEU od jeho zřízení znatelně rostl. Na konci roku 2022 jich v něm bylo zapsáno přes 12 000, viz [obrázek 3](#).

Obrázek 3 – Subjekty zapsané v RTEU v průběhu let



Zdroj: EÚD na základě výročních zpráv o RTEU.

09 Články 11 a 12 [IID 2021](#) umožňují orgánům, institucím a jiným subjektům EU, které nejsou jejími signatáři, a dále členským státům, aby správní radě oznámily přijatá opatření, která podmiňují určité činnosti zápisem v RTEU, nebo jakákoli doplňující opatření v oblasti transparentnosti. Do září 2023 oznámil radě doplňující opatření v oblasti transparentnosti pouze Evropský hospodářský a sociální výbor¹² (opatření vstoupila v platnost v červnu 2023). Výbor regionů přijal podobná opatření 4. července 2023.

¹² Evropský hospodářský a sociální výbor, [rozhodnutí C.6](#), 21. března 2023.

10 Členské státy oznámily pouze politické prohlášení učiněné u příležitosti přijetí IID 2021 Radou¹³, v němž se zavázaly k tomu, že jednání lobbistů s jejich stálým zástupcem a náměstkem stálého zástupce podmíní zápisem těchto lobbistů v RTEU. To se týkalo jednání probíhajících pouze během šestiměsíčního předsednictví Rady členských států a tomu předcházejících šesti měsíců. Členské státy se také zavázaly informace o těchto jednáních zveřejňovat.

11 V posledních letech došlo v oblasti regulace lobbingu k velkým změnám i v členských státech EU. V současné době má povinné registrační systémy pro lobbisty osm členských států (Německo, Irsko, Řecko, Francie, Litva, Rakousko, Polsko a Slovinsko) a čtyři členské státy (Belgie, Itálie, Nizozemsko a Rumunsko) mají systémy dobrovolné¹⁴. Vedle zemí EU zavedly povinné rejstříky lobbingu i Kanada a USA.

12 V prosinci 2022 se objevila obvinění, že Katar při plnění cílů své zahraniční politiky nezákonně ovlivňoval bývalé i současné poslance Evropského parlamentu¹⁵ („Katargate“). Parlament poté přijal řadu rozhodnutí ohledně způsobu, jakým provádí RTEU:

- v prosinci 2022 předložila předsedkyně Parlamentu [čtrnáctibodový návrh](#) na zpřísnění pravidel pro poslance EP; dva z těchto bodů se týkaly přísnějších kontrol lobbistů a povinného zveřejňování informací o jednáních,
- v dubnu 2023 přijal orgán, který stanovuje vnitřní pravidla pro Parlament (dále jen „předsednictvo“), [nová opatření týkající se bývalých poslanců EP](#). Podle nich se tito poslanci mohou zapojit do lobbistických činností až šest měsíců po skončení svého mandátu v Evropském parlamentu, přičemž nejprve by se měli zapsat do RTEU,
- v květnu 2023 přijalo předsednictvo nová „pravidla pro přístup do Evropského parlamentu“, která vstoupila v platnost 8. června 2023 a která objasňují práva lobbistů na vstup do EP,

¹³ [Politické prohlášení](#) u příležitosti přijetí interinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti.

¹⁴ Výzkumná služba Evropského parlamentu, [Rejstřík transparentnosti – kdo lobbuje v evropských institucích \(infografika\)](#), 2018, aktualizováno v roce 2021, a následně přijatý řecký zákon [4829/2021](#) o regulaci lobbingu.

¹⁵ [Prohlášení Konference předsedů](#), 13. prosince 2022, a [Korupční kauza: poslanci EP trvají na reformách pro transparentnost a odpovědnost](#), 15. prosince 2022.

- o v červnu 2023 přijalo předsednictvo [další pravidla pro účast zástupců zájmových skupin na všech akcích konaných v prostorách Parlamentu](#), která vstoupila v platnost dne 12. července 2023,
- o v září 2023 změnil Parlament svůj [jednací řád](#), který nyní zahrnuje obecný požadavek, aby všichni poslanci EP i jejich parlamentní asistenti zveřejňovali informace o plánovaných jednáních týkajících se parlamentních záležitostí s lobbisty, na které se vztahuje RTEU. Změněný jednací řád vstoupil v platnost 1. listopadu 2023¹⁶.

¹⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu [2023/2095\(REG\)](#), pozměňovací návrh 13, jednací řád Parlamentu, příloha I – článek 5a (nový).

Rozsah a koncepce auditu

13 Cílem tohoto auditu bylo posoudit, zda je RTEU užitečným nástrojem pro zajištění transparentnosti lobbistických činností na úrovni EU. Posuzovali jsme, zda:

- o IID 2021, z níž RTEU vychází, je v souladu s mezinárodně uznávanými zásadami transparentnosti a integrity v oblasti lobbingu, k nimž patří i existence donucovacích prvků pro lobbisty,
- o signatářské orgány smysluplně využívají zápis do RTEU jako podmínku pro lobbistické činnosti,
- o výsledkem systému práce sekretariátu RTEU jsou kvalitní údaje o lobbistických činnostech,
- o veřejné internetové stránky RTEU poskytují relevantní obsah a jsou uživatelsky vstřícné.

14 Neposuzovali jsme, zda by rejstřík transparentnosti mohl být zřízen a provozován jinými způsoby než prostřednictvím interinstitucionální dohody. Neposuzovali jsme ani alternativní způsoby fungování RTEU, například kdyby byl zřízen pouze jedním ze signatářských orgánů, a činnosti s ním související by tedy nebyly sdílené s ostatními orgány, nebo kdyby byla správa rejstříku svěřena nezávislému externímu subjektu.

15 Oficiálně uznávané mezinárodní normy pro lobbing sice neexistují, existují ale mezinárodně uznávané zásady lobbingu. Během své auditní činnosti jsme uplatňovali [deset zásad OECD pro transparentnost a integritu při lobbingu](#) a některé záležitosti jsme konzultovali se zástupci OECD. Zohlednili jsme rovněž doporučení Rady Evropy o právní úpravě lobbistických činností v souvislosti s veřejným rozhodováním¹⁷, které je se zásadami OECD v souladu.

¹⁷ Rada Evropy, [doporučení CM/Rec \(2017\)2](#) a důvodová zpráva.

16 Přezkoumali jsme zveřejněné dokumenty¹⁸ o těchto mezinárodně uznávaných zásadách a osvědčených postupech v národních registračních systémech. Přezkoumali jsme také systémy 12 zemí s povinným nebo dobrovolným rejstříkem pro lobbisty, viz bod **11**, a pro referenci jsme využili příklady osvědčených postupů ve čtyřech zemích (Německu, Irsku, Rakousku a Kanadě).

17 V našem auditu jsme se zaměřili na období 2019–2022. Přezkoumali jsme výroční zprávy o fungování RTEU, zápisy ze zasedání správní rady a dokumenty o činnosti sekretariátu. Vedli jsme pohovory s pracovníky sekretariátu a se zaměstnanci Parlamentu, Rady a Komise. Setkali jsme se také se zástupci OECD a s veřejnou ochránkyní práv. Zohlednili jsme relevantní změny, které nastaly do konce září 2023.

18 Pomocí datových analýz jsme provedli křížovou kontrolu celého souboru údajů RTEU (celkem 12 653 zapsaných subjektů v době extrakce údajů dne 5. října 2022) oproti platbám zaznamenaným v účetním systému Komise (ABAC). Testovali jsme věcnou správnost údajů RTEU z hlediska úplnosti a správnosti. Dále jsme na základě rizik vybrali vzorek 100 zapsaných subjektů, abychom posoudili kvalitu údajů těchto subjektů a kontrol prováděných sekretariátem. Riziky pro výběr byly nevyplněné údaje v povinných polích, velké odchylky v křížových kontrolách počtu zaměstnanců oproti nákladům na lobbisty a nesrovnalosti při křížové kontrole údajů v systému ABAC. Náš vzorek zahrnoval širokou škálu lobbistů registrovaných v letech 2008–2022, aby byla velká pravděpodobnost, že prošli alespoň jednou kontrolou kvality, včetně zpětného posouzení kritérií způsobilosti.

19 IID 2021 projde do července 2025 přezkumem. Cílem našeho auditu bylo poskytnout včasnou analýzu a doporučení, které by mohly být při tomto přezkumu zohledněny.

¹⁸ OECD, *Lobbying in the 21st century: Transparency, integrity and access*, OECD Publishing, Paříž, 2021, OECD, doporučení Rady k zásadám pro transparentnost a integritu při lobbingu OECD/LEGAL/0379, a Rada Evropy, doporučení CM/Rec(2017).

Připomínky

Interinstitucionální dohoda o rejstříku transparentnosti má pozitivní rysy, donucovací opatření však nejsou dostatečná

20 Deset zásad OECD¹⁹ poskytuje osobám s rozhodovací pravomocí pokyny a postupy, které umožňují podporovat transparentnost a integritu při lobbingu ve čtyřech klíčových oblastech (viz také [tabulka 1](#)):

- o vytvoření účinného a spravedlivého rámce pro otevřenost a přístup,
- o zvýšení transparentnosti,
- o podpora kultury integrity,
- o zavedení mechanismů pro účinné provádění, dodržování a přezkum rámce pro lobbing.

21 Posoudili jsme soulad IID 2021 s těmito zásadami.

IID 2021 je s mezinárodními zásadami obecně v souladu

22 IID 2021 definuje rámec a zásady fungování pro signatářské orgány tím, že definuje pojmy²⁰, vymezuje, na které lobbistické činnosti se dohoda vztahuje a na které ne²¹, a stanovuje správní a pracovní struktury²². V rámci RTEU platí ustanovení o způsobilosti žadatelů, kodex chování pro lobbisty, pokyny týkající se konkrétních informací, které by měly být do RTEU zapsány, a ustanovení o sledování, šetření a souvisejících opatřeních²³. Zjistili jsme, že IID 2021 je obecně v souladu s deseti zásadami OECD, jak je uvedeno v [tabulce 1](#).

¹⁹ Doporučení Rady k zásadám pro transparentnost a integritu při lobbingu [OECD/LEGAL/0379](#).

²⁰ IID 2021, článek 2.

²¹ Tamtéž, články 3 a 4.

²² Tamtéž, články 7 a 8.

²³ Tamtéž, článek 6, přílohy I a III.

