

Informace

o průběhu přípravy návrhu zákona o lobbingu a o možnostech dalšího postupu

1. Právní úprava lobbingu v České republice

Komplexní ani dílčí právní úprava lobbingu v českém právním řádu dosud neexistuje, a představuje tak v podstatě nové téma. Lobbing je obecně považován za součást demokratického procesu a v posledních desetiletích je nejen odbornou veřejností považován za charakteristický projev občanské společnosti ve vyspělých demokraciích, ovšem za podmínky, že je transparentní a zároveň legitimní. V českém prostředí má ovšem pojem lobbing spíše negativní konotace a velice často bývá zaměňován s pojmem korupce, protože s ní často bývá úzce propojen. Legitimní lobbing nicméně může být cenným zdrojem relevantních informací vedoucích ke zkvalitnění legislativních a rozhodovacích procesů, jejichž výstupem je kvalitní právní předpis nebo dokument strategické povahy.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 obsahuje úkol 5.5, ve kterém bylo dle původního zadání uloženo zpracovat a vládě předložit do 31. prosince 2012 „Analýzu komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu“ (dále jen „Analýza“). Po převedení gesce za tento úkol z Ministerstva vnitra na Úřad vlády ČR usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837 došlo ke zpracování této analýzy v časovém předstihu. Vláda Analýzu schválila svým usnesením ze dne 4. dubna 2012 č. 223, kterým uložila místopředsdkyni vlády, předsdkyni Legislativní rady vlády a předsdkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí na základě výše uvedené Analýzy zpracovat a předložit vládě do 31. srpna 2012 návrh zákona o lobbingu s tím, že návrh bude připraven jako alternativní, jak ve věci definice lobbingu, tak ve věci definice lobbovaného a orgánu dohledu. Následně došlo v souvislosti se zpracováním několika variant řešení k posunu termínu na 31. prosince 2012, a to usnesením vlády ze dne 28. listopadu 2012 č. 870.

2. Návrh zákona o lobbingu

Mezi hlavní cíle návrhu zákona o lobbingu patří zvýšení transparentnosti legislativního procesu a procesu legitimního lobbingu, omezení korupčního prostředí v legislativním procesu, dále pak umožnění transparentního hájení zájmů v rámci legislativního procesu, zvýšení důvěryhodnosti lobbistů a posílení nástrojů k prosazování nonprofitních zájmů v občanské společnosti.

Jedním z hlavních problémů při postihování korupce, která je nezdědka propojena s nekontrolovaným lobbingem, je extrémně vysoká latence tohoto druhu kriminality, kvůli níž často selhává vyvozování odpovědnosti vůči pachatelům. Odhalovat a postihovat korupci není vůbec snadné, a i v případě, že je korupce odhalena a veřejnost se o ní dozví, nikoli vždy se daří usvědčit její pachatele.

Jako vhodné a komplexní řešení v boji s korupcí se jeví posílení preventivních opatření takovým směrem, aby bylo naplněno kritérium efektivnosti, tj. směřování snah k dobrovolnému dodržování etických standardů. Návrh předložený do mezirezortního připomínkového řízení ve všech variantách akcentoval především nastavení standardů před zákazy a sankcemi. Smyslem těchto standardů byla snaha předkladatele o oddělení legálních a nelegálních lobbistických aktivit. Návrh měl současně ambici poskytnout prostor pro další

případné zpřesňování, případně zpřísnování, resp. regulaci, pokud by se ukázala jako potřebná.

Zákon o lobbingu měl dle předkladatele představovat dílčí nástroj v boji s korupcí, a proto měla být jeho obsahem nejen úprava lobbingu samotného, ale i konkrétní nezbytné novely v dalších oblastech právního řádu, které si kladou za cíl zprůhlednit legislativní proces v České republice, např. novelizace příslušných ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákona o střetu zájmů a zákona o správních poplatcích.