Tabulka 1 – Posouzení rámce IID 2021 podle zásad OECD

Čtyři hlavní oblasti stanovené OECD	10 zásad OECD pro transparentnost a integritu při lobbingu	Naše posouzení IID 2021
I. Vytvoření účinného a spravedlivého rámce pro otevřenost a přístup	1. Země by měly zajistit rovné podmínky tím, že všem zúčastněným stranám poskytnou spravedlivý a rovný přístup k rozvoji a provádění veřejných politik.	<p>✓ Zřizuje RTEU, jehož prostřednictvím mohou mít lobbisté přístup k rozvoji a provádění politik EU.</p> <p>○ Zápis není povinný pro všechny lobbistické činnosti. Je na rozhodnutí orgánů, u kterých z činností, na něž se vztahuje IID 2021, bude zápis nezbytnou podmínkou.</p>
	2. Pravidla a pokyny týkající se lobbingu by se měly zabývat otázkami správy souvisejícími s lobbistickými praktikami a respektovat sociálně-politické a správní souvislosti.	✓ Signatářské orgány spravují RTEU prostřednictvím správní rady, a zajišťují tak mechanismus pro odpovědnost a dohled. RTEU obsahuje ustanovení o způsobilosti, kodex chování a provozní postupy.
	3. Pravidla a pokyny pro lobbing by měly být v souladu s širšími politickými a regulačními rámci.	✓ Stanovuje pravidla a pokyny pro lobbing přizpůsobené účelům EU.
	4. Při promýšlení nebo tvorbě pravidel a pokynů pro lobbing by země měly jasně definovat pojmy „lobbing“ a „lobbista“.	<p>✓ Obsahuje definici pojmu „lobbista“ / „zástupce zájmové skupiny“.</p> <p>✓ Definuje pojem „lobbing“ nepřímou a obsahuje orientační seznam lobbistických činností.</p>
II. Zvýšení transparentnosti	5. Země by měly zajistit odpovídající míru transparentnosti, aby veřejní činitelé, občané a podniky mohli o lobbistických činnostech získat dostatečné informace.	✓ Zřizuje internetové stránky, které jsou veřejně přístupné a umožňují zúčastněným stranám přístup k informacím o lobbingu.
	6. Země by měly umožnit zúčastněným stranám – například organizacím občanské společnosti, podnikům, médiím a široké veřejnosti – lobbistické činnosti kontrolovat.	
III. Podpora kultury integrity	7. Země by měly stanovit jasná pravidla a pokyny pro chování veřejných činitelů, a podpořit tak kulturu integrity ve veřejných organizacích a v rozhodovacích procesech.	✓ Touto otázkou se zabývají jednotlivá rozhodnutí signatářských orgánů, služebního řádu EU a širšího etického rámce orgánů EU.
	8. Lobbisté by měli dodržovat profesní normy a normy transparentnosti; jsou spoluzodpovědní za podporu kultury transparentnosti a integrity při lobbingu.	✓ Obsahuje požadavek, aby žadatelé o zápis do rejstříku potvrdili, že budou dodržovat kodex chování RTEU.

Čtyři hlavní oblasti stanovené OECD	10 zásad OECD pro transparentnost a integritu při lobbingu	Naše posouzení IID 2021
IV. Zavedení mechanismů pro účinné provádění, soulad s pravidly a přezkum	9. Země by měly do provádění uceleného souboru strategií a postupů pro dosažení souladu zapojit klíčové aktéry.	<p>✓ Zavádí mechanismus sledování, ale neukládá lobbistům konkrétní povinnosti pro všechny lobbistické činnosti.</p> <p>○ Existují opatření pro řešení nesouladu, neexistují však sankce.</p>
	10. Země by měly fungování svých pravidel a pokynů pro lobbing pravidelně přezkoumávat a na základě praktických poznatků provádět nezbytné úpravy.	<p>✓ Obsahuje požadavek na pravidelné hodnocení toho, jak jsou přijatá opatření prováděna, s ohledem na případné vydání doporučení, jak tato opatření zlepšit a posílit; neupřesňuje však, co znamená „pravidelné“. Stanoví, že do července 2025 musí být proveden přezkum IID 2021.</p>

✓ *Pozitivní rysy*

○ *Nedostatky*

Zdroj: EÚD na základě doporučení Rady k zásadám pro transparentnost a integritu při lobbingu, OECD/LEGAL/0379, a IID 2021.

23 IID 2021 nestanovuje minimální požadavky na to, jak by měla být provedena v praxi. Ponechává signatářským orgánům prostor, aby samy určily, pro které činnosti by měl být zápis do RTEU podmínkou a jak tyto podmínky provádět. Signatářské orgány proto prováděly IID 2021 různými způsoby, například pokud jde o to, kterých poslanců, komisařů a zaměstnanců orgánů se týká, co se rozumí jednáním s lobbisty a které informace o jednáních by měly být zveřejňovány. Existují tak různé přístupy k tomu, jaké interakce lobbistů se signatářskými orgány jsou povoleny.

Hlavním dostupným donucovacím opatřením je vymazání lobbistů z rejstříku

24 Podle zásad OECD by země za účelem zajištění souladu měly navrhnout a používat ucelený soubor strategií a mechanismů, včetně sledování a prosazování, na které bude vyhrazeno dostatek zdrojů²⁴. Rada Evropy rovněž doporučuje, aby právní předpisy týkající se lobbingu obsahovaly sankce za nedodržování předpisů, které by měly být účinné, přiměřené a měly by od nedodržování předpisů odrazovat²⁵.

²⁴ Doporučení Rady k zásadám pro transparentnost a integritu lobbistické činnosti, OECD/LEGAL/0379, zásada 9.

²⁵ Rada Evropy, doporučení CM/Rec (2017)2, zásada 15.

25 IID 2021 není legislativním aktem, a sankce pro lobbisty proto nemůže stanovit. Pokud lobbisté zapsaní v rejstříku poruší pravidla a zásady kodexu chování podle IID 2021, hlavním dostupným donucovacím opatřením je jejich vymazání z RTEU²⁶.

V závislosti na závažnosti porušení předpisů může sekretariát lobbistovi na dobu 20 pracovních dnů až dvou let zakázat, aby se do rejstříku zapsal znovu, a toto opatření může také zveřejnit na internetových stránkách RTEU. V letech 2019–2022 bylo po kontrolách kvality nebo poté, co lobbisté neaktualizovali včas své údaje, z rejstříku každoročně vymazáno v průměru 990 lobbistů. Z nich však bylo na základě stížností a šetření vymazáno pouze šest a opětovný zápis byl zakázán pouze jednomu z nich. Údaje o tomto jediném lobbistovi byly zveřejněny.

26 V jiných systémech, které jsou založeny na právních předpisech, jsou kromě výmazu z příslušného rejstříku nejběžnější formou sankcí pokuty. V některých systémech lze uplatnit i trestní sankce, viz [rámeček 1](#). Jelikož je RTEU rejstříkem dobrovolným, z právního hlediska není možné tyto trestní nebo finanční sankce ukládat.

²⁶ IID 2021, oddíl 8 přílohy III.

Rámeček 1

Příklady sankčních opatření v národních rejstřících transparentnosti založené na legislativních aktech

Německo

Pokud zápis do rejstříku i) nebyl proveden, ii) nebyl proveden správně, iii) nebyl proveden včas nebo iv) je neúplný, lze za porušení z nedbalosti uložit pokutu až do výše 20 000 EUR a za úmyslné porušení pokutu až do výše 50 000 EUR.

Irsko

Nedodržení předpisů týkajících se lobbingu se trestá pokutou až do výše 2 500 EUR nebo trestem odnětí svobody až na dva roky.

Rakousko

Profesionální lobbistické činnosti, které jsou v rozporu s příslušným zákonem o lobbingu, se trestají pokutou až do výše 60 000 EUR.

Kanada

Na federální úrovni se porušování předpisů pro lobbing trestá odnětím svobody v rozmezí od šesti měsíců do dvou let.

Zdroj: EÚD na základě Lobbyregistergesetz, Regulation of Lobbying Act 2015, Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz a Lobbying Act R.S.C. 1985, c. 44 (4th Supp.).

U některých lobbistických činností se zápis v RTEU nevyžaduje, orgány však zavedly doplňující opatření týkající se transparentnosti

27 Signatářské orgány provádějí IID 2021 přijímáním vlastních prováděcích rozhodnutí o podmíněnosti a doplňujících opatřeních v oblasti transparentnosti. Součástí celého kontextu jsou také prvky etického rámce jednotlivých orgánů. Posuzovali jsme, zda provádění IID 2021 signatářskými orgány plně zahrnuje komunikaci s lobbisty a poskytuje jim spravedlivý a rovný přístup k rozvoji a provádění veřejných politik EU.

Podmínka zápisu lobbistů do RTEU se týká pouze některých jednání a činností

28 Podle IID 2021 se podmíněností rozumí zásada, podle níž je zápis lobbisty do RTEU nezbytnou podmínkou pro to, aby mohl vykonávat určité činnosti, na něž se dohoda vztahuje²⁷. Signatářské orgány uplatňují zásadu podmíněnosti tím, že vyžadují, aby:

- o někteří členové (pouze komisaři) a zaměstnanci orgánů jednali pouze s lobbisty zapsanými v RTEU,
- o některé činnosti (např. účast na slyšeních, konferencích nebo odborných skupinách) mohli provádět pouze lobbisté zapsaní v RTEU.

29 Orgány uplatňují tyto dvě kategorie různými způsoby. Rada a Komise používají obě kategorie souběžně. Parlament uplatňuje zásadu podmíněnosti na jednání s lobbisty, kteří se aktivně účastní akcí (například jako řečníci nebo spoluorganizátoři), ale neuplatňuje ji na individuální jednání s poslanci a zaměstnanci.

30 Lobbisté by měli být zapsáni v RTEU před některými jednáními. Za prosazování této povinnosti odpovídají poslanci, komisaři a zaměstnanci orgánů. Nejprve jsme posoudili, do jaké míry se na poslance, komisaře a zaměstnance vztahuje povinnost jednat pouze se zapsanými lobbisty. Pak jsme posuzovali, zda je rozsah činností, které jsou vyhrazeny pouze pro zapsané lobbisty, dostatečně široký.

²⁷ IID 2021, článek 2.

31 Zjistili jsme, že požadavek, aby lobbisté byli před jednáním se zástupci orgánů zapsaní v rejstříku, se vztahuje pouze na jednání s osobami, které jsou na vysoké pozici v Radě nebo Komisi a mají rozhodovací pravomoc. V případě Rady platí požadavek na zápis lobbistů pouze pro jednání s vysoce postavenými zaměstnanci jejího generálního sekretariátu (generální tajemník a generální ředitelé). Ostatním zaměstnancům je doporučeno, aby si před svolením k jednání s lobbistou nejprve ověřili, zda je zapsaný v RTEU²⁸. V Komisi se u komisařů, jejich kabinetů a vysoce postavených zaměstnanců (generálního tajemníka a generálních ředitelů) uplatňuje požadavek, aby byli lobbisté před jednáním s nimi zapsaní v RTEU. V Parlamentu je zápis do RTEU nutný pro získání průkazu ke vstupu do prostor EP a od července 2023 pro spolupořádání a aktivní účast na akcích v jeho prostorách. Poslancům EP a jejich asistentům se doporučuje jednat s lobbisty, kteří jsou zapsaní v RTEU. Povinnost jednat se zapsanými lobbisty však zaměstnanci Parlamentu v současné době nemají.

32 To znamená, že v žádném ze signatářských orgánů není jednání lobbistů se zaměstnanci na pozici nižší než generální ředitel podmíněno zápisem v RTEU. Na jednání lobbistů s většinou zaměstnanců se proto tento požadavek nevztahuje. Podrobnosti jsou uvedeny v následující [tabulce 2](#).

²⁸ Sdělení zaměstnancům Rady 35/21, oddíl 2 (není veřejně dostupné).

Tabulka 2 – Požadavky na členy a zaměstnance, kteří se setkají s lobbisty zapsanými v RTEU

		Evropský parlament	Generální sekretariát Rady	Komise
Členové	Poslanci EP / komisaři	○	-	✓
Zaměstnanci pracující pro členy	Zaměstnanci pracující pro komisaře a poslance EP (např. v kabinetech, asistenti poslanců EP)	○	-	✓
Zaměstnanci	Generální tajemník	✗	✓	✓
	Generální ředitelé	✗	✓	✓
	Zástupci generálních ředitelů	✗	○	○
	Ředitelé	✗	○	○
	Hlavní poradci, poradci	✗	○	○
	Vedoucí odboru/oddělení	✗	○	○
	Ostatní zaměstnanci	✗	○	○

✓ Uvedené osoby musí jednat pouze s lobbisty zapsanými v RTEU.

✗ Žádné požadavky

○ Žádné požadavky, ale doporučení jednat pouze se zapsanými lobbisty

Zdroj: EÚD na základě 6. bodu odůvodnění rozhodnutí Komise 2014/838/EU, Euratom, článku 7 rozhodnutí Komise 2018/C 65/06, čl. 11 odst. 2 a 3 jednacího řádu Evropského parlamentu z roku 2023 a článku 3 rozhodnutí Rady (EU) 2021/929.

33 Definice pojmu jednání je relevantní jak pro jednání, pro něž je podmínkou zápis v RTEU, tak pro doplňující opatření v oblasti transparentnosti. IID 2021 v tomto ohledu stanovuje, které situace se za jednání nepovažují²⁹. Každý signatářský orgán uplatňuje tuto definici v praxi prostřednictvím formálních prováděcích rozhodnutí nebo neformálních interních pokynů. Viz [rámeček 2](#).

Rámeček 2

Definice pojmu „jednání“ (nebo také „schůzka“, „schůze“) jednotlivých signatářských orgánů

Evropský parlament

Plánovaným jednáním se rozumí každé jednání konané z podnětu zástupce zájmové skupiny nebo poslance EP (u nepovinně zveřejňovaných jednání), předsedy, zpravodaje nebo stínového zpravodaje (u povinně zveřejňovaných jednání), s nímž druhá strana souhlasila a pro které je stanoveno určité datum a čas. Adjektivum „plánované“ znamená, že na náhodná jednání se toto ustanovení nevztahuje.

Rada

Generální sekretariát Rady vztahuje povinnost zápisu lobbistů v RTEU na všechna jednání zástupců zájmových skupin s generálním tajemníkem a generálními řediteli. To zahrnuje jak fyzická jednání, tak jednání konaná pomocí jakékoli formy připojení na dálku, ať už v prostorách Rady, či nikoli; na schůzky čistě soukromé či společenské povahy nebo neplánovaná jednání se povinnost zápisu lobbistů v RTEU nevztahuje.

²⁹ IID 2021, čl. 4 odst. 1 písm. f).

Komise

„Jednáním [se rozumí] dvoustranné setkání uspořádané z podnětu organizace či osoby samostatně výdělečně činné nebo člena (členky) Komise a/nebo člena jeho (jejího) kabinetu za účelem projednání otázky týkající se tvorby a provádění politik v Unii. Setkání, která se uskuteční v souvislosti se správním řízením podle Smluv nebo aktů Unie, jež spadá do přímé pravomoci člena Komise, jakož i setkání čistě soukromé či společenské povahy nebo neplánovaná setkání jsou z tohoto pojmu vyloučena“. V Komisi jsou za jednání považovány videokonference a všechny druhy konferenčních hovorů konaných za účelem projednání otázek souvisejících s tvorbou a prováděním politik EU, individuální telefonické rozhovory však za jednání považovány nejsou.

Zdroj: EÚD na základě dokumentů Parlamentu a Rady, čl. 2 písm. b) rozhodnutí Komise [2014/838/EU, Euratom](#), a čl. 2 písm. a) rozhodnutí Komise [2014/839/EU, Euratom](#).

34 Z výše uvedeného vyplývá, že do definice pojmu jednání (nebo schůzka, schůze) jednotlivých signatářských orgánů zjevně spadají pouze předem naplánovaná jednání. Na neplánovaná jednání se IID 2021 nevztahuje. Za jednání se nepovažují ani další interakce, jako jsou neplánované telefonní hovory a e-mailová komunikace. To znamená, že lobbying může probíhat mimo rámec transparentnosti stanovený rejstříkem transparentnosti EU u řady interakcí, při nichž se lobbiisté mohou snažit členy nebo zaměstnance ovlivnit.

35 Protože za provádění těchto opatření v praxi jsou odpovědní členové a zaměstnanci signatářských orgánů, je důležité, aby byli s příslušnými pravidly, pokyny a definicemi obeznámeni. Podle [výročních zpráv](#) o fungování RTEU přijaly orgány opatření ke zvýšení povědomí o těchto pravidlech. Toto větší povědomí je ještě důležitější vzhledem k omezeným vnitřním kontrolním mechanismům umožňujícím zjistit, zda členové a zaměstnanci v praxi vyžadují, aby se lobbiisté před jednáním s nimi do RTEU zapsali.

36 Pro lobbisty jsou povinná některá vnitrostátní opatření pro lobbying, která vycházejí z legislativních aktů a vztahují se na širší okruh zaměstnanců než na úrovni EU. Viz příklad v *rámečku 3*.

Rámeček 3

Opatření pro lobbying v Německu

Německý zákon o rejstříku pro lobbying se vztahuje na zastupování zvláštních zájmů ve Spolkovém sněmu (německém parlamentu) a spolkové vládě. Zápis do rejstříku je pro lobbisty povinný od 1. ledna 2022.

Pokud jde o německý parlament, oblast působnosti rejstříku zahrnuje nejen poslance parlamentu a pracovníky na vyšších pozicích, ale také zaměstnance, kteří pro ně pracují, protože se předpokládá, že i oni dostávají zprávy, jejichž cílem je ovlivnit tvorbu politik nebo rozhodování.

37 Signatářské orgány IID 2021 vyžadují, aby byl zápis v RTEU podmínkou i pro některé jiné lobbistické činnosti než jednání. Prováděcí rozhodnutí Komise zaměřené na tuto problematiku jsou z let 2014 a 2018; rozhodnutí Rady a Parlamentu jsou novějšího data. Parlament vyžaduje zápis do RTEU u řady činností. V červnu 2023 aktualizoval svá pravidla tak, aby se vztahovala i na další činnosti v jeho prostorách. Přehled činností, které jsou v jednotlivých orgánech podmíněny zápisem lobbisty v RTEU, je uveden v *tabulce 3*.

Tabulka 3 – Lobbistické činnosti vyžadující předchozí zápis lobbisty v RTEU

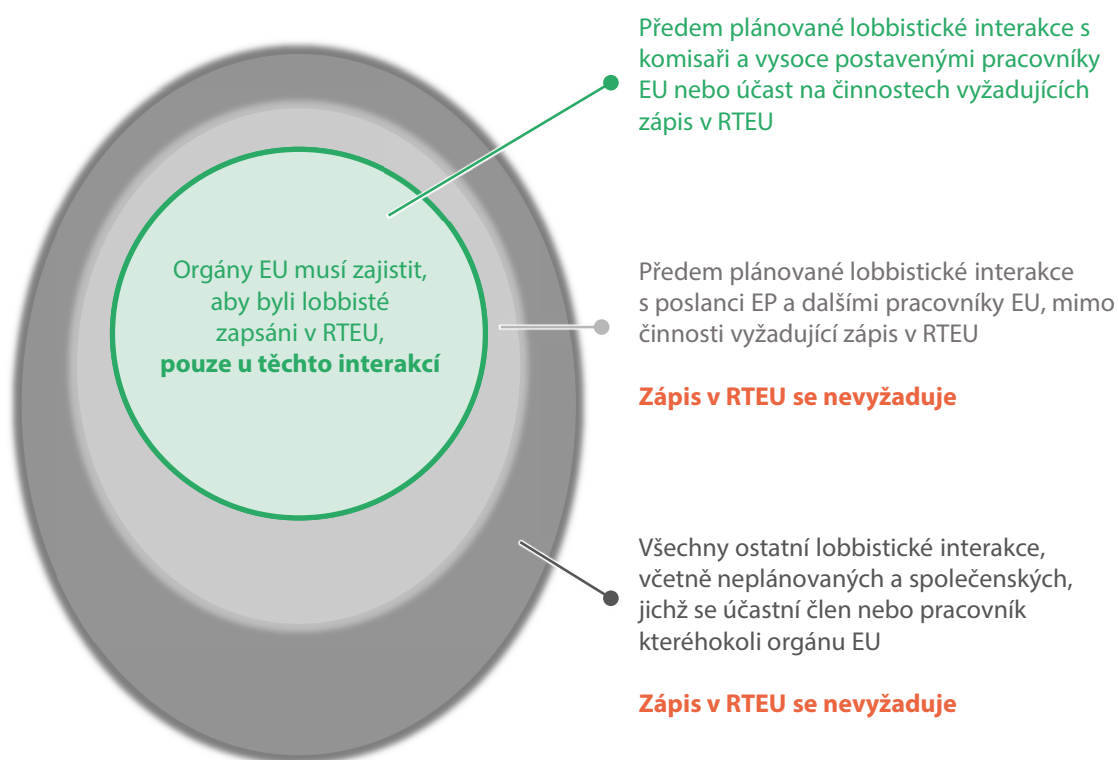
Parlament	Generální sekretariát Rady	Komise
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Meziskupiny a jiná neoficiální uskupení ✓ Řečníci na slyšeních výborů ✓ Získání dlouhodobého průkazu ke vstupu 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Účast některých kategorií osob a organizací v odborných skupinách Komise: <ul style="list-style-type: none"> – osoby (typ B) – organizace (typ C)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Spolupořádání jakýchkoli akcí pořádaných Parlamentem v jeho prostorách nebo účast na nich jako aktivní host (od 12. července 2023) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tematické brífinky a účast jako řečník na veřejných akcích pořádaných generálním sekretariátem I 	

Zdroj: EÚD na základě rozhodnutí Komise [C\(2016\)3301](#) o horizontálních pravidlech pro skupiny odborníků, [jednacího řádu Evropského parlamentu z roku 2019](#), čl. 35 a čl. 35 písm. a) [aktualizovaného jednacího řádu Evropského parlamentu z roku 2023](#), [rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu ze dne 12. června 2023](#) a článků 4 a 5 [rozhodnutí Rady \(EU\) 2021/929](#).