3. Aktuální stav prací na návrhu zákona o lobbingu

Materiál byl předložen do mezirezortního připomínkového řízení dne 21. září 2012. Lhůta pro sdělení připomínek byla stanovena do 22. října 2012 (tj. 20 pracovních dnů). Oslovena byla všechna připomínková místa v eKLEPu, ale i další subjekty. Připomínky uplatnilo celkem 33 připomínkových míst, z toho 24 vzneslo připomínky zásadního charakteru. Jen zásadních připomínek bylo uplatněno 199. Vyhodnocením nejen zásadních připomínek bylo zjištěno, že řada připomínkových míst požaduje návrat k východiskům obsaženým v Analýze, tj. k co nejširšímu pojetí regulace lobbingu včetně povinného reportování lobbistických kontaktů lobbisty i lobbovanými, avšak neméně početná část stejně důrazně trvá na co nejmenším okruhu povinností, které by měl zákon o lobbingu nově stanovovat, respektive vznáší pochybnost nad nezbytností a účelností zákonné úpravy problematiky lobbingu jako takové a s ohledem na možné rozpory s ústavními principy. Protichůdné názory existují i na definici lobbingu, lobbovaného, lobbistický kontakt a na rozsah okruhu společenských vztahů, na které by se měla vztahovat zákonná úprava lobbingu.

Obecně je namítáno, že variantní návrh zákona je z hlediska možnosti uplatnit kvalifikované připomínky jen obtížně uchopitelný a jsou vyjadřovány obavy, že tato nepřehlednost povede později k chybám v jeho definitivním znění. V řadě případů naopak bylo požadováno přepracování návrhu zákona a jeho vrácení do mezirezortního připomínkového řízení. Většinu zásadních připomínek obsahujících racionální argumenty nelze přes veškerou snahu úspěšně vypořádat, protože požadavky jednotlivých připomínkových míst jsou často v kontradikci.

4. Návrh řešení

Předkladatel s ohledem na výše uvedené kolize koncepcí, množství zásadních připomínek a několikaměsíční diskuse nad uvedeným tématem nejen s odbornou veřejností považuje za vhodné vládu ČR informovat o vývoji přípravy návrhu zákona o lobbingu, a to s návrhy dalšího možného postupu. Za účelem efektivního zprůhlednění legislativního procesu lze v zásadě uvažovat o následujících možnostech řešení:

- A) Pokračovat ve vypořádávání připomínek vzešlých z mezirezortního připomínkového řízení ke stávajícímu návrhu zákona s tím, že s ohledem na požadavek většiny připomínkových míst by měl být upravený návrh zákona zaslán do opakovaného připomínkového řízení.
- B) Přepracovat předložený návrh zákona o lobbingu ve smyslu schválené Analýzy, optimálně v co nejširší variantě, bez alternativních řešení, přičemž jak lobbisté, tak lobbovaní budou povinni reportovat své lobbistické kontakty nebo skutečnost, že byli lobbováni, dohledovému orgánu. Existence dohledového orgánu s dostatečnými kompetencemi je v tomto modelu nezbytná.

- c) Zastavit práce na vypořádávání mezirezortního připomínkového řízení a na návrhu zákona o lobbingu a pokračovat v regulaci lobbingu v České republice prostřednictvím jiných nástrojů.

Odůvodnění:

Ad A) a B)

Ve prospěch variant A) a B) hovoří doslovné naplnění úkolu stanoveného ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a navazujícího usnesení vlády.

V neprospěch variant A) i B) navrhovaného řešení hovoří administrativní a finanční náročnost spočívající v reportování lobbistických kontaktů a ve zřízení dohledového orgánu a zahraniční zkušenosti zemí, které podobnou úpravu přijaly (z evropských států kontinentálního práva pouze Polsko a Lotyšsko) a nehodnotí ji zpětně jako účinnou.