38 V průběhu auditu jsme zjistili, že jedna nevládní organizace, která figurovala v kauze „Katargate“, nebyla v RTEU zapsaná, ačkoli v červnu 2022 spolupředala s útvary Parlamentu a v prostorách Parlamentu konferenci. Zápis v RTEU nebyl pro tuto činnost podle tehdejších pravidel Parlamentu podmínkou. Toto však bylo vyřešeno v rámci aktualizace jednacího řádu Parlamentu, který vstoupil v platnost v červenci 2023.

39 Komise vyžaduje zápis v RTEU jako podmínku účasti v odborných skupinách Komise pouze u některých typů osob a organizací. U ostatních lobbistických činností uvedených v článku 3 IID 2021 však zápis v RTEU nevyžaduje. To tedy znamená, že lobbisté mohou být zapojeni do činností, jako je pořádání konferencí, akcí, slyšení nebo komunikačních kampaní s Komisí nebo účast na nich, aniž by byli zapsáni v RTEU. Přehled rozsahu provádění zásady podmíněnosti IID 2021 v praxi je uveden na [obrázku 4](#).

Obrázek 4 – Přehled rozsahu provádění zásady podmíněnosti IID 2021 v praxi¹



¹ Velikosti jednotlivých částí jsou pouze ilustrativní a nepředstavují skutečný ani proporcionální rozsah.

40 Jelikož v praxi je rozsah požadavků na zápis v RTEU omezený a v těchto třech orgánech se používají různé přístupy, lobbistům, kteří nejsou v RTEU zapsáni, nic nebrání účastnit se řady jednání se členy nebo zaměstnanci orgánů a provádět další lobbistické činnosti.

Orgány podnikají další kroky, aby zvýšily transparentnost a motivovaly lobbisty k zápisu do RTEU

41 V IID 2021 se uvádí, že každý signatářský orgán může vedle svých opatření týkajících se podmíněnosti zavést doplňující opatření v oblasti transparentnosti „s cílem podpořit zápis v rejstříku a posílit společný rámec“.

42 Posuzovali jsme řadu doplňujících opatření v oblasti transparentnosti provedených orgány ve dvou hlavních oblastech:

- zveřejňování informací o proběhlých jednáních a lobbistických činnostech, do kterých byli zapojeni členové a zaměstnanci,
- opatření, která budou lobbisty motivovat k zápisu do RTEU.

Zveřejňování informací o jednáních a dalších lobbistických činnostech

43 U každého ze tří signatářských orgánů jsme identifikovali pravidla a doporučení relevantní pro zveřejňování informací o jednáních a dalších činnostech a posoudili jsme jejich rozsah působnosti a provádění. V době našeho auditu byli předsedové výborů, zpravodajové a stínoví zpravodajové v Parlamentu povinni zveřejňovat informace na internetu o všech plánovaných setkáních s lobbisty nejpozději před příslušným hlasováním ve výboru a na plenárním zasedání³⁰. Podle aktualizovaného jednacího řádu Parlamentu ze dne 13. září 2023, který vstoupil v platnost 1. listopadu 2023, musí všichni poslanci EP a jejich parlamentní asistenti zveřejňovat informace o všech plánovaných jednáních s lobbisty, na něž se vztahuje RTEU³¹.

³⁰ Jednací řád Evropského parlamentu z roku 2019.

³¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu 2023/2095(REG), pozměňovací návrh 13, jednací řád Parlamentu, příloha I – článek 5a (nový).

44 Informace o těchto jednáních na internetových stránkách RTEU nejsou. Jsou uvedené na různých místech internetových stránek jednotlivých poslanců EP, které jsou součástí internetových stránek Parlamentu. Jednání související se zvláštními parlamentními postupy jsou uvedena také v záznamu pro daný postup na webu *Legislative Observatory* (Legislativní přehled) pod položkou *Transparency* (Transparentnost). Na internetových stránkách RTEU nejsou zveřejňovány ani informace o účasti lobbistů na takových činnostech, jako jsou meziskupiny, slyšení výborů nebo akce pořádané Parlamentem v jeho prostorách.

45 V Radě neexistují z hlediska zveřejňování informací o jednáních s lobbisty žádné požadavky, a to ani na vysoce postavené zaměstnance. V návaznosti na závazek členských států podmínit jednání svých stálých zástupců a náměstků stálých zástupců při EU s lobbisty zápisem v RTEU (viz bod **10**) se však informace o těchto jednáních zveřejňují.

46 V Komisi mají všichni komisaři a generální ředitelé (včetně generálního tajemníka) povinnost zveřejňovat na svých internetových stránkách informace o všech kontaktech a jednáních s organizacemi nebo osobami samostatně výdělečně činnými³². To je v praxi dodržováno a informace uvedené na internetových stránkách Komise jsou uvedeny i na internetových stránkách RTEU. Pokud se lobbista účastní expertních skupin Komise a veřejných konzultací, jsou informace o nich rovněž zveřejněny na internetových stránkách RTEU.

Opatření motivující k zápisu do RTEU

47 Dva ze tří signatářských orgánů mají zavedena praktická doplňující opatření týkající se transparentnosti. Jejich cílem je motivovat lobbisty k zápisu do RTEU tím, že zapsaným subjektům poskytují informace o vývoji v příslušných oblastech, o něž projevíli zájem, jakmile jsou tyto informace k dispozici. Poskytovány jsou prostřednictvím e-mailových oznámení.

³² Rozhodnutí Komise [2014/838/EU](#), [Euratom, 2014/839/EU](#), [Euratom](#) a [2018/C 65/06](#).

48 Parlament informuje subjekty zapsané do rejstříku o činnosti parlamentních výborů³³. Komise informuje zapsané subjekty o svých veřejných konzultacích a plánech³⁴. Rada v současné době žádá taková opatření nemá.

V organizaci práce sekretariátu RTEU se vyskytují problémy s koordinací a kvalitou údajů

49 Interinstitucionální dohodou 2021 byla vytvořena dvouúrovňová struktura řízení, v níž je sekretariát podřízen správní radě³⁵, viz bod 06. Rada dohlíží na celkové provádění IID a schází se nejméně jednou ročně. Stanoví roční priority a odhady rozpočtu, přijímá výroční zprávy vypracované sekretariátem a dává sekretariátu pokyny k některým činnostem.

50 IID 2021 zřídila sekretariát jako společný provozní útvar, jehož úkolem je řídit provoz rejstříku. Stanovila, že sekretariát budou tvořit vedoucí oddělení nebo jiní pracovníci na obdobné pozici, kteří jsou odpovědní za otázky transparentnosti v signatářských orgánech, a jejich příslušní zaměstnanci³⁶. Mezi povinnosti sekretariátu patří vydávat pokyny pro zápis v RTEU, poskytovat služby kontaktního místa, zvyšovat povědomí o rejstříku a provádět další komunikační činnosti³⁷. Sekretariát vypracovává výroční zprávu, kterou pak přijímá správní rada. Odpovídá za každodenní řízení RTEU, včetně vývoje a správy jeho internetových stránek. Posuzovali jsme, zda je organizace práce sekretariátu RTEU vhodně uzpůsobená jeho povinnostem a zda umožňuje, aby údaje o lobbistických činnostech, které jsou zadávány do RTEU, měly optimální kvalitu.

³³ Rozhodnutí předsednictva ze dne 4. července 2016.

³⁴ *Guidelines on Stakeholder Consultation*, kapitola VII, Pokyny Evropské komise pro zlepšování právní úpravy (SWD(2017)350).

³⁵ První zasedání správní rady, které se konalo dne 24. září 2021.

³⁶ IID 2021, čl. 8 odst. 1.

³⁷ Tamtéž, čl. 8 odst. 3.

Sekretariát jakožto společný provozní útvar vyžaduje značnou koordinaci

51 Signatářské orgány se prostřednictvím IID 2021 zavázaly zřídit sekretariát jako společný provozní útvar. Vedoucí oddělení ze signatářské instituce je jmenován „koordinátorem“ na funkční období jednoho roku, které lze prodloužit³⁸, a rozhodnutí sekretariátu se přijímají na základě konsensu tří vedoucích oddělení.

52 Úkoly sekretariátu jsou sice popsány v IID, ale organizaci každodenních činností si orgány formálně nestanovily. Sekretariátu nebyl vyhrazen žádný tým a nebyl ani stanoven jednací řád, který by upravoval, jak mají tyto tři orgány spolupracovat.

53 Úkoly sekretariátu jsou rozděleny mezi tyto tři orgány na základě řady kritérií, jako je obsah úkolů a relevance pro daný orgán. Tyto tři orgány se dohodly, že se budou ve vyřizování nových žádostí o zápis pravidelně střídat (šest dnů Rada, 11–12 dnů Parlament, 11–12 dnů Komise). Rozdělení práce, která souvisí s ostatními úkoly, jako jsou průběžné kontroly kvality údajů v RTEU a zpracování stížností, závisí také na dostupnosti zaměstnanců ve všech třech orgánech. Komise provozuje internetové stránky RTEU a poskytuje IT podporu.

54 V roce 2022³⁹ pracoval podle odhadu sekretariátu na jeho úkolech ekvivalent deseti zaměstnanců na plný úvazek, což zahrnovalo část pracovní doby tří vedoucích oddělení těchto tří orgánů a také zaměstnanců z jejich oddělení.

55 Jelikož organizace práce není formalizovaná, je nutné, aby byly zavedeny mechanismy koordinace. Jelikož například neexistuje delegování pravomocí z vedoucích oddělení na týmy, musí všechna rozhodnutí přijímat společně všichni tři vedoucí oddělení ze všech tří orgánů. Scházejí se v průměru jednou měsíčně, aby projednali otázky vyplývající z každodenního řízení (jednotlivé stížnosti, rozdělení kontrol kvality údajů atd.) a shodli se na jejich řešení. Mezi těmito schůzemi mohou vedoucí odboru/oddělení společně přijímat rozhodnutí písemným postupem.

³⁸ Tamtéž, čl. 8 odst. 2.

³⁹ Výroční zpráva o RTEU za rok 2022.

56 Za účelem splnění požadavků IID 2021 publikoval sekretariát [nový vzor formuláře pro zápis do rejstříku a pokyny pro žadatele o registraci a registrované](#). U všech žádostí o zápis do RTEU jsou nyní kontrolována kritéria způsobilosti. Všichni již registrovaní lobbisté byli povinni aktualizovat své údaje prostřednictvím nového formuláře do 30. dubna 2022. Do tohoto data tak učinila většina z nich (11 200, tj. 87 %). Kontrola všech takto aktualizovaných údajů je jedním z úkolů sekretariátu. Proto se objem činnosti sekretariátu v roce 2022 zvýšil, zejména pokud jde o jeho služby jakožto kontaktního místa, viz [tabulka 4](#).

Tabulka 4 – Počet dotazů zasláných sekretariátu jakožto kontaktnímu místu, 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Dotazy zasláné sekretariátu jakožto kontaktnímu místu	1 027	1 117	1 255	2 056

Zdroj: EÚD na základě [výročních zpráv o RTEU za období 2019–2022](#).

57 Před uzavřením IID 2021 byla korespondence se zapsanými subjekty zpracovávána prostřednictvím samostatných funkčních e-mailových adres v Parlamentu a Komisi. Od vstupu interinstitucionální dohody z roku 2021 v platnost probíhá korespondence s žadateli o zápis do rejstříku prostřednictvím informačního systému administrativního oddělení sekretariátu (TR-ADMIN), přičemž korespondence s již zapsanými subjekty se nadále zpracovává prostřednictvím samostatných funkčních e-mailových adres.

58 Vzhledem ke zvýšenému objemu práce nutnému k vedení rejstříku a neformalizované organizaci práce sekretariátu je zapotřebí vše do značné míry koordinovat a zajistit tak, aby byly informace mezi týmy v různých orgánech řádně sdíleny. Zvyšuje se tak riziko z hlediska provozní efektivity.

Kvalita údajů není optimální, ale kontroly prováděné sekretariátem se v poslední době zlepšily

59 Rada Evropy uvádí, že v systémech, které vyžadují registraci lobbistů, musí sami lobbisté zajistit, aby jejich informace byly správné a aktuální. Doporučuje proto, aby příslušný orgán veřejné moci odpovědný za rejstřík mohl také kontrolovat správnost informací⁴⁰.

60 Kodex chování IID 2021 vyžaduje, aby zapsané subjekty „[zajistily], aby informace, které poskytují při zápisu [...], byly úplné, aktuální, správné a nebyly zavádějící“⁴¹. Sekretariát odpovídá za sledování obsahu RTEU s cílem dosáhnout optimální úrovně kvality údajů.

61 Sekretariát zavedl specializovaný informační systém nazvaný TR-ADMIN sloužící pro všechny hlavní procesy související s RTEU, tj. podávání žádostí, kontroly kvality, vyřizování stížností a vedení databáze na internetových stránkách RTEU. Systém je od svého zavedení v roce 2011 pravidelně aktualizován, další aktualizace je plánována na rok 2024.

62 Lobbisté musí požádat o zápis do RTEU online prostřednictvím internetových stránek RTEU. Sekretariát k tomu účelu vytvořil podrobné [pokyny pro žadatele o registraci a registrované](#). Žadatelé musí uvést informace v řadě kategorií, viz [rámeček 4](#).

⁴⁰ Rada Evropy, [doporučení CM/Rec \(2017\)2](#) a důvodová zpráva, zásada 8.

⁴¹ IID 2021, příloha I písm. f).

Rámeček 4

Informace, které musí lobbisté uvést v žádosti o zápis do RTEU

- jméno a kontaktní údaje,
- typ organizace,
- obecné poslání, cíle a obor působnosti,
- konkrétní činnosti, na něž se RTEU vztahuje (např. hlavní legislativní návrhy nebo politiky EU, účast ve strukturách a platformách EU),
- počet lidí zapojených do činností,
- oblasti zájmu, členství a přidružení,
- finanční údaje (např. granty EU).

Požadované informace byly od IID 2021 rozšířeny tak, aby zahrnovaly také:

- zastupované zájmy,
- finanční informace podle vybrané kategorie zastupovaných zájmů.

Zdroj: Pokyny k rejstříku transparentnosti pro žadatele o registraci a registrované, 2021.

63 Od vydání pokynů v roce 2018 musí subjekty zapsané do rejstříku své informace každý rok aktualizovat. V době, kdy má být povinná každoroční aktualizace provedena, jim systém TR-ADMIN automaticky zasílá e-mailové upomínky. Zapsané subjekty, které aktualizaci neprovedou, mají zápis v rejstříku nejprve pozastaven, později jsou v případě potřeby z rejstříku vymazány, viz [obrázek 5](#).

Obrázek 5 – Upomínky, pozastavení zápisu a výmaz z informačního systému RTEU



Systém **automaticky** zasílá tři **e-mailová připomenutí** 6 měsíců, 4 týdny a 2 týdny před uplynutím lhůty pro každoroční povinnou aktualizaci. U zapsaných subjektů, které aktualizaci neprovedou, je **po posledním připomenutí** jejich zápis v RTEU **pozastaven**. Pokud po pozastavení zápisu situaci nenapraví, jsou z rejstříku **vymazáni**.



Zdroj: EÚD na základě dokumentů sekretariátu.

64 Před IID 2021 byli lobbisté do RTEU zapsáni, jakmile podali žádost, a byli také okamžitě uvedeni na internetových stránkách RTEU. Sekretariát jejich způsobilost v okamžiku podání žádosti nezjišťoval. IID 2021 tento systém posílila zavedením požadavku, aby sekretariát před zápisem do RTEU nejprve ověřil způsobilost žadatelů. Sekretariát rovněž průběžně kontroluje všechny údaje o lobbistech, kteří již jsou v RTEU zapsáni. V *tabulce 5* je uveden popis kontroly kvality údajů prováděné před vstupem IID 2021 v platnost a po něm.

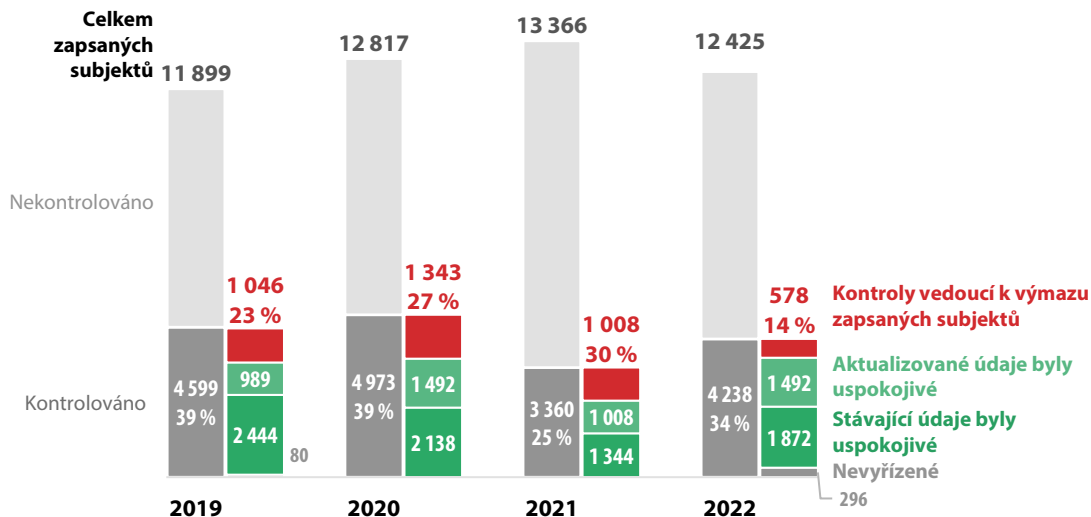
Tabulka 5 – Kontroly kvality údajů sekretariátem v průběhu času

	Před IID 2021	Po IID 2021
Omezené kontroly v době podání žádosti („kontroly způsobilosti“)	Žádné	<p>Sekretariát považuje žadatele za <u>způsobilé</u>, pokud:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ nespadají do výjimek z IID 2021, ○ jsou skuteční a ověřitelní, ○ vykonávají relevantní činnosti, ○ prohlásili, že dodržují kodex chování (nové v IID 2021). <p>Pokud jsou během kontroly způsobilosti údaje předložené k těmto čtyřem bodům považovány za neuspokojivé, kontrolují se také všechny ostatní údaje žadatele.</p>
Kontroly všech údajů zapsaného subjektu („kontroly kvality“), jak je uvedeno v <i>rámečku 4</i>	<p>Sekretariát každoročně provádí:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ cílené kontroly na základě kritérií dohodnutých v rámci sekretariátu a ročních priorit stanovených správní radou, ○ <i>ad hoc</i> kontroly nebo ○ kontroly na základě stížnosti. 	

Zdroj: EÚD na základě článků 3–4, čl. 6 odst. 2, a přílohy I IID 2021, příručky sekretariátu, Ares (2019)6763329, a vnitřních postupů sekretariátu (nedatováno).

65 V letech 2019–2022 provedl sekretariát kontroly kvality údajů v průměru u 34 % zapsaných subjektů ročně. Pokud během kontroly zjistil, že údaje o lobbistech nejsou uspokojivé, dal příslušným subjektům možnost je aktualizovat. V letech 2019–2021 vedly tyto kontroly k výmazu v průměru 24 % kontrolovaných subjektů, protože tyto subjekty byly považovány za nezpůsobilé nebo své údaje neaktualizovaly. Když byly po vstupu IID 2021 v platnost zavedeny v roce 2022 nové systematické kontroly nových žadatelů, kleslo toto číslo na 14 %, viz *obrázek 6*.

Obrázek 6 – Počet zkontrolovaných subjektů zapsaných v RTEU za rok, 2019–2022



Zdroj: EÚD na základě výročních zpráv o RTEU za období 2019–2022.

66 Namísto kontroly všech zapsaných subjektů na rotační bázi tak, aby byly vždy po několika letech zkontrolovány všechny zapsané subjekty, nebo namísto provádění kontrol na základě rizika byly kontroly sekretariátu založeny na obdržení stížnostech a provádějí se *ad hoc* v závislosti na dostupných personálních zdrojích. Na základě ročních priorit stanovených správní radou byly provedeny cílené kontroly. Při rozhodování o tom, které údaje zapsaných subjektů budou zkontrolovány, sekretariát nepoužíval systematicky příslušnou funkci IT systému TR-ADMIN, která identifikuje zapsané subjekty, jejichž údaje jsou nekonzistentní, viz [obrázek 7](#).

Obrázek 7 – Funkce automatického varování a hodnocení rizik systému TR-ADMIN



Varování

Funkce varování automaticky **upozorňuje na potenciální problémy** s údaji zapsaných subjektů na základě předem stanovených pravidel (např. chybějící nebo nekonzistentní informace o klientech, financích, zdrojích atd.).

Tato problematická místa jsou označena výstražnými značkami, které vidí jak sekretariát, tak zapsané subjekty.



Skóre rizika

Systém **přiděluje zapsaným subjektům skóre rizika** na základě počtu a závažnosti problémů s jejich údaji a podle pravidel předem stanovených sekretariátem.

Sekretariát může problematické subjekty s nejvyšším skóre rizika vyfiltrovat a kontrolu kvality provést přednostně u nich.

Zdroj: EÚD.

67 Při posuzování kvality údajů RTEU jsme postupovali takto:

- Analyzovali jsme spolehlivost a konzistentnost údajů všech 12 653 lobbistů zapsaných v RTEU k 5. říjnu 2022. V analýze jsme se zaměřili na následující rizika: duplicitní zápisy, chybějící povinné informace, granty EU vykázané zapsanými subjekty, které nebyly v souladu s finančními informacemi v systému ABAC, nesprávné informace vykázané zapsanými subjekty o částkách vynaložených na lobbying přes prostředníky a nesprávná prohlášení o zastupovaných zájmech.
- Na základě rizika jsme vybrali vzorek 100 zapsaných subjektů, u nichž jsme provedli cílenější kontroly. 88 z nich bylo do RTEU zapsáno před vstupem IID 2021 v platnost a 12 poté. Kontrolovali jsme prohlášení lobbistů o lidských zdrojích a míru souladu s jimi deklarovaným rozpočtem na lobbying. U kontrol, které sekretariát provedl před 12. lednem 2023 (a které zahrnovaly 97 ze 100 subjektů v našem vzorku), jsme posuzovali tyto kontroly a jejich dokumentaci. U celého vzorku 100 zapsaných subjektů jsme kontrolovali soulad se všemi požadavky na zápis.