Existence právní regulace lobbingu nesvědčí o vyspělosti demokracie v jednotlivých zemích, neboť většina právních řádů nezpochybnitelně demokratických zemí (např. Rakousko, Belgie, Finsko, Dánsko, Švédsko, Španělsko, Norsko, Švýcarsko, Portugalsko a Japonsko) zákonnou regulaci lobbingu nemá.

Pochybnost mohou vyvolávat rovněž otázky souladu právní regulace lobbingu s ústavními principy, na které upozornila mnohá připomínková místa. I po několika měsících diskusí s odbornou veřejností nadále zůstává pro předkladatele otázkou, zda je vůbec možné konstruovat efektivní nástroj právní regulace vztahů vznikajících při lobbingu. Předkladatel má za to, že již dle stávajících platných právních předpisů České republiky je nezákonné ovlivňování představitelů moci výkonné, zákonodárné i soudní vyloučeno, přičemž jsou prostřednictvím ústavního, správního a v neposlední řadě trestního práva zaručeny nástroje, prostřednictvím kterých je možné odlišit legální lobbing od nelegálního a jeho nelegální formy za předpokladu vhodné aplikace právní normy i účinně postihovat. Co se týče pravomocí případného dohledového orgánu, je nezbytné zmínit, že s největší pravděpodobností nebude disponovat dostatečnými nástroji potřebnými k odhalení nehlášeného lobbingu či neregistrovaného lobbisty (absence operativně pátracích prostředků typických pro trestní řízení).

Obě výše zmíněné možnosti řešení navíc s velkou mírou pravděpodobnosti opět vyvolají řadu zásadních připomínek, jak těch připomínkových míst, která požadují minimální míru regulace lobbingu, tak těch, která a priori jeho regulaci odmítají.

Ad C)

S ohledem na všechny výše uvedené argumenty je nutné vzít v potaz i jiné řešení vytýčeného cíle, kterým je zprůhlednění legislativního procesu. Proto lze uvažovat o návrhu na vytvoření a zavedení jiných nástrojů (legislativní i nelegislativní opatření) namísto přijetí velmi pravděpodobně neúčinného speciálního zákona. Těmito nástroji jsou například:

- zavedení tzv. otevřeného eKLEPu pro širokou veřejnost,
- realizace projektů eSbírka a eLegislativa,
- příprava etického kodexu poslance a senátora,
- hodnocení korupčních rizik navrhovaných právních předpisů, tzv. CIA, přičemž všechny zmiňované nástroje jsou buď součástí návrhu nové Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 nebo stávající Strategie vlády

v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a jejími gestory je rovněž předkladatel.

Dalším z efektivních nástrojů by představovala novelizace jednacíh řádů Poslanecké sněmovny a Senátu (např. zavedení tzv. legislativní stopy, prodloužení lhůty mezi 2. a 3. čtením, dobrovolný registr lobbistů). Dle názoru a zkušeností předkladatele by s ohledem na nevhodnost ingerence moci výkonné do moci zákonodárné měl být návrh změny tohoto zákona předložen jako tzv. poslanecký návrh. Připravenost vypracovat takový návrh deklarovala místopředsdkyně vlády.

V neposlední řadě se i ze zahraničních zkušeností jeví jako účinná podpora samoregulace formou etických kodexů lobbistů.

Tato možnost řešení vyplývá za současné situace jako nejvhodnější mimo jiné z hlediska možnosti snazšího prosazení jednotlivých opatření oproti prosazení jejich souhrnu v jednom zákoně. Ve prospěch tohoto řešení jasně hovoří úprava lobbingu v zahraničí, přičemž pokud je lobbing vůbec regulován, pak formou dobrovolné registrace lobbistů a existence registru lobbistů. Z hlediska účinnosti regulace jako celku se za dané situace nepochybně jeví jako podstatně výhodnější kvalitní úprava byť v decentralizované podobě oproti centralizované úpravě v minimalistickém pojetí, které jediné připadá v úvahu, a i tak by taková úprava musela být předložena s velkým počtem rozporů.