Zjištěné problémy s kvalitou údajů a auditní stopou

68 V našem testování, které se týkalo všech údajů zapsaných v RTEU, jsme zjistili následující nesrovnalosti svědčící o problémech s kvalitou údajů.

- V [pokynech pro žadatele o registraci a registrované](#) v RTEU (1. září 2021) je uvedeno, že platí zásada jediného zápisu. Zjistili jsme však pět případů, kdy měl jeden lobbista v rejstříku více než jeden duplicitní zápis, což sekretariát později napravil.
- Chybějící povinné informace: zjistili jsme 27 případů, kdy v RTEU chyběly informace o ročních nákladech na lobbistické činnosti, a 25 případů, kdy nebyly k dispozici žádné informace o zastupování zájmových skupin, přestože je to od uzavření IID 2021 povinné. Všichni lobbisté registrovaní v RTEU před IID 2021 byli povinni uvést nově požadované informace v souladu s touto dohodou do 30. dubna 2022⁴².

⁴² Výroční zpráva o RTEU za rok 2022.

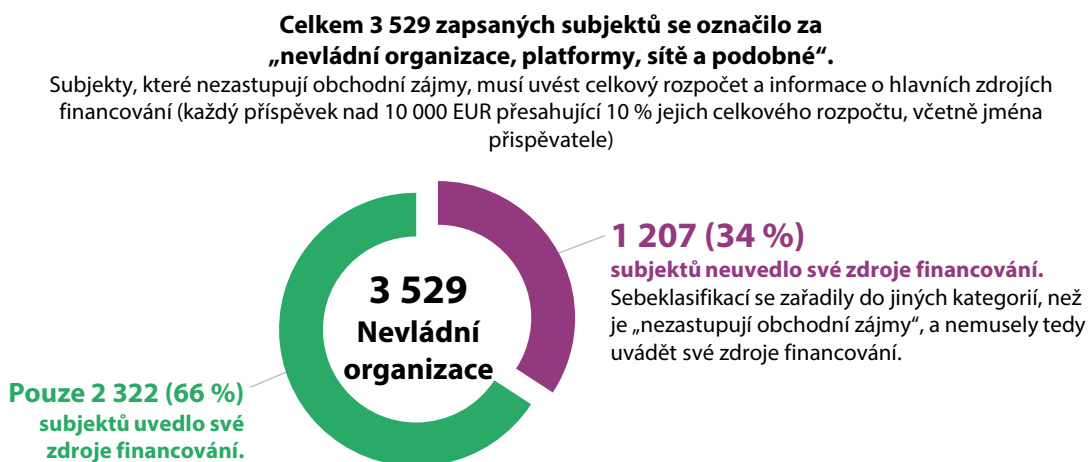
- Údaje o grantech EU vykázaných lobbisty v RTEU nebyly v souladu s údaji uvedenými v účetním systému Komise: za poslední uzavřený rozpočtový rok (2021) jsme byli schopni porovnat 135 případů. Údaje souhlasily pouze v šesti případech.
- Lobbisté jednající jako prostředníci ne vždy uvedli požadované konkrétní informace o totožnosti svých klientů a o částkách, které od nich obdrželi: z 661 prostředníků v RTEU jich 81 neuvedlo informace podle pokynů za poslední uzavřený rozpočtový rok a 27 za běžný rozpočtový rok. Zjistili jsme také, že 16 prostředníků, jejichž právní subjekty byly založeny více než tři roky před zápisem do RTEU, se prohlásilo za „nově založený subjekt“, a proto při zápisu neuvedlo údaje za poslední uzavřený finanční rok.

69 Podle zásad OECD by požadavky na zveřejňování informací měly zvýšit transparentnost tím, že umožní určit strany, které mají přímý zájem na výsledku lobbistických činností a na jejich ovlivňování rozpočtu⁴³. Podle IID 2014 musely všechny zapsané subjekty předložit odhad svých ročních nákladů na lobbing. Od IID 2021 jsou vzhledem k různým kategoriím zastupování zájmových skupin požadovány různé druhy finančních informací, podrobnosti viz [příloha II](#). Sekretariát poskytuje lobbistům do určité míry vysvětlení a praktické pokyny ohledně toho, které kategorie by si pro svá vlastní prohlášení měli zvolit, a uvádí několik příkladů. Lobbisté si však mohou vybrat kteroukoli z kategorií bez ohledu na svou právní formu. Složitost různých požadavků na zveřejňování finančních informací pro jednotlivé typy zapsaných subjektů nastiňuje [příloha III](#).

70 Na základě naší analýzy údajů v RTEU jsme zjistili, že existuje riziko, že zapsané subjekty financované třetími stranami (např. nevládními organizacemi) se mohou vyhnout zveřejňování těchto finančních informací tím, že prohlásí, že zastupují pouze své vlastní zájmy nebo společné zájmy svých členů. Přibližně třetina těch, kteří se prohlásili za „nevládní organizace, platformy, síť a podobné“ (1 207 z 3 529), učinila prohlášení, že zastupují své vlastní zájmy nebo společné zájmy svých členů, a proto nezveřejnila informace o finanční podpoře a obdržných finančních prostředcích, viz [obrázek 8](#). Co se týče subjektů zapsaných před IID 2021, nenašli jsme důkazy o tom, že by sekretariát systematicky kontroloval vlastní prohlášení neziskových organizací o zastupovaných zájmech, přičemž právě ta pak určují, které finanční údaje mají zveřejňovat. Podle IID 2021 se musí kontrolovat všechna nová prohlášení.

⁴³ Doporučení Rady k zásadám pro transparentnost a integritu lobbistické činnosti, OECD/LEGAL/0379, zásada 5.

Obrázek 8 – Prohlášení nevládních organizací o svých zdrojích financování



Zdroj: EÚD.

71 Kontroly prováděné sekretariátem mají nedostatečnou auditní stopu a údaje jsou zatíženy problémy s kvalitou. Při analýze vzorku 100 zapsaných subjektů vybraných na základě rizik jsme zjistili následující problémy s kvalitou kontrol prováděných sekretariátem.

- **Nedostatečná auditní stopa:** Sekretariát sice eviduje, kdy byly kontroly provedeny, podrobnosti ale zaznamenává pouze v případě, že jsou zjištěny problémy. Z 97 kontrol provedených sekretariátem, které jsme prověřili, obsahovalo podrobnosti 49 kontrol.
- **Problémy s kvalitou údajů:** U třech kontrol provedených sekretariátem jsme zjistili problémy s kvalitou údajů zapsaných subjektů, konkrétně nebyly vykazovány finanční a jiné informace o klientech, nebyly dostatečně podrobně popsány zájmy a rozpočet na lobbying neodpovídal lidským zdrojům.

Internetové stránky RTEU mají z hlediska úplnosti a uživatelské vstřícnosti značná omezení

72 Zásada č. 5 OECD stanoví, že „zveřejňované informace o lobbistických činnostech by měly obsahovat dostatečné a relevantní údaje o klíčových aspektech lobbistických činností, aby umožnily veřejnou kontrolu“. Podle IID 2021 (5. bod odůvodnění) je transparentnost v oblasti zastupování zájmů důležitá, aby mohli občané sledovat činnost a uvědomovat si potenciální vliv lobbistů. Důležité jsou také dobře fungující a aktuální internetové stránky, aby členové a zaměstnanci orgánů mohli před jednáním s lobbisty zkontrolovat, zda jsou zapsáni v RTEU. Internetové stránky RTEU obsahují informace poskytnuté lobbisty, viz [rámeček 4](#), a některé z nich lze i vyhledávat.

73 Posuzovali jsme informace o lobbistech, které jsou k dispozici na internetových stránkách RTEU, možnost vyhledání těchto informací, míru, do jaké je možné lobbisty porovnat, a uživatelskou vstřícnost internetových stránek. Pro srovnání jsme rovněž zkoumali internetové stránky členských států a vybraných nevládních organizací, které poskytují informace o klíčových aspektech lobbistických činností, viz [rámeček 5](#).

Rámeček 5

Internetové stránky poskytující informace o lobbistických činnostech

Internetové stránky rejstříku lobbistů v Německu

V [německém rejstříku lobbistů](#) lze údaje získat v uživatelsky vstřícném formátu, k dispozici jsou i statistické informace a údaje lze filtrovat a prohledávat pomocí několika kategorií.

Internetové stránky nevládní organizace o lobbistech v EU

Tato interaktivní online [databáze](#), kterou provozuje nevládní organizace, shromažďuje, harmonizuje a prezentuje informace získané z internetových stránek RTEU, od generálních ředitelů Komise, Parlamentu a z portálu veřejně přístupných dat EU. Uživatelé mohou tyto informace prohledávat, filtrovat a řadit uživatelsky vstřícným způsobem pomocí interaktivních a srovnávacích přehledů.

74 Zjistili jsme, že internetové stránky RTEU sice obsahují nejnovější podrobné informace poskytnuté lobbisty, mají však jistá omezení.

- Informace o jednáních lobbistů se týkají pouze jednání s komisaři a generálními řediteli Komise. Nejsou k dispozici žádné informace o jednáních lobbistů se zaměstnanci Rady nebo s poslanci či zaměstnanci Parlamentu. Pokud jde o Parlament, některé z těchto informací jsou zveřejňovány na jeho internetových stránkách nebo na internetových stránkách jednotlivých poslanců EP. Podle sekretariátu Parlament v současné době vyvíjí nástroj pro zveřejňování jednání, který má být propojen s RTEU. Stávající funkce vyhledávání lobbistů je založena na kritériích, která mají jisté limity, a zahrnuje pouze určité kategorie. Nelze vyhledávat informace zaměřené na lobbisty, s nimiž se setkali konkrétní poslanci nebo zaměstnanci. V jednu chvíli lze zobrazit pouze informace o jednom subjektu zapsaném v RTEU a výsledky vyhledávání lze uspořádat pouze podle jména lobbisty, kategorie zápisu, data zápisu a sídla v dané zemi. Výsledky nelze řadit či třídit podle jiných praktických kritérií, jako jsou lobbisté s největšími výdaji, výše obdržených grantů EU, zdroje lobbingu nebo počet jednání.
- Uživatelská vstřícnost internetových stránek není v současné době optimální. V uživatelském rozhraní je možné provádět pouze jednoduché vyhledávání a filtrovat formuláře dotazů. Rozhraní nenabízí souhrnné informace o lobbistech a jejich činnostech způsobem, který by uživatelům umožňoval vyhledat dostupné údaje. Kromě toho nevyužívá běžné metody online prezentace údajů, jako jsou dynamicky propojené, interaktivní a srovnávací přehledy.
- U lobbistů, kteří byli z rejstříku vymazáni nebo jejichž zápis byl pozastaven, nebyly informace o jejich předchozích lobbistických činnostech viditelné ani během doby pozastavení, ani po obnovení zápisu. Informace o lobbistech, jejichž zápis byl pozastaven, jsou k dispozici od března 2023 na zvláštní internetové stránce. Viz [rámeček 6](#).

Rámeček 6

Ztráta historických informací o lobbistech snižuje transparentnost

Jeden lobbista v našem vzorku byl z RTEU v květnu 2020 vymazán, protože neprovedl povinnou každoroční aktualizaci. Znovu se zaregistroval v červnu 2020, avšak sekretariát mu přidělil nové identifikační číslo. Informace o veškerých činnostech tohoto lobbisty z doby před květnem 2020, které souvisely se starým identifikačním číslem, již nebyly na veřejných internetových stránkách RTEU k dispozici. Ztráta historických informací o lobbistech snižuje transparentnost.

Zaznamenali jsme také případ, kdy byl zápis lobbisty, který byl zapojený do kauzy „Katargate“, v prosinci 2022 pozastaven. Během doby pozastavení nebyly informace o jeho činnostech, rozpočtech a jednáních na veřejných internetových stránkách viditelné až do března 2023, kdy se informace o zapsaných subjektech s pozastaveným zápisem začaly zveřejňovat.

Závěry a doporučení

75 Dospěli jsme k závěru, že rejstřík transparentnosti EU poskytuje užitečné informace umožňující občanům lobbistické činnosti sledovat, avšak nedostatky a mezery v těchto informacích snižují transparentnost lobbistických činností, které ve třech signatářských orgánech probíhají.

76 Interinstitucionální dohoda o rejstříku transparentnosti z roku 2021 je obecně v souladu s mezinárodními zásadami. Pro lobbisty, kteří chtějí získat přístup k informacím o rozvoji politik, rozhodování nebo tvorbě právních předpisů EU nebo chtějí tyto oblasti ovlivňovat, existuje jasný rámec a centrální vstupní bod. Interinstitucionální dohoda z roku 2021 obsahuje ustanovení o způsobilosti žadatelů a vyžaduje, aby lobbisté dodržovali společný kodex chování. Zjistili jsme však, že donucovací opatření, která by zajistila, že lobbisté budou dodržovat požadavky na zápis a poskytování informací, jsou omezená. Interinstitucionální dohoda z roku 2021 není legislativním aktem, a proto na jejím základě nelze lobbistům ukládat sankce. V některých případech však mohou být z rejstříku vymazáni. Viz body [22–26](#).

77 Interinstitucionální dohoda z roku 2021 zavedla zásadu podmíněnosti, podle které by členové a zaměstnanci signatářských orgánů měli být v kontaktu pouze s registrovanými lobbisty. V praxi orgány uplatňují tuto zásadu různě. Používaly tudíž různé přístupy, například pokud jde o význam pojmů „jednání“ a „jednání s kým“, kde registrace lobbistů v rejstříku transparentnosti byla podmínkou pro účast na jednáních nebo jiných činnostech. Tato podmínka se vztahuje pouze na lobbistická jednání s nejvyššími činiteli s rozhodovací pravomocí v generálním sekretariátu Rady a v Komisi. Parlament neuplatňuje tuto podmínku na individuální jednání s poslanci a zaměstnanci, s výjimkou některých jednání souvisejících s akcemi a činnostmi (např. slyšení ve výborech). Viz body [27–40](#).

Doporučení 1 – Posílit a harmonizovat uplatňování rámce RTEU

Signatářské orgány by měly posílit a harmonizovat stávající rámec buď během nadcházejícího přezkumu interinstitucionální dohody, nebo prostřednictvím svých prováděcích rozhodnutí tím, že:

- a) stanoví obecně platnou definici pojmu „jednání“, která bude zahrnovat všechny plánované kontakty s lobbisty;
- b) stanoví, že přinejmenším pro vrcholné vedení s odpovědností za tvorbu politik a rozhodování (ředitel a výše) bude platit povinnost setkávat se pouze s registrovanými lobbisty.

Cílové datum provedení: červenec 2025

78 Všechny tři signatářské orgány podnikly prostřednictvím doplňujících opatření různé kroky ke zvýšení transparentnosti a podpoře registrace v RTEU. Díky tomu jsou informace o jednáních a činnostech s registrovanými lobbisty zveřejňovány častěji. Nejsou však zveřejňovány systematicky. U neplánovaných jednání sice nelze vyžadovat, aby byl daný lobbista nejprve zapsán v RTEU, avšak i lobbistické interakce tohoto typu mohou být zaměřeny na ovlivňování politik a rámec rejstříku transparentnosti by se na ně nevztahoval. Viz body [41–46](#).

Doporučení 2 – Zveřejňovat informace o neplánovaných jednáních s lobbisty

Signatářské orgány by měly zveřejňovat informace o neplánovaných jednáních, na nichž došlo k lobbingu.

Cílové datum provedení: červenec 2025

79 Sekretariát rejstříku transparentnosti je společný provozní útvar, jehož účelem je řídit fungování rejstříku transparentnosti. Organizace práce sekretariátu není formalizovaná a sdílené řízení provozu vyžaduje velkou koordinaci. Sekretariát nemá jednací řád, který by upřesňoval, jak by všechny tři orgány měly společně koordinovat práci na úkolech, jako je rozdělení práce mezi zaměstnance orgánů nebo předávání případů. Zvyšuje se tak riziko z hlediska provozní efektivity. Viz body [49–58](#).

80 Sekretariát kontroluje kvalitu údajů zapsaných subjektů v době podání žádosti, na základě stížností nebo *ad hoc*. To znamená, že to, zda jsou údaje po zápisu do RTEU aktuální a splňují veškeré nové požadavky, se kontroluje pouze u některých ze zapsaných subjektů. Informační systém sekretariátu sice upozorňuje na rizika kvality údajů u zapsaných subjektů, s těmito riziky se ale dále nijak systematicky nepracuje. Odhalili jsme problémy s kvalitou údajů, jako jsou duplicitní zápisy, nekonzistentní nebo neúplné finanční údaje a chybějící povinné údaje. Zjistili jsme také, že dokumentace ke kontrolám není dostatečná. Zaznamenali jsme také, že v poslední době došlo ke zlepšení kontrol sekretariátem. Viz body [59–68](#).

81 Existuje riziko, že nevládní organizace financované třetími stranami by se mohly vyhnout zveřejňování informací o svých zdrojích financování tím, že prohlásí, že zastupují pouze své vlastní zájmy nebo kolektivní zájmy svých členů. Je tomu tak proto, že kategorii zastupování zájmů si zapsané subjekty vybírají na základě vlastního prohlášení. Existují k tomu sice jisté pokyny pro zapsané subjekty, nenašli jsme ale důkazy o tom, že sekretariát tato prohlášení systematicky kontroluje. Viz body [69–71](#).

Doporučení 3 – Zlepšit kontroly kvality údajů

V zájmu zlepšení kvality údajů v rejstříku transparentnosti by sekretariát měl:

- a) plánovat pravidelné kontroly kvality údajů tak, aby byly všechny zapsané subjekty zkontrolovány alespoň jednou za tři roky, a systematicky kontrolovat ty subjekty, u nichž automatizované kontroly odhalily rizika;
- b) kontrolovat úplnost a správnost finančních údajů o grantech EU (např. křížová kontrola s účetním systémem Komise);
- c) poskytovat jasné pokyny a systematicky kontrolovat platnost zastupování zájmů deklarovaných všemi žadateli a zapsanými subjekty;
- d) dokumentovat všechny kontroly kvality údajů ve svém informačním systému, včetně kontrol, při kterých nebyly zjištěny žádné problémy.

Cílové datum provedení: konec roku 2025

82 Smyslem zveřejňování informací o lobbistických činnostech je poskytnout dostatek relevantních informací o klíčových aspektech těchto činností, a umožnit tak veřejnou kontrolu. V tomto ohledu však **mají veřejné internetové stránky RTEU značná omezení**. Nejsou k dispozici některé důležité údaje, například o zasedáních Parlamentu, a historické údaje o znovu zapsaných subjektech. Internetové stránky navíc neposkytují souhrnné údaje o lobbistech a jejich činnostech uživatelsky vstřícným a interaktivním způsobem. Viz body **72–74**.

Doporučení 4 – Zlepšit uživatelskou vstřícnost a relevantnost veřejných internetových stránek rejstříku transparentnosti

Sekretariát by měl zlepšit relevantnost a uživatelskou vstřícnost veřejných internetových stránek rejstříku transparentnosti tím, že:

- a) bude na těchto stránkách poskytovat souhrnné informace o lobbistech a jejich činnostech ve formě interaktivních a srovnávacích přehledů, čímž uživatelům umožní analyzovat a porovnávat údaje získané z různých zdrojů;
- b) začlení a propojí informace o lobbistech uvedené v rejstříku transparentnosti se zveřejňovanými informacemi o jejich lobbistických činnostech, včetně setkání s členy a zaměstnanci orgánů (včetně poslanců EP);
- c) zpřístupní všechny historické informace o lobbistech, kteří byli z rejstříku transparentnosti vymazáni nebo jejichž zápis byl pozastaven, včetně informací o jejich lobbistických jednáních.

Cílové datum provedení: konec roku 2025





Tuto zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Jan Gregor, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 27. února 2024.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Definice lobbingu

Zdroj	Definice lobbingu
<p>Historická definice</p> 	<p>Podle slovníku Oxford English Dictionary pochází anglické substantivum „lobby“ minimálně z roku 1640 a znamená prostor, kde se mohou normotvůrci setkávat s veřejností, aby společně projednali různé záležitosti.</p>
<p>Akademická literatura</p> 	<p>Akademická literatura definuje lobbing jako úsilí zaměřené na ovlivňování tvorby politik a rozhodování, jehož cílem je dosáhnout u vládních orgánů a volených zástupců určitého výsledku a které obvykle provádějí organizované skupiny nebo jednotlivci s konkrétními zájmy (<i>Regulating lobbying: A global comparison</i>, Chari et al. 2019).</p>
<p>Specialisté pro styk s veřejností</p> 	<p>Podle jedné z definic „lobbingu“, kterou uvádí irský institut pro vztahy s veřejností (Public Relations Institute of Ireland), jde o specifické úsilí ovlivnit veřejné rozhodování buď tlakem na změnu politiky, nebo snahou takové změně zabránit. Spočívá v předkládání námětů a vyjádření kterémukoli veřejnému činiteli ohledně kteréhokoli aspektu politiky nebo kteréhokoli opatření, kterým se tato politika provádí, nebo v kterékoli záležitosti, kterou veřejný subjekt právě posuzuje nebo bude pravděpodobně posuzovat.</p>
<p>Rada Evropy</p> 	<p>Podle Rady Evropy je lobbing obecně chápán jako úsilí zaměřené na ovlivňování tvorby politik a rozhodování, jehož cílem je dosáhnout u vládních orgánů a volených zástupců určitého výsledku. V širším smyslu může tento pojem znamenat veřejné akce (např. demonstrace) nebo činnosti v oblasti „veřejných záležitostí“ prováděné různými institucemi (sdruženími, poradenskými společnostmi, zájmovými skupinami, think-tanky, nevládními organizacemi, právníky atd.); v restriktivnějším smyslu by tento pojem znamenal ochranu hospodářských zájmů ze strany podnikového sektoru (lobbing podniků) odpovídající jeho významu na národní nebo celosvětové scéně.</p>
<p>OECD</p>	<p>Podle OECD je lobbing přirozenou součástí demokratického procesu. Sdílením odborných znalostí, legitimních potřeb a důkazů o problémech veřejné politiky a o tom, jak je řešit, mohou různé zájmové skupiny poskytnout vládám cenné poznatky a údaje, z nichž pak mohou vlády při tvorbě veřejné politiky vycházet. Díky informacím od různých zájmových skupin a zúčastněných stran mohou tvůrci politik lépe porozumět tomu, jaké výhody a nevýhody přinášejí zúčastněným stranám, což může v konečném důsledku vést k lepším politikám.</p>

Příloha II – Různé požadavky na zveřejňování finančních informací

Typy zástupců zájmových skupin:

- (A) prosazující vlastní zájmy nebo zájmy svých členů;
- (B) prosazující zájmy klientů (prostředníci);
- (C) nezastupující obchodní zájmy.

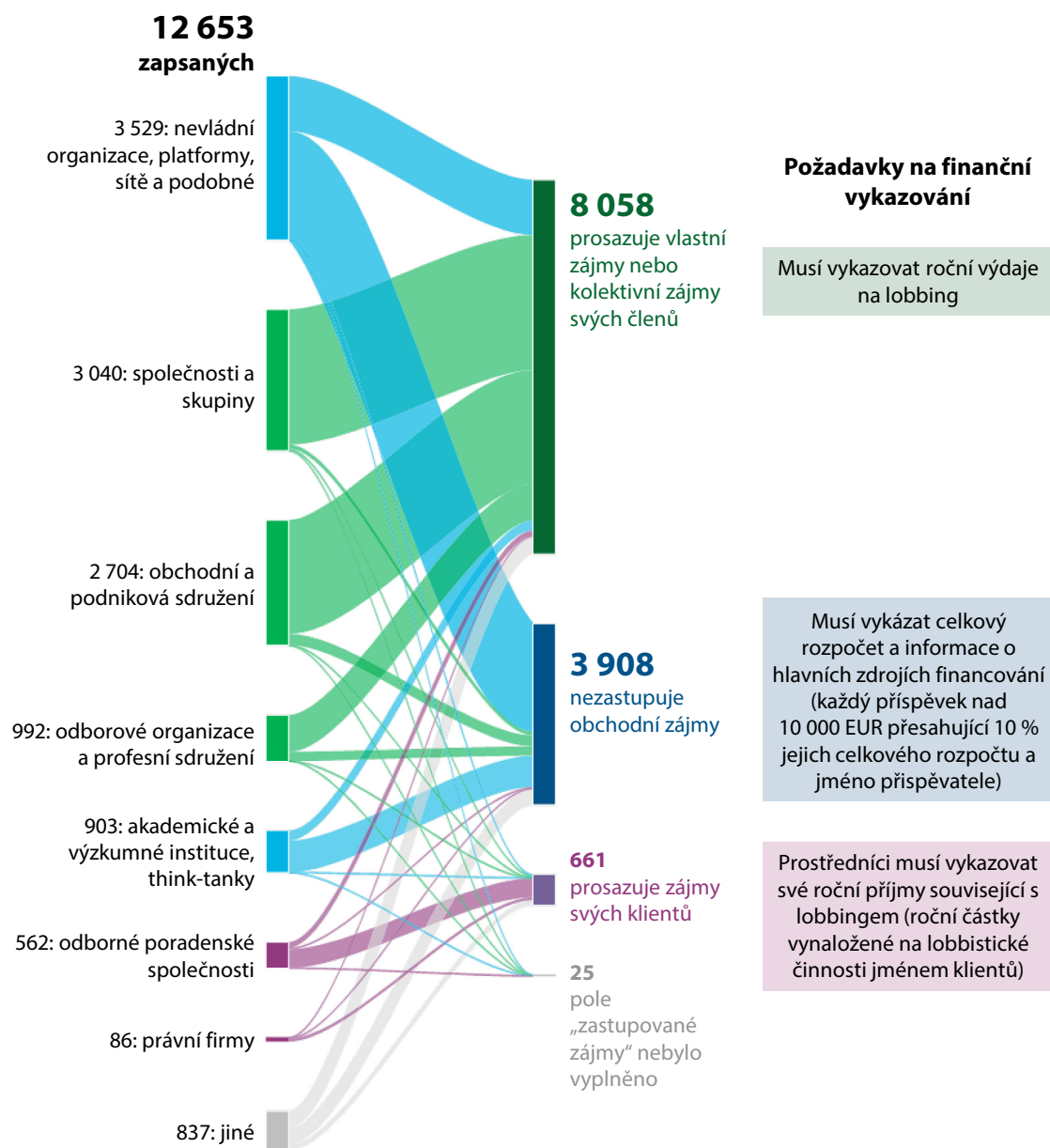
Finanční údaje a informace, které musí uvést všichni žadatelé a zapsané subjekty			(A)	(B)	(C)
Nově vytvořený subjekt (ano/ne)			✓	✓	✓
Poslední účetní rok			✓	✓	✓
Začátek a konec uzavřeného roku			✓	✓	✓
Odhad ročních nákladů souvisejících s činnostmi, na něž se vztahuje RTEU			✓	✗	✗
Odhadované roční příjmy celkem			✗	✓	✗
Rozpočet celkem			✗	✗	✓
Doplňující informace			✓	✓	✓
Prostředníci najatí, aby za něj prováděli činnosti, na které se vztahuje RTEU	V posledním uzavřeném účetním roce	Jméno prostředníka, náklady na zastupování	✓	✗	✗
	V běžném účetním roce	Jméno prostředníka, náklady na zastupování	✓	✗	✗
Relevantní klienti, jejichž jménem žadatel vykonával činnost zastupování v orgánech EU	V posledním uzavřeném účetním roce	Úplný seznam klientů s uvedením: a) jejich úplného názvu/jména (žádné zkratky, žádné generické názvy) b) příjmů c) legislativních návrhů, politik nebo iniciativ EU, na které byly zahrnuté činnosti jménem tohoto konkrétního klienta zaměřeny (odpovídající záznamům v položce 9 registračního formuláře)	✗	✓	✗
	V běžném účetním roce	Název nebo jméno klienta	✗	✓	✗
Financování	Za každý příspěvek přesahující 10 % celkového rozpočtu A nad 10 000 EUR	Zdroj financování podle kategorií (financování a granty EU, veřejné finance, granty ze zemí mimo EU, dary, příspěvky členů) Jméno přispěvatele, částka, zdroj financování	✗	✗	✓
Granty přispívající na provozní náklady žadatele / zapsaného subjektu	V posledním uzavřeném účetním roce	Zdroj, částka, celková výše grantů EU	✓	✓	✓
	V běžném účetním roce (ano/ne)	Zdroj, částka, celková výše grantů EU	✓	✓	✓

✓ Povinné

✗ Nepovinné

Zdroj: IID 2021 a pokyny pro žadatele o registraci a registrované.

Příloha III – Typy zapsaných subjektů a deklarované zastupování zájmů



Zdroj: EÚD na základě IID 2021 a RTEU.

Použité zkratky

ABAC: systém účetnictví na akruální bázi

IID: interinstitucionální dohoda

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

RTEU: Rejstřík transparentnosti EU

TR-ADMIN: informační systém administrativního oddělení sekretariátu EUTR

Glosář

Interinstitucionální dohoda: společně dohodnutý dokument upravující některé aspekty vzájemných konzultací a spolupráce orgánů EU.

Klient: lobbista, který vstoupil do smluvního vztahu s prostředníkem, jehož úkolem je vykonávat zahrnuté činnosti, a tím prosazovat zájmy tohoto lobbisty (zástupce zájmové skupiny).

Podmíněnost: zásada, podle níž musí být zástupci zájmových skupin, kteří chtějí lobbovat, nejprve zapsáni v RTEU.

Prostředník: lobbista, který provádí lobbistické činnosti, jimiž prosazuje zájmy klienta.

Zahrnuté činnosti: lobbistické činnosti, na které se vztahuje IID.

Zapsaný subjekt: každý lobbista, jehož jméno je uvedeno v RTEU v rámci záznamu v rejstříku.

Zástupce zájmové skupiny: jakákoli fyzická nebo právnická osoba nebo formální či neformální skupina, sdružení nebo síť, které se podílejí na lobbistických činnostech, na něž se vztahuje interinstitucionální dohoda o RTEU.

Žadatel: každý lobbista, který požádá o zápis do rejstříku.

Odpovědi Evropského parlamentu

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-05>

Odpovědi Rady

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-05>

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-05>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-05>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu EU a jemuž předsedá člen EÚD Jan Gregor. Audit vedl člen EÚD Jorg Kristijan Petrovič a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Martin Puc, tajemník kabinetu Mirko Iaconisi, vyšší manažerka Margit Spindeleggerová, vedoucí úkolu Attila Horvay-Kovács a auditoři Gediminas Macys, Quirino Mealha, Nita Tenniläová, Elitsa Pavlovová a Tetiana Lebedynetsová. Jazykovou podporu zajišťovala Jennifer Schofieldová.



Zleva doprava: Gediminas Macys, Attila Horvay-Kovács, Elitsa Pavlovová, Tetiana Lebedynetsová, Mirko Iaconisi, Jorg Kristijan Petrovič, Margit Spindeleggerová, Martin Puc, Nita Tenniläová, Jennifer Schofieldová a Quirino Mealha.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2024

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenesou za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

— Obrázky 2, 5 a 7 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-1936-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/892620	QJ-AB-24-006-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1964-2	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/644794	QJ-AB-24-006-CS-N

Lobbing je zásadní demokratický nástroj, který organizacím a jednotlivcům umožňuje podílet se na tvorbě politik a na rozhodování. V roce 2011 byl interinstitucionální dohodou mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí zřízen rejstřík transparentnosti EU. Později se k nim připojila i Rada.

Posuzovali jsme, zda je rejstřík transparentnosti užitečným nástrojem zajišťujícím transparentnost lobbistických činností v rámci tvorby politik a rozhodování EU. Zjistili jsme, že občanům poskytuje užitečné informace. Nedostatky a mezery v těchto informacích však snižují transparentnost lobbistických činností, které v těchto třech signatářských orgánech probíhají.

Doporučujeme posílit rámec rejstříku a zveřejňovat informace o neplánovaných jednáních s lobbisty. Dále doporučujeme zlepšit kontroly kvality údajů a uživatelskou vstřícnost a relevanci veřejných internetových stránek.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors