

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Právnická fakulta

Ondřej Gardlo

Transparentnost a regulace lobbingu v Evropské unii

**Analýza regulačního mechanismu
interakce zájmových skupin a institucí**

Diplomová práce

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Transparentnost a regulace lobbingu v Evropské unii* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. června 2012

Obsah

Úvod.....	5
1 Teoretický rámec.....	13
2 Problematika pojmosloví	15
2.1 Odlišnost v definicích pojmu „lobbying“	15
2.2 Nejasná definice jako překážka v regulaci	18
3 Význam transparentnosti lobbyingu v EU a důvody pro jeho regulaci.....	20
4 Analýza postoje institucí k problematice lobbyingu	24
4.1 Evropský parlament	24
4.1.1 Popis a zhodnocení vývoje postoje	24
4.1.2 Praktický případ: kauza „peníze za zákony“	25
4.1.3 Zamezení slabým stránkám regulace lobbyingu v EP	27
4.2 Komise.....	28
4.2.1 Popis a zhodnocení vývoje postoje	28
4.2.2 Praktický případ: „otáčivé dveře“ v Komisi	30
4.3 Rada	32
5 Závislost typů regulací na využitelnosti pro kontrolovaný lobbying.....	34
5.1 Registrování a zveřejňování informací o lobbyitech.....	35
5.1.1 Rejstřík	35
5.1.2 Zveřejňování informací o lobbyitech (zejména o jejich financování).....	39
5.1.3 Akreditace u Evropského parlamentu	41
5.1.4 Příklad na velkých společnostech	44
5.2 Kvalita pravidel pro předcházení nekalým praktikám v lobbyování.....	46
5.2.1 Kodex lobbyistů	46
5.2.2 Ostatní kodexy (institucí, vlastní lobbyistické).....	48
5.2.3 Srovnání jednotlivých kodexů	49

5.2.3.1	Střet zájmů	49
5.2.3.2	Podplácení dary	51
5.2.3.3	Poskytování informací.....	52
5.2.3.4	Přecházení úředníků k lobbistům	53
5.2.3.5	Sankce	54
5.3	Omezení přecházení z úřednického postu v institucích k lobbistickým skupinám....	55
5.4	Shrnutí mechanismu regulace lobbingu	58
Závěr	60
Prameny	63
Literatura	66

Úvod

Podobně jako v každém státě či organizaci i v Evropské unii (EU) se vyskytují skupiny, které se snaží prosadit svůj zájem, ale přitom se nechtějí účastnit podílu na moci. Tyto zájmové skupiny proto lobbují u institucí, které tuto moc mají. Podílejí se tak na tvorbě legislativy a ovlivňují chod celé EU. Lobbisté se však nemusí vždy chovat správně a mohou se uchýlovat k různým nekalým praktikám, o kterých jsou přesvědčeni, že jim usnadní proces prosazování jejich zájmů. Takové chování však pochopitelně nemůže být trpěno, a tudíž se postupně vyvinuly různé způsoby, jak mu předcházet. Celému procesu zamezování nepřiměřeného chování se říká regulace. Jejím hlavním důsledkem je pak transparentní prostředí, které dále pozitivně ovlivňuje proces vzájemné interakce mezi lobbisty a institucemi, ve kterém nedochází k nekalým praktikám. Právě procesem regulace a s tím související transparentností se diplomová práce zabývá.

Zaměřit diplomovou práci na prosazování zájmů lobbistických skupin v EU bylo výsledkem hledání, na co relativně praktického a aktuálního by se měl absolvent oboru evropských studií specializovat. Vyjednávání a prosazování zájmů různých, převážně soukromých, subjektů bude stále aktuálním tématem, bez kterého by spousta mechanismů v EU nemohla fungovat, jelikož nelze na lobbying pohlížet pouze jako na negativní záležitost, jak jej mnohdy může vnímat široká veřejnost. Lobbying totiž pro evropské instituce mnohdy znamená přínos důležitých informací využitelných ve tvorbě legislativy.

Diplomová práce je zasazena do nynějšího období zejména od roku 2008 po současnost, nicméně pro vysvětlení podstatných souvislostí zde byly zasazeny i záležitosti před tímto obdobím. Vzhledem k charakteru zkoumaného tématu je geografické hledisko zaměřené na EU zcela zřejmé.

Diplomová práce však nezkoumá komplexně celou problematiku evropského lobbingu, i když na začátku vyjasňuje některé klíčové souvislosti a pojmy v širším hledisku. Hlavní náplní jsou, jak rovněž název práce napovídá, jednotlivé regulační mechanismy, které jsou používány během prosazování zájmů v evropských institucích.

Téma sice již v určitém smyslu bylo bádáno, nicméně pouze na takové úrovni, že v mnoha vědeckých článcích byla analyzována každá regulace zvlášť, a to bez širších souvislostí s ostatními regulacemi. Komplexní analýzy se sice vyskytují, nicméně jsou často neaktuální a několik let staré. Existuje málo analýz zhodnocujících například dopad nově

sloučeného registru transparentnosti a nové provázanosti celkového regulačního mechanismu.

Práci obsahujících celkový pohled na funkčnost regulace zájmových skupin a jejich kanálů směřujících do institucí je málo. Neprobádána je totiž sféra zabývající se otázkou, jak regulace uvnitř institucí napomáhá regulaci samotných zájmových skupin.

V problematice se někteří autoři zaměřují pouze na rejstřík transparentnosti, a to většinou na dobu před jeho spojením mezi Evropským parlamentem (EP) a Komisí.¹ Ten sice patří mezi hlavní a již také zaběhnuté způsoby regulace, nicméně se na něj nabalují i způsoby jiné. Je to například kodex lobbistů, regulace efektu „otáčivých dveří“ (viz odstavec níže) apod. Tyto části si zasluhují hlubší probádání. Obrovský potenciál v regulaci lobbování představují interní předpisy institucí, které upravují jednání úředníků v tom, s jakým typem zájmových skupin přijdou do styku a jak transparentní taková schůzka bude.

Novodobým fenoménem, především mezi samotnými zájmovými skupinami, které propagují regulaci lobbistů, je problematika „otáčivých dveří“. Pojem v sobě obsahuje situaci, kdy úředník opustí stávající pozici v instituci, aby využil svých zkušeností a informací pro lobbying v jedné z organizací, která mu nabídne mnohem vhodnější podmínky (ať už platové, pracovní aj.). Mezi autory však není regulace této problematiky příliš prozkoumaná a věnují se jí spíše jen specializované organizace (např. ALTER-EU).

Nejvhodnějšími vstupními daty pro vypracování této práce jsou primární i sekundární zdroje a vlastní výzkum prostřednictvím kvalitativního dotazování. Veškeré dostupné primární zdroje, dokumentace a zprávy, ať už z EP, Komise a dalších institucí byly získávány z odborných databází, webových stránek institucí a na osobní požádání. Bylo vycházeno zejména z webového portálu *Europa.eu* a jeho podsekcí. Pochopitelně bylo čerpáno z webu rejstříku transparentnosti, který mnohdy poskytoval základ pro další analýzu. Mimo to bylo využito i nejrůznějších zpráv institucí od zelených knih po interinstitucionální dohody. V podstatě byly primární zdroje využívány všude tam, kde to bylo být jen trochu možné, a to z důvodu jejich aktuálnosti a přesnosti.

¹ Srovnej CINI, Michelle. European Commission Reform and the Origins of the European Transparency Initiative. *Journal of European Public Policy*, 2008, roč. 15, č. 5, s. 743–760.

Sekundární literatura napsána individuálními autory je běžně dostupná a poskytuje práci zejména obecný rámec. Lobbying všeobecně analyzuje ve svém díle *Lobbying v moderních demokraciích* Karel B. Müller. Podává zde nástin všech aspektů lobbyingu od pojmového zařazení po lobbistické praktiky v různých částech světa. Jako teoretický rámec pro ukotvení cílů práce byly využity díla autorů Chariho, Murphyho a Hogana. Ve svých pracích *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union* a *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government* se zabývali studií lobbyingu v desítkách amerických států, a také ve vybraných státech EU. Zejména druhá uvedená studie je velice obsáhlá a podrobná. Svůj výzkum autoři postavili na vytvoření tzv. CPI indexu a rozdělení regulace lobbyingu do tří systémů.²

Základním dokumentem evropského lobbyingu je *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices* od Wilhelma Lehmannna a Larse Bosche. Dokument byl zpracován jako oficiální zdroj EU a poskytuje základní informace k tématu. Krátký, ale přesto důležitý, článek týkající se aktuálního vývoje regulace lobbistů v EP byl napsán Majou Kluger Rasmussen. Nazývá se *Lobbying the European Parliament: A Necessary Evil*. Článek poskytuje vývoj regulace v EP po tzv. aféře „peníze za zákony“, kdy docházelo k podplácení poslanců EP. Kromě reakce na aféru tehdejšíím předsedou EP Jerzy Buzkem jsou zde nastíněny i jiné možné alternativy, jak by se regulační systém lobbyingu v EU mohl vyvíjet.

Z českých autorů píše o lobbyingu především Markéta Pitrová, od které bylo pro diplomovou práci využito několika článků, které vytvořila společně s dalšími autory. Konkrétně se jedná o články *Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise: očekávání a skutečnost* se spoluautorkou Janou Zatloukalovou a *Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii: lobbistické kodexu chování* s Radanou Kubovou. Jak název napovídá, první z uvedených článků se zabývá rejstříkem lobbistů. Je zde především dostatečný rozbor vzniku rejstříku a postoj Komise k jeho využívání. Hlavní část článku je zaměřena na jeho zhodnocení, kde bylo využito i kvalitativního dotazování. Článek poskytl diplomové práci potřebný základ pro zkoumání některých částí regulace. Podobným přínosem byl i druhý

² Díla jsou více rozebrána v kapitole 1, která se věnuje teoretickému rámci.

článek, který se zaměřil na kodex lobbistů. Zde jsou popsány základy v problematice kodexů, tudíž článek sloužil spíše jako vodítko. Bohužel, vzhledem k datu vydání článku zde nejsou zahrnuty některé podstatné aktuální náležitosti, které s tématem souvisí (například kodex chování EP).

Předchozí uvedená literatura byla použita pro stanovení výzkumného rámce. Prvním cílem, který je v tomto textu zkoumán, je *zjistit význam a efektivitu regulace lobbistů a institucí EU*. V institucích EU lobbuje velké množství zájmových skupin, které však lze pouze odhadnout, avšak nikoliv přesně určit. Oproti tomu úředníci institucí jsou přesně počítatelní. Dále, zatímco lobbisty je náročnější podchytit jakýmkoliv regulačním mechanismem, u úředníků je to snadnější a dokonce i vynutitelnější. Kvalita regulace vychází z míry regulovanosti systému, které ve své teorii rozlišuje Raj Chari, Garry Murphy a John Hogan.³ *Nakolik je tedy v problematice regulace lobbingu v EU důležitější a efektivnější regulovat lobbisty, a do jaké míry má větší význam regulování institucí, jejich vzájemných interakcí s lobbisty a napojování se na ně?*

Hypotézy pro zodpovězení výzkumné otázky:

1. ***Regulace institucí EU a jejich přístupu k lobbistům umožňuje kontrolování vzájemné interakce mezi lobbisty a institucemi více než regulace samotných lobbistů.*** Jinými slovy, regulujeme-li instituce, lze tak v rámci EU činit snadněji a efektivněji. Regulační mechanismus lobbistů samotných nelze nastavit takovým způsobem, aby dostačoval a byl přínosem pro zamezení nekalého jednání v průběhu interakcí mezi lobbisty a institucemi EU.
2. ***Náročnost pojmového uchycení lobbingu znemožňuje regulaci této činnosti na straně lobbistů, protože je problematické podchytit, kdo do této skupiny patří.*** Jedním z problémů v tomto případě je, že neexistuje jen jedna definice pojmu „lobbing“, která by jasně určovala, kdo sem patří a kdo nikoliv. Dokonce i definice různých autorů se mohou úplně lišit. Nejednotnost oficiální a určující definice se však týká i institucí EU. Dalším z problémů je, že se zájmové skupiny samotné nemusí za lobbisty považovat, čímž se mohou vyvléci z regulace.

³Viz kapitulu 1.

Druhým cílem je *posouzení, jakým způsobem ovlivňuje regulace evropských institucí a regulace lobbistů transparentnost*. Transparentnost přímo souvisí s regulací lobbingu podle její intenzity a množství. Jak ve své teorii tvrdí Chari, Murphy a Hogan, existuje slabě, středně a silně regulovaný systém. Regulace je tedy pokaždé na jiné úrovni a tím se mění i transparentnost. Obecně lze konstatovat, že regulace určitým způsobem ovlivní transparentnost lobbingu s tím, že pravděpodobně dojde k jejímu zvýšení. Otázka tedy zní, *na jakou úroveň zvýší regulace institucí transparentnost v celé problematice?*

Hypotézy pro zodpovězení výzkumné otázky:

3. ***S množstvím regulace roste transparentnost, ale klesá přístupnost komunikačních kanálů mezi lobbisty a institucemi.*** Na jednu stranu je výhodou, pokud se regulací lobbingu zvyšuje transparentnost, avšak to má své limity v podobě neefektivnosti této činnosti. Komunikační kanály jsou hůře přístupné, čímž se zamezí množství a kvalitě informací, které se prostřednictvím vzájemné interakce od lobbisty k instituci EU dostávají.
4. ***Registrace lobbistů pozitivně ovlivňuje transparentnost tím, že instituce lépe znají záměry lobbistů.*** Transparentnost neznamena pouze veřejné povědomí o lobbistické činnosti, nýbrž i institucím umožňuje lépe odhadnout záměry zájmové skupiny. Rejstřík transparentnosti jako konkrétní nástroj má sloužit i tomuto účelu.

Důležitou vlastností regulačních mechanismů je, zda jsou povinné, či dobrovolné. Nejedná se však o „černobílé“ rozdělení, nýbrž se množství povinných a dobrovolných úkonů může lišit. Míra povinnosti a dobrovolnosti je zohledněna i v teorii Chariho, Murpha a Hogana.⁴ Třetím cílem je proto *zhodnocení míry povinnosti jednotlivých regulací a prozkoumání jejího vlivu na transparentnost*. U těchto rozdílných případů dochází k různému chování aktérů, kterým je regulace určena, což do značné míry ovlivní i transparentnost. Proto je třetí výzkumnou otázkou, *do jaké míry přispěje povinná regulace k transparentnosti lobbingu?*

⁴Viz kapitulu 1.

Hypotézy pro zodpovězení výzkumné otázky:

5. ***Pravidla prostřednictvím kodexů skutečně zavazují a regulují pouze instituce.*** Tato hypotéza zkoumá kvalitu různých kodexů, z čehož také vyplývá jejich míra povinnosti či dobrovolnosti a následný dopad na regulované subjekty.
6. ***Omezení přecházení bývalých úředníků k lobbistům na dva roky reguluje přísun citlivých informací, které mohou lobbisté zneužít.*** Tato hypotéza v podstatě odpovídá na dvě z výzkumných otázek. Jednak částečně vysvětluje, proč je vhodnější zaměřit se na regulační mechanismy institucí a jejich přístup k lobbingu, jednak je tato zkoumaná regulace povinná, což zapadá do otázky ohledně míry povinnosti a dobrovolnosti regulací.
7. ***Prvek povinnosti, nebo hrozba jeho uplatnění, u lobbistů i institucí způsobuje plné podřízení se regulaci.*** Poslední hypotéza je jasně mířena na zodpovězení otázky ohledně vlivu povinné regulace na transparentnost.

Práce je především případovou studií způsobu regulace lobbingu v EU a jeho dopadu na transparentnost. Použito bylo kvalitativního, empiricko-analytického přístupu, v rámci kterého se kombinují dvě metody. Nejprve je uplatněna induktivní metoda, kdy je na základě různých situací zkoumáno, jaké dopady má regulace lobbingu v EU a následně z toho jsou vyvozovány závěry, které napomáhají k objasnění cíle práce. Jako druhá je použita systematická metoda analýzy, která přispěje k zobecnění, jak spolu fungují všechny typy regulace.

Na problematiku je nahlíženo jak z pohledu zájmových skupin, tak z pohledu institucí EU. Současný stav je zhodnocen z hlediska funkčnosti jednotlivých regulací a dalších vlastností, což se také stane podkladem pro jiné části diplomové práce. Dále je vysvětleno, co je překážkou toho, aby se evropský lobbying stal transparentnější a snáze regulovatelný.

Okrajově bylo využito kvalitativního dotazování zájmových skupin a společností, které vyjednávají s evropskými institucemi. Toto dotazování bylo prováděno pomocí e-mailů, a to vzhledem k časové a finanční úspornosti, jelikož se jedná o subjekty sídlící v zahraničí. Jejich odpovědi byly následně vyhodnoceny a posloužily jako doplnění analýzy zdrojů pocházejících zejména z evropských institucí a od odborných autorů. Tímto kvalitativním dotazováním lze zjistit, jak se k problematice regulace a transparentnosti lobbingu staví samotné zájmové skupiny. Tento postup má předejít značné jednostrannosti pouhé analýzy, jejíž zdroje

pochází především ze strany institucí. I přes nepřeborné množství těchto zájmových skupin lze kvalitativním dotazováním, byť jen některých z nich, získat důležité informace, které se mezi jednotlivými zájmovými skupinami nebudou příliš lišit.

Diplomová práce byla rozdělena tak, aby co nejlépe analyzovala stanovené hypotézy. Ve své první části nastiňuje teorii, na které jsou postaveny její cíle. Poté je zkoumána definice pojmu lobbying, která je v mnoha případech nejasná a její zhodnocení je důležité pro další analýzu. Je zde poukázáno na nejednotnost výkladu tohoto pojmu, a to i v případě institucí EU.

Následná kapitola je zaměřena na vysvětlení, proč je regulace lobbyingu pro transparentnost nezbytná a čím samotná transparentnost přispívá této činnosti. Kapitola je zároveň objasněním pojmu transparentnost.

Jako další následuje část zabývající zhodnocením postoje jednotlivých institucí k lobbyingu obecně, ale rovněž k regulaci. Jsou analyzována nejvýznamnější specifika těchto institucí a rovněž je i poukázáno na to, proč je u některých institucí zbytečné hovořit o regulaci lobbyingu. Do této části patří i zabývání se otázkou, kudy probíhá pomyslná hranice mezi regulováním obou zkoumaných stran. Hodnocena je i reakce zájmových skupin na regulaci a jejich přístup k tématu.

V kapitole jsou analyzovány Komise, Evropský parlament a Rada. Ostatní instituce jako Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Soudní dvůr EU a agentury hodnoceny nebyly. Hospodářský a sociální výbor je institucí zastupující zájmové skupiny. Názory jsou následně předkládány Komisi, Radě a EP. Je tedy jasné, že zde není žádná potřeba regulace, jelikož úkolem tohoto výboru je oficiální prosazování zájmů. Proto nemá smysl se pro potřeby této práce dále touto institucí dále zabývat. Výbor regionů zastupuje regionální zájmy, a tudíž pro něj platí stejný princip. Soudní dvůr EU (SD EU) představuje důležitou instituci v prosazování *acquis*. Prosazování zájmu se zde děje pouze procesním způsobem, kde poměr nákladů a efektivity není pro zájmové skupiny příliš zajímavý. Z tohoto důvodu nemá ani smysl dění kolem SD EU regulovat způsobem, kterým se diplomová práce zabývá. Agentury EU představují pouze výkonnou složku a nezahrnují pravomoci, které by jim umožnily podílet se na normotvorbě. Tudíž se jimi z hlediska lobbyingu diplomová práce nezabývá.

Další část se již zaměřuje na analýzu jednotlivých typů regulací a zhodnocení jejich významu. Byl zde vysvětlen vznik a význam regulačních mechanismů. Součástí je také

upřesnění, které z těchto typů regulují lobbisty, a které naopak instituce, a jejich přístup k lobbistům. Zde bylo rovněž posouzeno, zda celou problematiku vzájemné komunikace mezi lobbisty a institucemi lépe regulují ta řešení, která se týkají institucí, či ta, která se týkají lobbistů. Shrnutí těchto vlastností je pak předmětem poslední kapitoly této části.

Práce přinese osvětlení důvodů, proč je lobbying v EU do značné míry neefektivní a v čem tkví jeho nedostatky. Zároveň budou zanalyzovány jednotlivé druhy regulace, což by mělo přinést odůvodnění, co není v pořádku na současném nastavení regulace a kterým směrem by se tedy měla ubírat.

Poděkování si zaslouží vedoucí diplomové práce JuDr. PhDr. Robert Zbírál, PhD., který byl ochoten i přes časové vytížení poměrně rychle reagovat na žádosti o rady, propůjčil hůře sehnatelnou literaturu a zejména si vždy přečetl dodanou verzi práce, ke které poskytl kvalitní kritické a konstruktivní připomínky a další nasměrování.

1 Teoretický rámec

Existuje několik teorií, které se jeví jako vhodné pro tuto diplomovou práci, nicméně nelze je využít. Především sem lze zařadit teorii regulace. Ta sice s tématem ve velmi širokém smyslu souvisí, nicméně je to ekonomická teorie, jejíž uplatnění by v politologické sféře potřebovalo určitou transformaci, což je na samostatnou práci. Nicméně, již hotové dílo tohoto charakteru nebylo pro potřeby této práce nalezeno.

Jako nejvhodnější teorie uchycující obsah diplomové práce byla použita ta od Chariho, Murphyho a Hogana. Tito autoři se zabývají lobbingem, a především jeho regulací. V roce 2003 rozdělili regulované systémy, v nichž probíhá lobbing, na slabě, středně a vysoce regulované, což následně rozvedli ve svých studiích *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union*⁵ a *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*⁶. Toto rozdělení autoři určovali na základě tzv. CPI indexu, který jednotlivým systémům přiděloval body. To znamená, že systémy zemí, jejichž CPI index dosáhl úrovně 1 až 19, byly označeny za slabě regulované, s CPI indexem držícím se úrovně 20 až 59 jako středně regulované a s CPI indexem 60 až 100 jako vysoce regulované. Analyzovali tak systémy v 50 amerických státech. Své hodnocení a přiřazení CPI indexu postavili na sérii otázek zaměřujících se na údaje zveřejňované lobbisty v těchto státech.

Systémy se slabou regulací vyžadují po lobbistech poskytnutí jen těch nejnnutnějších a pouze výchozích informací o své lobbistické činnosti vnesených do registrace. Svůj záměr prosazovaný svou činností lobbisté nemusí v takovém systému vykazovat. Nemusí rovněž uvádět ani důvod, proč lobbují. Rovněž není nutné, aby sdělovali informace, kvůli kterému zákonu hodlají lobbovat, ani kterou instituci chtějí ovlivnit. Hovoříme-li o sankcích a jiných postizích uvalených za porušení pravidel v tomto systému, nejsou vůči lobbistovi nijak přísné a jejich vynucování není dostatečně zajištěno. Jak tvrdí autoři, „je zde slabá úroveň vymáhání a žádné přechodné období, které by bylo dané příslušnou legislativou, což znamená, že

⁵ CHARI, Ráj, MURPHY, Gary, HOGAN, John. *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union*. *The Political Quarterly*, 2007, roč. 78, č. 3, s. 422-438.

⁶ CHARI, Ráj, MURPHY, Gary. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*. Dublin: Department of the Environment, Heritage and Local Government and Trinity College, 2006.

zákonodárci se mohou registrovat jako lobbisté ihned po opuštění svého úřadu.“⁷ Ještě je důležité zmínit, že existuje-li seznam registrovaných lobbistů, je volně dostupný veřejnosti.

Středně regulované systémy představují oproti těm slabě regulovaným přísnější a tvrdší pravidla. Oproti slabé regulaci je hlavním předpokladem, že každý lobbista uvede úmysl svých lobbistických praktik, lobbovanou legislativu či legislativní návrh a instituce, ve kterých má lobbistická činnost probíhat. V tomto případě mají lobbisté zakázáno jakkoliv používat dary a jiné podobné projevy pro získání náklonnosti. Veškeré případné příspěvky musí být uvedeny ve zprávě, kterou podávají opět sami lobbisté a která je jednou z podmínek regulačního mechanismu. Nepočítají se sem volné a bezplatné konzultace či jiné aktivity lobbistů s politickými stranami. Ty jsou povoleny a regulace se jich netýká. Po zaměstnavatelích zástupců zájmových skupin se nevyžaduje poskytování zpráv o výdajích a nákladech. Veřejnost má podobně jako v předchozím systému volný přístup k nahlédnutí do registru, nicméně zprávy o výdajích poskytované zaměstnavateli lobbistů jim nejsou k dispozici, jelikož se nepovažují za veřejné. Vynucovací schopnosti tohoto systému v případě porušení pravidel jsou v podstatě omezeny. Co se týče přecházení úředníků k lobbistům, je zde vymezeno přechodné období pro veřejné funkcionáře a zákonodárce, kteří odešli ze svého úřadu. Během daného období se nemohou zaregistrovat jako lobbisté.⁸

Poslední částí tohoto členění jsou vysoce regulované systémy. Ty obsahují ze všech tří typů nejpropracovanější mechanismy. Nachází se zde pravidla ve své nejpřísnější podobě, a těmi se zástupce zájmové skupiny musí řídit. Před započítím lobbingu musí lobbista uvést důvod své lobbistické činnosti. Dále musí sdělit, kterou instituci hodlá lobbovat. To je podobné jako v předchozím systému. Mimo to však také musí uvádět všechny své zaměstnavatele a poskytnout potřebná výdajová přiznání v kompletním znění. Nejjasněji se vysoce regulované systémy odlišují od dvou předešlých právě touto důležitou povinností. „Taková přiznání zahrnují výdajové zprávy, platební zprávy, účetnictví a výčet všech výdajů, identifikaci všech lidí, za které byly peníze utraceny, a účetnictví všech výdajů na kampaně.“⁹

⁷ CHARI, MURPHY, HOGAN: *Regulating Lobbyists...*, s. 427.

⁸ CHARI, MURPHY: *Examining and Assessing...*, s. 8.

⁹ Tamtéž.

2 Problematika pojmosloví

2.1 Odlišnost v definicích pojmu „lobbying“

Z akademického hlediska existuje mnoho výkladů a definic lobbyingu, které se liší v ohledech jako je zaměření se na konkrétní činnosti, které lobbying zahrnuje, kde se daný lobbying vyskytuje (například lobbying v EU se může definovat jiným způsobem než lobbying na národní úrovni) nebo jaká je širší výkladu (co se pod lobbying ještě zahrnuje a co už nikoliv).

Pro účely diplomové práce je však vhodné předeslat, že se nebudeme zabývat etymologickým významem slova, nýbrž výkladem činnosti, která se pod tímto slovem skrývá. Etymologický význam je zde totiž nepodstatný, kdežto rozsah a upřesnění činností, které pod lobbying ještě spadají, jsou pro kvalitní regulaci této oblasti takřka klíčové. Nejdříve jsou uvedeny některé vybrané definice lobbyingu, jak je vidí akademičtí odborníci či mimoevropská legislativa. Poté bude analyzováno chápání pojmu evropskými institucemi.

Obecné a všemi uznávané vymezení pojmu lobbying v podstatě neexistuje, avšak definice se mohou shodovat v některých částech. Důvodem pro tyto odlišnosti jsou různé kulturní dispozice jednotlivých států, ve kterých lobbying probíhá, a také jejich politické a institucionální nastavení. Navíc, každý z těch, kdo lobbying definují, na něj má jiný názor, jinak chápe širší pojmu a popisuje jej z jiného úhlu pohledu. Díky tomu se případně může stát, že si někdo lobbying vykládá negativně jako špatnou věc, kdežto pro někoho je naopak nepostradatelný.

Valt Kalniņš ve své studii o Lotyšsku¹⁰ vidí lobbying jako interakci soukromých osob se státními orgány místní správy/samosprávy s cílem dosáhnout toho, aby byla nebo nebyla přijata některá rozhodnutí, anebo byly či nebyly realizovány určité aktivity tak, jak si žádají soukromé nebo třetí osoby (klienti). Lobbyování nezahrnuje aktivity soukromých osob, které jsou součástí administrativních nebo právních procedur, stejně jako nezahrnuje aktivity, které se odehrávají výlučně na otevřené veřejné scéně a které by jakýmkoli způsobem mohly být považovány za korupční jednání. Tento popis odpovídá popisu lobbyingu na evropské úrovni, avšak není pro něj úplný. Evropský lobbying se totiž netýká pouze soukromých

¹⁰ KALNIŅŠ, Valts. *Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An Insight into Lobbying Practice in Latvia and Recommendations for the Saeima*, Latvian Institute of International Affairs. Riga: Centre for Public Policy PROVIDUS, 2005.

subjektů, kterými jsou myšleny především firmy a nevládní organizace. Do evropského lobbingu lze naopak zařadit i některé „nepřímé“ prosazování zájmů vlád členských států, které mají u institucí určité „attaché“ snažící se ovlivnit legislativu dotýkající se daného členského státu.

Legislativa USA, konkrétně Lobbying Disclosure Act z roku 1995, zabývající se regulací lobbingu na federální úrovni, popisuje lobbistickou činnost jako „lobbistické kontakty a pokusy nebo pokus o takovýto kontakt včetně přípravy a plánování aktivit, výzkum a ostatní přípravné práce. [...] Za lobbistický kontakt se považuje jakákoli ústní nebo písemná (tj. elektronická) komunikace s úředníky exekutivní složky nebo úředníky legislativní složky konaná ve prospěch svých klientů [...] za úplatu.“¹¹ S tímto výkladem lze do určité míry souhlasit. Otázkou už je šíře aktivit, tedy zda do lobbingu zahrnout i přípravu a plánování, či až samotné kontaktování. Nicméně je vhodné podotknout, že americká legislativa má v podstatě přesně definováno, co se za lobbing pro účely jeho regulace považuje.

V předchozím odstavci jsme mohli vidět, že pro účely regulace je potřeba regulovanou činnost náležitě vymezit. Mají však evropské instituce svou definici? A jestli ano, shodují se v ní, nebo si každá z nich pod pojmem lobbing představuje něco jiného? Pokud by totiž docházelo k rozdílným interpretacím, znamenalo by to v jistém smyslu i nemožnost regulaci interinstitucionálně koordinovat.

Jak již bylo nastíněno výše v této kapitole, problém je také v tom, jak dalekosáhle mají instituce lobbing definovat. Ten totiž může zahrnovat například i firemní vzdělávání apod., což pochopitelně není pro regulaci lobbingu jako činnost nijak relevantní. Jednoduše řečeno, stačí pouze vyjasnit definici přístupu k institucím, tedy způsob, jakým lobbisté přistupují a prostřednictvím jakých „kanálů“. Dále je vhodné ujasnit, koho za lobbistu považovat a jaké dopady jednání se zahrnují do tohoto pojmu.

EP a Komise má každá svou vlastní definici lobbingu. Komise pod tímto pojmem chápe „veškeré činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů.“¹² Jinými slovy, vnímá lobbing jako reprezentaci zájmů. Podle EP „zástupci zájmových skupin mohou být soukromé, veřejné nebo nevládní subjekty. Mohou

¹¹ *Lobbying Disclosure Act* [online]. Lobbying Disclosure, 19. prosince 1995 [cit. 11. března 2012]. Dostupné na <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>>.

¹² Evropská komise. Zelená kniha o iniciativě pro transparentnost ze dne 3. května 2006. *KOM(2006) 194*, s. 4.

Parlamentu poskytovat vědomosti a specifickou odbornost v řadě ekonomických, sociálních, environmentálních a vědeckých oblastí. Mohou hrát klíčovou roli v rámci otevřeného mnohostranného dialogu, na němž se demokratický systém zakládá, a mohou být důležitým zdrojem informací pro poslance při výkonu jejich povinností¹³. Rozdíl v těchto dvou definicích je spíše v úhlu pohledu. Komise se totiž zaměřuje na samotnou ovlivňující činnost, která může být vykonávána kýmkoliv. Naopak EP se zabývá samotnými aktéry a jejich pozitivním dopadem, který jejich činnost přináší. Avšak čteno „mezi řádky“, podle definice Komise sem mohou patřit všichni aktéři jmenováni EP a dopad jejich činnosti může být stejný jako u EP. Způsob činnosti vymezený Komisí pak může zapadat do způsobu, jakým jsou poskytovány dopady v definici EP. Jinými slovy, ani jedna z definic si až tolik neprotiřečí a společně dávají docela přesný pohled na to, co je pod pojmem *lobbying* v institucích chápáno.

Pokud máme vyjasněnou problematiku pojmu *lobbying*, je potřeba ještě uvést, co jsou tzv. zájmové skupiny, které tuto činnost provozují a jak se odlišují od ostatních, často ryze politických subjektů. Zájmové skupiny a politické strany se totiž v mnoha charakteristikách sice shodují, nicméně odlišují se v nezájmu o zisk politické moci prostřednictvím voleb.¹⁴ Na moci jiných však profitují prostřednictvím prosazování svého zájmu, čímž usnadňují zisk informací pro ty, kteří moc mají, a to často prostřednictvím různých expertních analýz, názorů na chystanou legislativu apod.

I zájmy jako takové se dají dělit do různých typů. Například Komise rozlišuje dvě skupiny zájmů, a to ziskové (právní poradci, firmy a konzultanti v oblasti veřejných vztahů a veřejných záležitostí) a neziskové (evropské a (mezi)národní asociace/federace).¹⁵ Zde se pak zájmy a zájmové skupiny liší v důsledku, který pro ně prosazený zájem přinese.

Pro účely diplomové práce budou pojmy *lobbisté* a *zájmové skupiny* používány k označení stejného subjektu. Je pravdou, že zájmové skupiny jsou širším pojmem a ne každá z nich musí nutně lobbovat v EU. Nicméně, lobbisté jsou vždy zástupci zájmových skupin,

¹³ Definice zástupců zájmových skupin je dostupná na <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/0073710a27/P%C5%99ehled.html> v pravém sloupci webové stránky.

¹⁴ BRUNELL, Thomas L. The Relationship Between Political Parties and Interest Groups: Explaining Patterns of PAC Contributions to Candidates for Congress. *Political Research Quarterly*, 2005, roč. 58, č. 4, s. 681.

¹⁵ *An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups* [online]. Evropská komise, [cit. 26. dubna 2012]. Dostupné na http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf.

kteřé reprezentují, a tudíž prosazování zájmů lobbistů přeneseně znamená prosazování zájmů zájmových skupin.

2.2 Nejasná definice jako překážka v regulaci

Jak lze vyčíst z předchozí kapitoly 1.1, není jednotně zavedeno, kdo všechno patří mezi lobbisty a kdo už je mimo tento rámeček. Shoda napříč institucemi se teprve začíná rozvíjet například v rámci společného rejstříku transparentnosti. Stále však ještě mají obě instituce, jak bylo vysvětleno v předchozí kapitole, odlišný pohled na tento pojem.

Absence jednotného pojmosloví znamená překážku v tom, koho se týkají analyzované druhy regulace, tedy zejména regulace společné napříč institucemi. Takový nedostatek se mnohdy řeší dobrovolností, na jejímž základě sám subjekt uzná za vhodné počítat se mezi lobbisty a případně přistoupí na regulaci. K vyjasnění některých specifík ve významu pojmu lobbying v EU nepřímo dochází kodexem lobbistů. Jinými slovy, ten, kdo vyjádří souhlas s kodexem a řídí se jím v jednání s institucemi, může být považován za lobbistu. Podobně je tomu i u rejstříku transparentnosti, který v podstatě funguje na jakémisi „sebepohlášení“ se lobbistou.¹⁶ Pokud se tedy kdokoliv registruje, může být považován za lobbistu. Nicméně toto zařazování mezi lobbisty funguje pouze jednosměrně. Ten, kdo ve skutečnosti lobbuje a nepovažuje za vhodné o sobě tvrdit, že je lobbista, se nemusí registrovat, a to i přesto, že podle jiných definic mezi lobbisty zapadá.

Právě tato skutečnost může představovat určitý problém, jelikož řada zájmových skupin považuje za nevhodné označení „lobbista“.¹⁷ Bojí se totiž negativního chápání pojmu jak v očích veřejnosti, což pro ně nemusí být zase až tak důležité, ale také v očích institucí, které na základě negativní definice mohou k lobbistům přistupovat opatrně a s nedůvěrou. Poslední zmíněné se však nejspíše nebude dít v institucích evropských, kde je lobbying vnímán veskrze pozitivně a mnohdy i konstruktivně. Hovoříme-li o nesouhlasu samotných zájmových skupin s tvrzením, že jejich činnost spadá pod lobbying, měly by podle Komise námitky

¹⁶ MÜLLER, Karel B. *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing, 2010, s. 69.

¹⁷ PITROVÁ, Markéta, ZATLOUKALOVÁ, Jana. Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise: očekávání a skutečnost. *Politologický časopis*, 2011, roč. 18, č. 3, s. 279.

podobného charakteru padnout ujasněním formulací používaných v rejstříku a vytvořením zvláštní kategorie pro skupiny odborníků (je tím myšleno rozšíření kategorií).¹⁸

Protože pojem lobbista nelze jednoznačně definovat, a tudíž ani nelze přesně určit, kdo jím ještě je a kdo není, je také jejich přímá regulace mnohem složitější. V některých ohledech může být takřka nemožná. Mnohem jednodušší je kontrolovat přístupové kanály k těm, kteří jsou lobbováni, tedy především k institucím EU. Jinými slovy, mluvíme o nastavení jasných regulačních mechanismů pro všechny, u koho je prosazován nějaký zájem.

Je také potřeba oddělit pouhé prosazování zájmů soukromými subjekty od zájmů zástupců národních vlád, kde by se pravidla přístupu a regulace měla odlišovat. Například britská stálá reprezentace poměrně často lobbuje klíčové poslance EP (zpravodaje, koordinátory) pracující na dokumentaci týkající se zájmů Velké Británie.¹⁹ Mnoho stálých zástupců má parlamentního attaché zaměstnaného na plný úvazek. Ten pečlivě sleduje záležitosti EP a případně zprostředkovává kontakt s poslanci EP pocházejících z jejich země.²⁰ Prosazování národních zájmů však není přímo tématem, kterým se tato práce zabývá. Důvodem je i to, že například z rejstříku jsou vynechány vlády členských států, vlády třetích států, mezinárodní mezivládní organizace a jejich diplomatické mise.²¹

¹⁸ *Zaměřeno na evropské lobbyisty* [online]. Evropská komise, 28. října 2009 [cit. 13. února 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/news/justice/091028_cs.htm>.

¹⁹ RASMUSSEN, Maja Kluger. *Lobbying the European Parliament: A Necessary Evil* [online]. CEPS, květen 2011 [cit. 17. února 2012]. Dostupné na <www.ceps.eu/ceps/download/5533>.

²⁰ Tamtéž.

²¹ *Kdo by se měl zaregistrovat?* [online]. Europa.eu. [cit. 4. listopadu 2011]. Dostupné na <http://europa.eu/transparency-register/your-organisation/who-register/index_cs.htm>.

3 Význam transparentnosti lobbingu v EU a důvody pro jeho regulaci

Než se budeme zabírat samotnou problematikou regulace, je vhodné na začátek naznačit, v čem spočívají důvody pro regulaci a proč je vůbec potřeba, aby byl lobbing transparentní. Podle výzkumů Craiga Holmana a Williama Luneburga je nejčastějším citovaným důvodem, proč by měl být lobbing transparentní, přesvědčení veřejnosti, že se jedná o legitimní součást procesu tvorby politiky.²² Podle Kerstin Hötzel z Academy of European Law (ERA) znamená transparentnost případ, kdy si někdo přeje získat informaci o jednáních s úředníky a bude k tomu mít bezproblémový přístup. Transparentnost je podle ní v kontextu EU nejčastěji používána k popisu faktu, že veřejnost může získat přístup k informaci o tom, co soukromý sektor dělá a jak komunikuje s evropskými úředníky.²³ Transparentnost jako vlastnost získání informace o vztahu zájmové skupiny a instituce není jediná. Má totiž i jiný význam.

Řešíme-li problematiku v obecné rovině, instituce musí na jednu stranu dohlížet na obecné blaho a snažit se vyvážit rozdílné, případně až konfliktní zájmy. Na druhou stranu, samy zájmové skupiny formulují specifický zájem a vyjednávají mezi svými klienty a zástupci v institucích. V závislosti na tom musí zástupci v politické sféře přesně znát, s jakým zájmem jsou konfrontováni, aby je mohli co nejlépe odhadnout, analyzovat a reagovat na něj. Pro jednodušší pochopení jejich záměrů je transparentnost lobbistických organizací a lobbistů nutnost.²⁴ Je pravda, že cílem regulace je mimo jiné přispět ke změně vnímání lobbingu veřejností odkrytím skutečné podstaty každodenního procesu prosazování zájmů a jeho otevřeným uznáním jako legitimní aktivity.²⁵ Hötzel na otázku, proč by zájmové skupiny měly či neměly být regulovány, odpověděla: „Osobně jsem pro regulaci, protože je dobré, když veřejnost může znát, kdo s kým mluví a proč. Je také vhodné vidět, kolik peněz je použito na

²² HOLMAN, Craig, LUNEBURG, William. *Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform* [online]. Interest Groups & Advocacy, 20. března 2012 [cit. 2. června 2012], Dostupné na <<http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v1/n1/full/iga20124a.html>>.

²³ Email od Kerstin Hötzel z 30. dubna 2012.

²⁴ KRETSCHMER, Heiko, SCHMEDES, Hans-Jörg. Enhancing Transparency in EU Lobbying? How the European Commission's Lack of Courage and Determination Impedes Substantial Progress. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2010, č.1, s. 112.

²⁵ PITROVÁ, Markéta, KUBOVÁ, Radana. Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii: Lobbistické kodexy chování. *Mezinárodní vztahy*, 2010, roč. 45, č. 3, s. 34.

konzultace zájmové reprezentace.“²⁶ Transparentnost však nemusí být nutně výrazem přehlednosti pro veřejnost, ale skýtá v sobě daleko praktičtější důvod, tedy, jak bylo řečeno, lepší pochopení zájmů a záměrů lobbistů.

Jak ale takové transparentnosti docílit, pokud se nepočítá s tím, že všechny, nebo alespoň podstatná část zájmových skupin bude chtít sama odhalit svou činnost, vykázat finance investované do lobbingu apod.? Jako nejvhodnější prostředek, jak přinutit zájmové skupiny být transparentní, se jeví jejich regulace. Jedná se o to, že pokud nebudou aktivity zájmových skupin regulovány, mohou mít na politický proces negativní efekt. Ten se může dostavit nejen z hlediska veřejnosti, ale i samotných aktérů, tedy institucí, úředníků nebo politických představitelů.

Regulace může lobbingu výrazně pomoci, byť se nemusí zdát, že bude mít až takový vliv. Zlegalizuje a legitimizuje totiž lobbistickou činnost,²⁷ a tím ji posune do sféry běžného procesu, který v některých oblastech usnadňuje činnost institucí. Je-li lobbing transparentní, jasněji se vymezí oproti nekalým praktikám s ním běžně spojovaným, jako jsou korupce, nepotismus nebo klientelismus. Jinými slovy, regulací se rozumí druhy činnosti, které zamezují vnímání lobbingu jako negativní záležitosti. Tento názor sdílí i ti, kteří lobbing využívají v praxi. Podle Hötzel je lepší porozumění prosazovaného zájmu institucemi EU právě to, co se označuje jako „lobbing“, a ten nemusí být nutně vnímán jako špatná věc.²⁸

Nelegální praktiky a tajnosti v lobbistické oblasti mohou u veřejnosti podkopat legitimitu politického systému a důvěru v instituce. Samozřejmě nezáleží pouze na nelegálnosti jako takové. Nekalé jednání musí také vyplynout na povrch a následně musí být adekvátně diskutováno. Přílišný dopad na odstranění nekalých praktik se nedá očekávat, pokud nedojde k vyvolání určitých reakcí na popisované chování. Proto dále záleží na indikátorech nebo spouštěcích mechanismech, jako je například činnost médií, boj specializovaných zájmových skupin za větší transparentnost (například ALTER-EU), nespokojenost institucí s daným nastavením úrovně transparentnosti apod. Podobné indikátory můžeme najít i v jiných organizacích. Například zpráva výboru Parlamentního shromáždění Rady Evropy z června 2009 tvrdila, že veřejná důvěra v politiku v mnoha

²⁶ KRETSCHMER, SCHMEDES: *Enhancing Transparency...*, s. 112.

²⁷ PITROVÁ, KUBOVÁ: *Regulace procesu...*, s. 34.

²⁸ Email od Kerstin Hötzel z 30. dubna 2012.

členských státech Rady Evropy upadla a vyvozovala závěry, že nedostatek transparentnosti v politickém lobbingu může být jedním z důvodů tohoto jevu.²⁹

Považujeme-li za správné regulovat lobbing z důvodu větší transparentnosti, který povede ke snadnějšímu pochopení zájmů a záměrů, je logické, že tak budou postupovat i instituce. Problémem však je, že v těchto postupech existují nedostatky a mnohdy i nevole, i když občas náležitě argumentovaná. Například Komise zavádí přístup, který se sice oficiálně snaží o transparentnost, ale ve výsledku se vyhýbá transparentnosti skutečné, tedy takové, která opravdu přispěje k přehlednosti činnosti zájmových skupin.³⁰ Podle ALTER-EU, zájmové skupiny prosazující větší transparentnost v oblasti lobbingu, je jediným efektem hlavního prostředku transparentnosti – registru – pouhá iluze transparentnosti lobbistického procesu. Za tímto dojmem se skrývají závažné nedostatky, které musí podle ALTER-EU Komise odstranit, pokud nechce, aby rejstřík získal špatnou pověst neefektivního nástroje.³¹ Více se k přístupům jednotlivých institucí vyjadřuje kapitola 4.

Existují také spekulace, především mezi institucemi, ale i mezi akademickými autory či lobbujícími subjekty, zda má být regulace dobrovolná či povinná. Například podle Heiko Kretschmera a Hans-Jörga Schmedese chybí dostatečný právní základ, který by umožnil vytvořit mechanismus povinné regulace na úrovni EU podobný tomu, který původně požadovala Pracovní skupina pro společný rejstřík a lobbistický kodex.³² Skupiny v opozici vůči regulaci podporovaly především dobrovolný systém regulace.³³ Důvod je velmi prostý. V případě dobrovolnosti se nemusí regulace účastnit, čímž se vyhnou celému systému. Naopak povinnost připojit se znamená pro skupinu omezení. Nicméně, právě ty skupiny, které se dobrovolného systému účastnit nechtějí, jsou hlavním cílem snahy o větší transparentnost.

²⁹ *Lobbying in a Democratic Society (European Code of Conduct on Lobbying)* [online]. Parliamentary Assembly, 5. června 2009 [cit. 17. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11937.htm>>.

³⁰ Viz kapitolu 4.2.

³¹ *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?* [online]. ALTER-EU, 25. května 2009 [cit. 6. února 2012]. Dostupné na <<http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/register-assessment-after-one-year.pdf>>.

³² KRETSCHMER, SCHMEDES: *Enhancing Transparency...*, s. 120.

³³ PITROVÁ, ZATLOUKALOVÁ: *Rejstřík zástupců...*, s. 279.

Součástí systému regulace transparentnosti je i zveřejňování odhadů finančních prostředků vynaložených na lobbistickou činnost. Jedná se o velmi citlivou záležitost, což dokazuje i to, že aktéři považují zveřejňování za velmi problematické a v rozporu s ochranou osobních údajů.³⁴ Přesto všechno, jakkoliv se tato část regulace jeví důležitou, jejím důsledkem je spíše přehlednost pro veřejnost a dojem zamezení nelegální činnosti. Na jeden z podstatných důvodů transparentnosti, což je lepší pochopení zájmů lobbistů institucemi, to takový vliv nemá. Instituce mohou pouze odhadnout míru důležitosti zájmu podle finančních prostředků vynaložených na jeho prosazování. V takovém případě by finanční výkaz smysl měl. Nicméně, nejspíše nikdy nebude tak podrobný, aby bylo možné takovouto informaci u každého prosazovaného zájmu zjistit.

³⁴ Tamtéž.

4 Analýza postoje institucí k problematice lobbingu

Tato kapitola má za úkol vysvětlit, jak se k regulačním mechanismům staví instituce EU. Cílem je rovněž ukázat vývoj a různé silné i slabé stránky institucí v aplikaci regulace lobbingu. Ujasněna je také hranice mezi regulací lobbistů jako takových a institucí ve vztahu k zájmovým skupinám.

4.1 Evropský parlament

4.1.1 Popis a zhodnocení vývoje postoje

EP je v regulaci lobbingu nejrestriktivnější ze všech institucí. To je dáno několika faktory, zejména negativními zkušenostmi poslanců z vlastních zemí, kde lobbing spíše než poskytování informací představoval snahu ovlivnit dění. Navázán je další důvod, tedy že poslanci si jakožto volení lidem EU snaží alespoň v očích veřejnosti zachovat nezávislost.³⁵

EP se snaží oprostít od možného nařčení z jeho ovlivňování jinými subjekty, než je lid, který jej zvolil. Proto se snaží o vylepšení pozitivního obrazu evropského lobbingu, což je možné právě i jeho regulací. Lobbing je v EP akceptován, ale pouze jako podpůrná záležitost.³⁶ Používána je především akreditace lobbistů, kteří chtějí kontaktovat některého poslance či pracovníka EP.³⁷ Po vzniku společného rejstříku EP a Komise došlo k navázání akreditace právě na rejstřík.³⁸ Proto, i když bylo registrování zájmových skupin původně záležitostí Komise, můžeme rejstřík uvádět i jako regulaci v rámci EP. Mimo to je nejnověji zavedenou regulací této instituce kodex chování EP.³⁹

Tato instituce nechce na veřejnost působit jako příliš ovlivňována zájmovými skupinami. Přesto jsou lobbisté vítanými hosty v kancelářích zaneprázdněných poslanců. Je totiž logické, že lobbista, jakožto zástupce jakéhokoliv subjektu, může poslanci nabídnout užitečné informace či řešení. Bez této nabídky by byl poslanec zbytečně zaneprázdněn sháněním a analyzováním podobných řešení. Navíc, lobbista představuje tlumočnicka, který poskytne ucelenější pohled na to, co zájmové skupiny, kterých se daná problematika týká,

³⁵ PITROVÁ, KUBOVÁ: *Regulace procesu...*, s. 36.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ Akreditace je zhodnocena níže v kapitole 5.1.3.

³⁸ Viz kapitolu 5.1.1.

³⁹ Kodex EP je analyzován v kapitolách 5.2.2. a 5.2.3.

skutečně vyžadují. Výsledkem tak může být podpora zákona, který je řešenému problému nejvíce na míru. Tento pohled na přístup EP k lobbingu je relativně zřejmým důkazem určité schizofrenie. Na jednu stranu se poslanci snaží přesvědčit své voliče o minimálním lobbingu praktikovaném v EP. Na druhou stranu však praxe představuje častý lobbying, který díky zastínění oficiálním stanoviskem může v tichosti přerůst v nekalou korupci.

Nyní je potřeba vymezit, koho lobbisté v EP kontaktují nejčastěji, čímž se ujasní dopad jednotlivých specifíků regulací. Za hlavní osoby, které mají vliv na směřování návrhů, jsou považováni zpravodaj a předseda výboru. Odpovídající pozice ve výboru je v podstatě považována za mnohem důležitější než odpovídající pozice v politické skupině.⁴⁰ Naopak pracovníci kolem poslance EP jsou považováni za méně významné pro konzultaci zájmů, jelikož samotní poslanci mnohdy nevěnují dostatečnou pozornost názorům těchto pracovníků.⁴¹

Jak tedy bylo ujasněno, velkou pravděpodobnost prosazení svých zájmů, v podstatě výměnou za usnadnění práce a poskytnutí informací, mají lobbisté především u zpravodajů EP. Zpravodajové mají totiž pouze několik měsíců pro přípravu své zprávy, a proto jsou výbory zpravodajů a stínoví zpravodajové obvyklými lobbistickými cíli. Z toho důvodu, když píšou zprávu, opírají se o zájmové skupiny kvůli informacím, jak bylo popsáno v předchozím odstavci. Komplexní a technické informace lobbisté zpravodajům v podstatě překládají do srozumitelných poznámek. Bez této pomoci nemohou pracovat ani jejich asistenti a političtí poradci. Zájmové skupiny jim pomáhají ucelit jejich pohled. Podle Davida Judge a Davida Earnshawa 75 až 80 % všech návrhů ve výborech pochází přímo od zástupců zájmových skupin, kteří se tímto způsobem snaží prosadit své stanovisko.⁴²

4.1.2 Praktický případ: kauza „peníze za zákony“

Řešíme-li nekalou činnost v rámci lobbování v EP a její regulaci, vyskytl se v minulosti příklad, na kterém lze jasně ukázat, jaká regulace je nedostatečná, a jaká by podobným událostem zamezila. Tímto příkladem je myšlena tzv. kauza „peníze za zákony“ z roku 2011. Kauza spočívala v tom, že se reportéři The Sunday Times vydávali za fiktivní lobbistickou

⁴⁰ KOHLER-KOCH, Beate. Organized Interests in the EC and the European Parliament. *EloP*, 1997, roč. 1, č. 9, s. 10.

⁴¹ Tamtéž.

⁴² JUDGE David, EARNSHAW, David. No Simple Dichotomies: Lobbyists and the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 2002, roč. 8, č. 4, s. 64.

společnost Taylor Jones Public Affairs a zkoušeli u poslanců EP prosadit své zájmy výměnou za úplatek.⁴³ Proto kontaktovali 60 poslanců EP a nabídli jim peníze za to, že předloží pozměňovací návrhy k návrhům právních předpisů týkajících se bankovních regulací.⁴⁴ Na tuto nabídku nakonec přistoupili čtyři poslanci EP.⁴⁵

Jako první je potřeba zmínit závažnost aféry. Na jednu stranu se jednalo o pouhý zlomek čtyř z 60 poslanců, nicméně na druhou stranu jde o velmi závažný precedens, podle kterého není regulace nastavena dodatečně silně, aby předcházela takovýmto situacím. V podstatě, ani ke korupci těch čtyř poslanců nemělo dojít. V každém případě měla kauza za následek důležité a hlavně věcné činy v oblasti regulace.

Výsledkem zkoumané kauzy bylo ustanovení pracovní skupiny tehdejšími předsedou EP Jerzy Buzkem. Ta měla navrhnout nový soubor pravidel řešících přístup a chování lobbistů a formulovat kodex chování poslanců EP. Celkem se zabývala sedmi návrhy předloženými Buzkem, které mimo jiné obsahovaly i povinný rejstřík lobbistů pro všechny instituce EU, revizi a upřesnění deklarácí poslanců EP o finančních zájmech s frekventovanějšími aktualizacemi, „legislativní stopu“ pro zpravodajce a přísnější sankce za nedodržení těchto pravidel.⁴⁶ I když návrh reformy v tomto znění nabízí značné zlepšení pravidel EP, přesto nezašel dostatečně daleko. Reálným výsledkem totiž byl pouze vznik kodexu chování poslanců EP.⁴⁷

Přes výše uvedené lze na tomto incidentu ukázat, že spoléhat se na pouhou seberegulaci lobbistů není dostatečné. Navíc ani pouhá regulace samotných lobbistů nemusí být dostatečná. Reportéři figurující v kauze, kteří se vydávali za lobbisty, se očividně bez problémů akreditovali, nebo našli jiný vhodný způsob, jak se jednoduše dostat k poslancům. Poslance pak k odmítnutí nelegální nabídky přinutí pouze jeho čest, tedy to, že si je vědom významu své funkce a jedná podle toho, nebo přísná pravidla, která v nekalém jednání brání,

⁴³ WATERFIELD, Bruno. *European Parliament Member Resigns over 'Cash for Laws' Scandal* [online]. The Telegraph, 20. března 2011 [cit. 25. dubna 2012]. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8393797/European-Parliament-member-resigns-over-cash-for-laws-scandal.html>>.

⁴⁴ *Another MEP Exposed in 'Cash for Laws' Scandal* [online]. ECCJ, 28. listopadu 2011 [cit. 25. dubna 2012]. Dostupné na <<http://www.corporatejustice.org/another-mep-exposed-in-cash-for.html?lang=fr>>.

⁴⁵ *Insight: Fourth MEP Taped in 'Cash-for-Laws' Scandal* [online]. Sunday Times, 27. března 2011 [cit. 23. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/insight/article587934.ece>>.

⁴⁶ RASMUSSEN: Lobbying the European...

⁴⁷ Kodex je podrobněji rozebírán v kapitole 5.2.3.

a díky kterým mu hrozí výrazné potrestání například v podobě sankcí. Nevýhodou však je, že i přesto je obtížné předejít samotnému nabízení úplatku. Může tomu zamezit například vykazování poslancových výdajů, ve kterém by se toto obohacování určitým způsobem projevilo. Jak ostatně Buzek navrhoval ve svém antikorupčním plánu, poslanci EP by měli povinně aktualizovat své deklarace o zájmech pokaždé, když se změní situace, jelikož podle jeho názoru frekvence jednou ročně nestačí.⁴⁸

4.1.3 Zamezení slabým stránkám regulace lobbingu v EP

Patrně nejdůležitější slabou stránkou stávajícího nastavení regulace lobbingu v EP je její zaměření se na lobbing probíhající uvnitř parlamentní budovy. Ti, kdo chtěli lobbovat poslance EP mimo budovu EP, registraci nepotřebují.⁴⁹ Už od počátku, kdy byla zavedena akreditace, nebyla zavazující pro ty, kteří poslance dokázali oslovit mimo budovu, a poslanec je byl ochotný přijmout.

Další slabá stránka souvisí s tím, jaké informace se od lobbistů k poslancům dostanou. Je pochopitelné, že EP využívá postojů poskytovaných lobbisty k zaujetí svého postoje k řešené legislativě. V případě přísunu informací ze zdroje tohoto typu lze nalézt jeden nedostatek, tedy že kvalita poskytovaných informací nebude mít potřebnou úroveň. Podle výzkumů agentury Donath-Burson-Marsteller je kvalita těchto informací největším problémem, a to průřezově v různých zkoumaných letech od 2001 do 2009.⁵⁰ Podle agentury jsou informace příliš povrchní a neužitečné. Zástupci zájmových skupin nejsou schopni jasně pojmenovat cíle a priority. Přestože zkoumaný rozsah je pouhých osm let, je to dostatečně dlouhá doba na to, aby bylo možné tvrdit, že se jedná o stálý problém. Úroveň informací lze mimo jiné ovlivnit i nastavením regulačního mechanismu, který může zamezit nebo naopak umožnit přísun kvalitních zpráv a postojů. Nicméně regulací, jakou má EP nastavenou, nelze zajistit odpovídající kvalitu. Je pouze na poslanci či pracovníkovi samotném, zda je natolik schopný, aby si třídil nabízené informace a vybral z nich pouze ty relevantní a kvalitní. Co však nastavená regulace podchytit může, je nelegální podbízání některých informací. Toto

⁴⁸ BRAND, Constant. *Buzek Presents Anti-Sleaze Plan* [online]. EuropeanVoice.com, 7. července 2011 [cit. 16. března 2012]. Dostupné na <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/buzek-presents-anti-sleaze-plan/71554.aspx>>.

⁴⁹ CHARI, Raj, O'DONOVAN, Daniel Hillebrand. *Lobbying the European Commission: Open or Secret?* [pracovní dokument]. Madrid: Institute Imdea, 2010, s. 53.

⁵⁰ LABOUTKOVÁ, Šárka, ŽÁK, Milan. Lobbování v Evropské unii a České republice. *Politická ekonomie*, 2010, č. 5, s. 591.

podbízení lze spatřovat v různých formách úplatků či nátlaku. Je vhodné zamezit situaci, kdy poslanec zařadí informace mezi relevantní, i když jimi nejsou. Regulace pouze zajišťuje co největší prostor k tomu, aby poslanec vybíral informace od lobbistů nezaujatě a čistě podle svého uvážení.

Je možné, že kvalitní a relevantní informace se k poslancům nedostanou ani skrze zavedenou regulaci, která může být až příliš přísná a lobbisté ji nebudou ochotni z jakýchkoliv důvodů akceptovat a podrobit se jí. Nicméně zájem, který je potřeba prosadit, je pro lobbisty v podstatě prioritou. I když nemusí souhlasit s regulačními mechanismy, budou je spíše ochotni podstoupit, pokud je to pro prosazení jejich zájmů nezbytné. Zůstává tak individuálně na poslancích EP, zda se rozhodnou konzultovat relevantní zúčastněné strany, kterých se legislativní akt týká. To však s regulací nemá nic společného. Proto se jeví jako nepravdivé, že s množstvím regulace roste transparentnost, ale klesá přístupnost komunikačních kanálů mezi lobbisty a institucemi.

Je však možné jedno řešení nabízené Rasmussenovou, a to, že by klíčoví poslanci EP měli povinně konzultovat zúčastněné strany bez ohledu na skutečnost, zda souhlasí s jejich postojem. Mezi způsoby, jak tyto vzájemné diskuze řešit, patří složka na webových stránkách každého výboru, kde by zájmové skupiny mohly nahrát dokument se svojí pozicí, připomínkami a doporučením pro hlasování. Na nahrání by měli předem stanovenou dobu.⁵¹ Zájmové skupiny jsou tak schopny upozornit poslance EP na aspekty návrhů Komise, kterých si původně nemuseli všimnout. Tento způsob je dosud nepoužitým druhem regulace institucí, který by však byl dostatečně transparentní a efektivní.

4.2 Komise

4.2.1 Popis a zhodnocení vývoje postoje

Evropská komise často stráví 3–4 roky přípravou návrhu s radami velkého množství expertů a skupin na vysoké úrovni.⁵² Význam Komise jako zdroje pro lobbování je jednoduše odvoditelný. Je totiž zodpovědná za vytváření legislativních návrhů. Jelikož má v této oblasti monopol, je samozřejmé, že se stává terčem zájmových skupin. Pro Komisi však lobbying zájmových skupin není negativem, protože pro přípravu legislativy musí mít kvalitní a hlavně

⁵¹ RASMUSSEN: Lobbying the European...

⁵² Tamtéž.

aktuální informace. Zdroje pro získání těchto informací, čímž je myšleno jak finanční, tak personální, jsou však omezené. Informativní lobbying je pro Komisi téměř typický. Jedná se o důležitý nástroj, kterým zájmové skupiny mohou účinně vyvinout nátlak na různá rozhodnutí instituce.⁵³ Proto se Komise snaží překonat deficit mimo jiné i konzultacemi se zájmovými skupinami. Logicky tak nemá potřebu omezovat svůj zdroj informací složitou regulací, když je pro ni vhodnější, aby se k ní dostalo více zdrojů, které si pak sama vyselektuje podle toho, jak uzná za vhodné (za předpokladu, že tato selekce bude probíhat v souladu s tím, co je legální). Její zdrženlivý postoj k zavedení formální regulace zájmových skupin po vzoru EP může být vysvětlován i obavou ze snížení vlivu a legitimacy vlastního rozhodování.⁵⁴ Jinak řečeno, takto se může opřít o určitou podporu zájmových skupin, které za legislativní návrh lobbovaly. Navíc, Komise jakožto instituce nevolena přímo občany se jím také nemusí zodpovídat. Nemusí tak být tak vyhraněná k lobbyingu jako EP.

Z přístupu Komise je patrná záměrná laxnost v zavádění regulace, zejména z důvodů uvedených v předchozím odstavci. Preferuje tedy minimalistický přístup k jakékoliv formě regulace. Je si však vědoma potřeby alespoň nějakého regulování, a to spíše kvůli transparentnosti pro veřejnost a přehlednosti pro svou práci s lobbisty jakožto informačními kanály. Proto už od roku 1992 prosazuje zavedení seberegulace zájmových skupin, čehož výstupem je dobrovolný rejstřík, který se v roce 2011 stal společný i pro EP.⁵⁵ Součástí regulace v rámci Komise je kodex chování komisařů.⁵⁶

O jeden z prvních nástinů principů transparentnosti se Komise pokoušela v *Bílé knize o evropském vládnutí* z roku 2001, která se zmiňovala o efektivnějších a transparentnějších konzultacích jakožto jádra vytváření politiky EU.⁵⁷ Reakcí na tento dokument bylo zejména vytvoření databáze CONECCS,⁵⁸ což je předchůdce dnešního rejstříku. Výraznou změnu v poměrně laxním přístupu měla odstartovat *Zelená kniha o evropské iniciativě pro*

⁵³ KLÜVER, Heike. *Informational Lobbying in the European Union: Explaining Information Supply to the European Commission*. Oxford: University of Oxford, 2011, s. 20.

⁵⁴ CHABANET, Didier. *The Regulation of Interest Groups in the EU* [zpráva]. Mannheim: CONNEX Research Group 4, 2006, s. 28.

⁵⁵ Rejstříku se věnuje kapitola 5.1.1.

⁵⁶ Kodex chování komisařů je analyzován v kapitolách 5.2.2. a 5.2.3.

⁵⁷ *European Governance – A White Paper* [online]. Evropská komise, 25. července 2001 [cit. 2. května 2012]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF>>.

⁵⁸ CHARI, MURPHY: *Examining and Assessing...*, s. 50.

transparentnost z 3. května 2006. Tento dokument přinesl vymezení pojmu lobbying, jak ho vnímá Komise a jeho zařazení mezi legitimní součást systému.⁵⁹ Jinak kromě požadavků na zlepšení funkce registru a vytvoření kodexu chování lobbistů nepřináší nic převratného, co by učinilo výraznější posun vpřed. Navíc už samotný charakter Zelené knihy představuje pouhou deklaraci, „co by mohlo být“. Další nedostatek dobře vystihnul Erik Wesselius z Corporate Europe Observatory, který se vyjádřil ohledně návrhů, jak přimět lobbisty dobrovolně se zaregistrovat – jsou podle něj slabé a nepřesvědčivé.⁶⁰ I zde tedy byl jasně viditelný záměr udržet regulaci na bázi dobrovolnosti, která však nebyla, jak kritika napovídá, dostatečně účinná.

Otázkou je, jak můžeme vnímat přístup Komise k regulaci, co se dobrovolnosti týče. Jestliže je transparentnost skutečně vyžadovaným cílem, proč by rejstřík nemohl fungovat na povinné bázi společně s propracovaným systémem zamezujícím problému „otáčivých dveří“ popsáným v kapitole 5.3? Komise není bohužel ochotna rozvinout systém regulací na něco skutečně fungujícího, což je znát na přístupu ve vydaných dokumentech, které jsou popsány výše v předchozích odstavcích, a jejím obecném postoji preferujícím seberegulaci.

4.2.2 Praktický případ: „otáčivé dveře“ v Komisi

Problém „otáčivých dveří“ se týká všech institucí, avšak u Komise, která zastupuje zájmy EU, je tento problém velmi klíčový a dokonce i některé zájmové skupiny jako ALTER-EU proti tomu brojí. Lze nalézt spoustu příkladů,⁶¹ kdy bývalý člen Komise začal pracovat pro nějakou společnost, avšak pro účely diplomové práce nejvíce vyhovuje případ Charlieho McCreevyho, který je vůbec první svého druhu, kde bylo postupováno podle kodexu chování komisařů a ustanovená ad-hoc komise se vyjádřila proti dalším aktivitám komisaře. Nicméně, ve výsledku nebyl postup vůči komisaři zcela účinný a ten se znovu zachoval stejným způsobem.

⁵⁹ Evropská komise: *Zelená kniha...*

⁶⁰ SMYTH, Jamie. *EU Proposes Voluntary Registration for Lobbyists* [online]. The Irish Times, 4. května 2006 [cit. 4. dubna 2012]. Dostupné na <<http://www.highbeam.com/doc/1P2-24837944.html>>.

⁶¹ Pro další příklady viz CLAUSEN, Jens. *Revolving Door Provides Privileged Access: Why the European Commission Needs a Stricter Code of Conduct*. Brussels: ALTER-EU, 2011, z čehož byl převážně čerpán i tento případ.

McCreevy obdržel během funkčního období Barrosovy komise silný post komisaře pro vnitřní trh a služby.⁶² Pro přiblížení jeho osoby, během období intenzivní liberalizace finančního sektoru byl zodpovědný za zranitelný finanční systém bez adekvátní kontroly, což bohužel vedlo ke kolapsu.⁶³ Později přiznal, že subjekty, které měly největší výdaje na lobbing, měly velký také vliv na evropskou legislativu.⁶⁴ V případě McCreevyho docházelo ke kumulaci dvou postů v relativně podobné oblasti. I přes zapojení ve finančním sektoru jako komisař totiž zaujímal štědře placenou pozici člena představenstva NBNK Investments PLC, investiční společnosti zaměřené na nákup finančních aktiv, které sám pomáhal vytvořit.⁶⁵

Zde však lze vidět jasnou ukázkou toho, jak by měla regulace v takovém případě fungovat. Tento konflikt zájmů vedl k ustanovení ad-hoc etické komise, jak je uvedeno v bodě 1.2. kodexu chování komisařů.⁶⁶ Ta vůbec poprvé vyjádřila negativní stanovisko k otázce slučitelnosti dvou funkcí.⁶⁷ Avšak McCreevy ignoroval vyjádření etické komise, která požadovala vzdání se postu mimo Komisi. Došlo proto k nátlaku na McCreevyho, a to veřejností i Komisí, které vadil zejména nepřiznaný podíl v NBNK.⁶⁸

Avšak v jiném případě, kdy McCreevy získal pozici v letecké společnosti Ryanair, dostal od ad-hoc komise zelenou. Její závěr zněl, že McCreevy sice měl podíl na rozhodnutí v této záležitosti, nicméně nebyl přímým účastníkem. Zde McCreevy využil svého postavení a ve sporu vedeném proti Ryanair se rozhodl neodvolat se proti rozhodnutí Evropského soudního dvora, které bylo výhodné pro Ryanair.⁶⁹

⁶² *The Members of Barroso Commission (2004-2009)*. European Commission, 16. února 2010 [cit. 26. června 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_en.htm>.

⁶³ CLAUSEN, Jens. *Revolving Door Provides Privileged Access: Why the European Commission Needs a Stricter Code of Conduct*. Brussels: ALTER-EU, 2011, s. 8.

⁶⁴ MCCREEVY, Charlie. *The Credit Crisis – Looking Ahead, Speech at the Institute of International & European Affairs* [online]. Europa – Press Releases RAPID, 9 February 2009 [cit. 23. června 2012]. Dostupné na <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/41&type=HTML>>.

⁶⁵ CLAUSEN: *Revolving Door Provides...*, s. 8.

⁶⁶ *Code of Conduct for Commissioners* [online]. Evropská komise, 2011 [cit. 3. února 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf>.

⁶⁷ *Crucial Lessons to be Learned From the McCreevy Scandal* [online]. CEO, 18. října 2010 [cit. 23. června 2012]. Dostupné na <http://www.corporateeurope.org/sites/default/files/sites/default/files/files/article/Lessons_learned_with_links.pdf>.

⁶⁸ CLAUSEN: *Revolving Door Provides...*, s. 8.

⁶⁹ PHILLIPS, Leigh. *EU Commission Clears McCreevy for Ryanair Post* [online]. EUobserver.com, 5. května 2010 [cit. 23. června 2012]. Dostupné na <<http://euobserver.com/18/30010>>.

Na tomto případě lze poměrně dobře vidět, jakým způsobem pracují regulační mechanismy v Komisi ve vztahu vůči zájmovým skupinám. Ne všechny případy působení na dvou pozicích, či okamžitého zaměstnání bývalého komisaře zájmovou skupinou jsou prošetřeny s výsledkem neslučitelnosti, a to i v případě, kdy daný střet zájmů budí kontroverze. Posílení v oblasti problematiky „otáčivých dveří“ je proto v případě Komise velmi potřebné. Je totiž zřejmé, že pouhá ustanovení v kodexu chování komisařů nejsou dostačující.

4.3 Rada

O regulaci lobbingu v Radě nelze mluvit, jelikož nevede žádný soupis lobbistů ani neprovozuje jiný způsob omezení přístupu zájmových skupin. Rada byla v roce 2009 dokonce kritizována Siimem Kallasem, komisařem pro administrativní záležitosti, za opatrný přístup ke zvýšení transparentnosti v oblasti lobbingu.⁷⁰ Jonas Högström ze stálého zastoupení Švédska při EU, které drželo předsednictví, na tuto kritiku reagoval tvrzením, že Rada upřednostňuje vyčkávací taktiku zejména v oblasti skutečného uplatnění registru v praxi.⁷¹ Malý zájem o regulaci lobbingu je tedy více než zřejmý, nicméně na první pohled má jasný důvod. Regulace není tak potřebná jako v případě EP nebo Komise. Ministerské zástupce je náročnější zastihnout, a tak u nich není v poměru k jiným pracovníkům v rozsáhlé míře lobbováno.⁷² Rada je obecně považovaná za nejhůře přístupnou institucí pro lobbisty.⁷³ Pravděpodobně z tohoto důvodu se o této možnosti ovlivňování některá literatura zaměřena na evropský lobbing ani nezmiňuje.

Omezenou přístupnost lze spatřovat v několika důvodech. U Rady dochází k propojení národního a evropského lobbingu, jelikož zájmové skupiny se snaží ovlivňovat především členy národních vlád. Lobbista musí například často za vládním expertem cestovat do členské země, protože ten nežije v Bruselu. Tím se zvyšují náklady, a to jak finanční, tak časové. I

⁷⁰ TAYLOR, Simon. Council's Attitude to Lobbying Attacked [online]. EuropeanVoice.com, 10. září 2009 [cit. 8. května 2012]. Dostupné na <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/council-s-attitude-to-lobbying-attacked/65816.aspx>>.

⁷¹ Tamtéž.

⁷² PAULET, Martine. How the European Union Works and How to Influence Its Policies [online]. *Euro-IR Project*, [cit. 11. května 2012]. Dostupné na <<http://europe.rights.apc.org/eu/eurolob.html>>.

⁷³ LEHMANN, Wilhelm, BOSCHE, Lars. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices [pracovní dokument]. European Parliament – DG for Research, 2003, s. 42.

z těchto důvodů jsou v lobbování v Radě neúspěšnější velké a finančně zajištěnější společnosti.⁷⁴

Je tedy velice náročné lobbovat člena Rady. Už to lze v podstatě považovat za určitou základní seberegulaci. Případy, kdy lobbista kontaktuje ministra v jeho domácím státě, spadají spíše do oblasti regulace lobbingu samotným státem, čemuž se tato práce nevěnuje. Významnější je tedy lobbing ve výborech a pracovních skupinách.

Radu ale netvoří pouze ministři jednotlivých rezortů, nýbrž rozsáhlý administrativní aparát. Vzhledem k aspektům, jako je fungování a přístupnost Rady, je pro lobbisty mnohem snazší a také účinnější ovlivňovat tam, kde je legislativa diskutována nejvíce. Tím se dostáváme k národním expertům jmenovaných národními členy vlád, kteří pracují v různých výborech a pracovních skupinách, které může zájmová skupina kontaktovat. Hlavním úkolem lobbisty se tak stává kontaktování se s vládním zástupcem, který je členem pracovní skupiny. Úspěšnější jsou zde pochopitelně lobbisté ze stejné země, ze které vládní zástupce pochází. Znají totiž způsob práce a požadavky zástupců, působí pro ně věrohodněji a mohou je tedy i lépe přesvědčit. Velkou výhodou pro lobbisty v jejich práci zde je, že pracovní skupiny mnohdy začnou vytvářet návrh, aniž by čekaly na vyjádření výborů nebo EP.⁷⁵ To lobbistům umožňuje ovlivnit návrh ještě předtím, než je ovlivněn pozicí evropských institucí.

⁷⁴ Tamtéž.

⁷⁵ Tamtéž, s. 41.

5 Závislost typů regulací na využitelnosti pro kontrolovaný lobbying

Základní otázkou je, jakým způsobem jsou regulovány aktivity zájmových skupin lobbujících v EU. Obecně se za regulaci lobbyingu v EU podle různých autorů zabývajících se tématem považují především následující způsoby, které jsou analyzovány v rámci diplomové práce: rejstřík zástupců zájmových skupin, akreditace v EP, lobbistické a institucionální kodexy chování a dočasný zákaz lobbyingu bývalými úředníky EU. S rejstříkem do určité míry souvisí zveřejňování informací o lobbistech (je totiž veřejný). Přesto může být chápán dvojitým způsobem – jako zveřejňování informací v něm obsažených a jako nástroj k využití pro práci evropských úředníků, kteří tak získají základní potřebné informace o zájmové skupině. Možnosti a druhy regulace jsou popsány v následujících podkapitolách. Na konci celé kapitoly 5 se nachází shrnující tabulka.

Pro podporu hypotézy, že regulace institucí EU a jejich přístupu k lobbistům ovlivňuje fungování vzájemné interakce mezi lobbisty a institucemi více než regulace samotných lobbistů, je také nutné přesně vyjádřit, kudy probíhá pomyslná hranice mezi těmito dvěma typy regulací.

Vzhledem k tomu, že instituce potřebují regulovat množství a kvalitu přístupových kanálů, které zájmové skupiny představují, musí zavádět různé způsoby, jakými této regulace dosáhnout. Rovněž potřebují zamezit i tomu, aby nebyly těmito skupinami ovlivněny až příliš, tedy ve smyslu velkého nátlaku, finančních a dalších nekalých výhod. Na regulaci evropských institucí lze pohlížet jako na nepřímou regulaci lobbistů. Avšak dosavadní snahy o regulaci a transparentnost mohou být vnímány jako neefektivní a málo řešící kroky, které je potřeba zlepšit. Pokud zavedeme příliš přísná pravidla, omezí se možnosti ovlivňování institucí, které v některých aspektech může být ku prospěchu, ale některé klíčové zájmové skupiny tím ztratí přístup – přeruší se tím komunikační kanál.

Přesto však existuje velmi tenká hranice mezi tím, co je považováno za regulování institucí a co za regulování zájmových skupin. Proto je důležité přinést jasnější vhled do rozlišování, jaká regulace je ve své podstatě mířena na instituce a jaká na lobbisty. Díky tomu je pak snazší hodnotit vlastnosti jednotlivých regulací, jako je například efektivnost, šíře záběru dopadu na zájmové skupiny apod.

V základu lze hranici spatřovat tam, kde regulace zavazuje zájmové skupiny, ale instituce neovlivní a naopak kde zavazuje instituce, ale zájmové skupiny ovlivní až v momentě kontaktu s úředníky, kteří jednají podle svých pravidel (co jim je povoleno, doporučeno či zakázáno). V praxi se však oba subjekty úzce protínají, takže je potřeba problematiku podrobněji vysvětlit. To je mimo jiné obsahem následujících podkapitol.

5.1 Registrování a zveřejňování informací o lobbistech

5.1.1 Rejstřík

Prvním způsobem regulace lobbistů v EU, kterým se diplomová práce zabývá, je zavedení jejich registrace. Tzv. rejstřík lobbistických skupin pomáhá evropským institucím v regulování přístupových kanálů mezi nimi a lobbisty tím způsobem, že umožňuje zájmovým skupinám zadat do něj některé údaje o sobě a své činnosti. Ty jsou pak veřejně přístupné na webové adrese <http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm>. Registrací dávají zájmové skupiny najevo, že jsou ochotny jednat transparentně. Je to svým způsobem akt přístupnosti na pravidla regulace. Rejstřík je patrně nejdůležitějším prvkem regulačního mechanismu, na který ostatní úpravy víceméně navazují. Z tohoto důvodu byl této kapitole věnován výraznější prostor.

Rejstřík transparentnosti měla do června 2011 každá instituce vlastní⁷⁶ (EP v podobě akreditace), což znamenalo určitou nepřehlednost nejen o celkovém stavu zájmových skupin, ale také to znesnadnilo koordinaci regulace mezi institucemi. Dne 16. prosince 2008 Komise oznámila, že zahajuje rozhovory s EP o společném registru lobbistů s jednotným přístupem pro veřejnost.⁷⁷ Dala také několikrát najevo, že by v případě nedostatečného pokrytí cílových skupin v rejstříku uvažovala o zavedení přísnějších opatření jako povinné registrace či oznamování údajů.⁷⁸ Existoval však vysoký počet těch, kdo se do starého rejstříku schválně nezapsali a společný rejstřík jim nevyhovoval. Nezapsaní lobbisté se tak

⁷⁶ SEBAG, Gaspard. *Joint Transparency Register Gets off Ground* [online]. Europolitics, 23. června 2011 [cit. 12. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.europolitics.info/institutions/joint-transparency-register-gets-off-ground-art307882-36.html>>.

⁷⁷ *Joint working group on mandatory lobbyists register* [online]. The Brussels Connection, 16. prosince 2008 [cit. 13. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.thebrusselsconnection.be/tbc/?page=detail&id=623&root=3>>.

⁷⁸ Sdělení Komise – Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“ ze dne 21. března 2007, KOM/2007/0127, bod 2.1.6.

obávali celkového zpřísnění pravidel, a tak dodatečně vyjádřili podporu stávajícímu rejstříku jednoduše tím, že se na poslední chvíli registrovali.⁷⁹ Prohlášení tedy znamenalo tlak na prokázání efektivity dobrovolného systému registrace. Lobbisté totiž nechtěli žádnou revizi, která by mohla znamenat povinnost registrace, a tudíž i větší kontrolu dodržování regulačních systémů a případné sankce. Navíc by mohlo dojít například k upřesnění, jaká finanční data a jak podrobná je nutné do rejstříku vkládat. Existují však i zájmové skupiny, které transparentnost v podobě povinného rejstříku podporují. U nevládních organizací se výrazně projevoval rozpor nad tím, zda registrace do stávajícího rejstříku, který neodpovídá jejich představě transparentního registru lobbistů, nesníží jejich naděje na vznik povinného registru v blízké budoucnosti.⁸⁰

Dva a půl roku od oznámení, dne 23. června 2011 podepsali EP a Komise interinstitucionální dohodu o vytvoření společného rejstříku transparentnosti,⁸¹ čímž některé překážky v regulaci padly, protože rejstřík spojil stávající regulace EP a Komise, a to nejen v podobě rejstříku či akreditace, ale i kodexů chování. Nyní se tedy mohou jednotlivci i organizace registrovat v novém rejstříku transparentnosti. Starý rejstřík postupně přestával být udržován a využíván. To znamená, že byl postupně převáděn do registru nového a na webových stránkách registru měl samostatnou sekci.

Jak stanoví bod 29 interinstitucionální dohody, „přechod ze stávajících rejstříků stran dohody na nový společný rejstřík proběhne během dvanáctiměsíčního přechodného období počínaje dnem zahájení činnosti společného rejstříku [23. června 2011]. Všechny organizace i jednotlivci registrovaní v jiném systému [hlavně tedy starý rejstřík Komise] byli vyzváni, aby obnovili svou registraci ve společném systému.“⁸² Od spuštění společného rejstříku mohou subjekty změnit svou stávající registraci na registraci ve společném rejstříku k datu dle svého uvážení. Nejpozději tak ale mohou učinit do konce dvanáctiměsíčního období od jeho

⁷⁹ Podle oficiálních statistik rejstříku dostupných na http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/statistiques_en.pdf.

⁸⁰ PITROVÁ, ZATLOUKALOVÁ: *Rejstřík zástupců...*, s. 281.

⁸¹ SEBAG: *Joint transparency...*

⁸² *Interinstitutional Agreement on a Common Transparency Register between the Parliament and the Commission* [online]. 11. května 2011 [cit. 18. listopadu 2011]. Dostupné na [http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7_TA-PROV\(2011\)0222_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7_TA-PROV(2011)0222_EN.pdf).

spuštění.⁸³ Pokud se subjekt registruje po spuštění nového společného rejstříku nebo aktualizuje své stávající údaje, musí tak učinit pouze jeho prostřednictvím. Přes starý rejstřík už toto není možné.

Společný rejstřík vznikl rovněž z důvodu přehlednosti nejen pro veřejnost, ale i pro instituce, kterým nabízí základní informace o přijímaných lobbitech. Otázkou však je, jaké relevantní informace instituce z tohoto rejstříku získají. Může se totiž stát, že bude obsahovat ne úplně přesné informace, které sice zdánlivě uspokojí širokou veřejnost, pro kterou je rejstřík rovněž přístupný, ale institucím k pochopení záměrů lobbistů příliš nepomohou. Informace mohou být nepřesné, v případě finančních výkazů půjde o pouhé odhady registrovaných zájmových skupin. Dále také mohou být nesjednocené (údaje za různá období apod.). Dalším problémem je, že poskytnuté informace nemusí být úplně vypovídající pro jejich dobrovolnost a nulovou zpětnou kontrolu. Jediný hrozící postih pro lobbisty je vyškrtnutí z rejstříku, což sice může znamenat komplikace v případě žádosti o akreditaci do EP, pro kterou musí být lobbista zaregistrován, ale jinak mu v zásadě nic nehrozí.⁸⁴ Instituce k vyškrtávání zájmových skupin z rejstříku ani neinklinují, protože takový akt by v podstatě odporoval plánu mít mezi lobbojícími zájmovými skupinami přehled. Vyškrtnutím by subjekt zůstal mimo dosah regulace. Je vhodnější ponechat subjekt registrován, než jej vyškrtnout a ztratit o něm přehled úplně, byť ne všechny jim poskytnuté informace budou přesné.

Už v říjnu 2009 tvrdil člen EP Richard Corbett, že dobrovolný systém nemůže fungovat. Podle něj ti, které chce Komise v rejstříku mít (významní aktéři a společnosti, nejproblematictější lobbisté preferující spíše korupci), se nebudou chtít registrovat⁸⁵. Pokud je tedy rejstřík veden na dobrovolné bázi, jak tedy docílit toho, aby se do něj lobbisté zaregistrovali? Možnosti, jak je k tomu přesvědčit, pokud není registrace povinná, jsou dostatečné motivace. První z nich je pragmatické využití zápisu do rejstříku některými zájmovými skupinami za účelem rozšíření povědomí o vlastní existenci a aktivitách.⁸⁶ Jinými

⁸³ Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o zřízení Rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politiky EU. Úř. věst. L 191, 22. července 2011, s. 32.

⁸⁴ PITROVÁ, ZATLOUKALOVÁ: *Rejstřík zástupců...*, s. 279.

⁸⁵ KRETSCHMER, SCHMEDES: *Enhancing Transparency...*, s. 118.

⁸⁶ PITROVÁ, ZATLOUKALOVÁ: *Rejstřík zástupců...*, s. 287.

slovy, jedná se v podstatě o malou reklamu. To však platí pro malé či úzce specializované zájmové skupiny. Velké zájmové skupiny nebo ty s výrazně vyššími finančními prostředky se buď registrovat ani nechtějí, nebo se sice registrují, ale ne z důvodu zviditelnění se.

Dalším důvodem k registraci je, že subjekty v databázi jsou automaticky upozorňovány na blížící se konzultaci spojenou se sférou jejich zájmů. Už u předchozího rejstříku bylo rozesílání elektronické informace o chystaných konzultacích Komise motivací zájmových skupin pro registraci.⁸⁷ Zájmové skupiny tak získávají dostatečné aktualizace a mohou lépe reagovat na dění v institucích. Podle Pitrové a Zatloukalové jsou však jedinými skupinami, pro které je včasné upozornění na blížící se konzultaci dostatečně motivující, kategorie⁸⁸ nevládních organizací a think-tanků, a kategorie „jiné organizace“.⁸⁹ Rejstřík za vodítko k lobbistické činnosti nepovažují ani sami zástupci zájmových skupin.⁹⁰

Mezi motivace k registrování lze přiřadit i nezatíženost žádnými administrativními povinnostmi v podobě doložení určitých dokumentů.⁹¹ Tuto výhodu lze očekávat pouze u nepovinné regulace. Uvedená motivace však nutně nezaručí ochotu se do rejstříku zapojit, což lze vyvodit z jejího charakteru. To, že se lobbista nezaregistruje, neznamená, že musí jakékoliv dokumenty dokládat. Proč by se tedy regulace účastnil, když se pro něj nic nezmění? Zkoumanou motivaci tak můžeme považovat za okrajovou. Je pravděpodobné, že pokud by byla registrace povinná, není potřeba zájmové skupiny k zapsání se motivovat. Navíc nic nebrání zavedení nutnosti dokládání dokumentů, aby se údaje vložené do rejstříku ověřily. Nevýhodu však představuje zatíženost administrativního aparátu, který by dokumenty musel zpracovávat. I přesto tak dojde ke zvýšení spolehlivosti a přesnosti údajů uváděných v rejstříku, což znamená nárůst transparentnosti.

Změnil tedy rejstřík styl práce evropských institucí? Podle některých ohlasů určitě. Jak tvrdí komisař Siim Kallas, úředníci sami preferují schůzku s registrovaným lobbistou. Některé orgány došly tak daleko, že neregistrované lobbisty vymazaly ze svých interních databází.⁹²

⁸⁷ Tamtéž, s. 279.

⁸⁸ Názvy kategorií pochází z rejstříku transparentnosti.

⁸⁹ PITROVÁ, ZATLOUKALOVÁ: *Rejstřík zástupců...*, s. 285.

⁹⁰ Email od Koena Rooverse z 29. března 2012.

⁹¹ PITROVÁ, ZATLOUKALOVÁ: *Rejstřík zástupců...*, s. 279.

⁹² *Zaměřeno na evropské lobbisty...*

Rejstřík je poslední dobou velice diskutovaným způsobem regulace zvláště pro jeho meziinstitucionální spojení. Dobrovolnost rejstříku je trnem v patě celé této regulace. Pokud se nevyřeší, jak přinutit zájmové skupiny, aby se registrovaly a přesně uváděly veškeré požadované informace, půjde stále jen o zoufalý pokus regulovat. Bohužel, systém motivace, který je nabízen, není dostačující. Každopádně, jednou z možností, jak lobbisty přinutit k registraci, je stanovisko institucí a jiných přístupových bodů, že nebudou jednat se zájmovými skupinami mimo těch uvedených v rejstříku. Výrazně by se tím mohlo přispět i k vyjasnění pojmu „lobbista“, protože za něj by byl považován každý, kdo se zaregistruje. Má totiž nějaký zájem, který chce prosadit u daných přístupových bodů. Na základě předchozích argumentů lze říci, že k takovému selektování lobbistů evropskými institucemi, tedy zejména v EP, dochází. Učinit z toho povinnou záležitost by vneslo větší transparentnost do prosazování zájmů lobbisty.

Seznam zájmových skupin nemusí zahrnovat všechny kategorie zájmových skupin, které mají v Bruselu důležité postavení. Jak vysvětluje kapitola 5.1.4, některé velké a pro evropský trh klíčové společnosti nejsou příliš nakloněny registrování se. Rejstřík tak nefunguje jako transparentní přehled lobbingu v EU, i když i přesto částečně pomáhá v práci evropským institucím. Jinými slovy, je to spíše záležitost regulační, nikoliv však dostatečně transparentní.

Kde se tedy nachází hranice mezi regulováním institucí a zájmových skupin? V rejstříku transparentnosti je na první pohled regulován zejména lobbista. Ten může být motivován k zápisu do rejstříku ať už sám od sebe, či na základě motivačního mechanismu institucí EU. Dobrovolným zápisem reguluje sám sebe. Pokud by ale byl rejstřík povinný, lobbista by se musel zapsat a úředník by jednal pouze s těmi v rejstříku. Buď mu to bude nařízeno interním předpisem, nebo bude považovat rejstřík za směrodatný nástroj. Rejstříkem je však do jisté míry regulována i instituce. Úředník může být motivován ke kontrole lobbistů v rejstříku, čímž sám sebe reguluje ve výběru subjektů vhodných ke komunikaci o zájmu. Motivace je o to silnější, pokud se rejstřík stane povinným.

5.1.2 Zveřejňování informací o lobbistech (zejména o jejich financování)

Jednou z vlastností rejstříku je zveřejňování různých informací o registrovaných zájmových skupinách. Veřejné jsou jednak základní údaje, jako je název, kategorie činnosti či kontaktní údaje. Také jsou uvedeny vedoucí osoby či osoby pověřeny vztahy s EU. Tyto

základní údaje jsou nutné a nepanuje v nich žádný rozpor. Jiné to však je u údajů, které zájmová skupina vyplňuje podle svého uvážení, tedy záleží na ní, co přesně napíše. Je tím myšlen popis cílů a úkolů, popis činnosti a v neposlední řadě finanční údaje. Poslední jmenované se často stává terčem kritiky. Údaje by měly být jednotné, jasné a zakládat se na skutečnostech.

Podle různých autorů je u lobbistů problém s výkazem financí.⁹³ Jednou z možností pro veřejnost, jak se dostat k přehledu financí lobbistů, je rejstřík. Zde ale každá ze zájmových skupin uvádí jiné údaje. Tím je myšleno, že zde uvádějí různá období, odlišná mezi registracemi navzájem. Namátkou⁹⁴ byly v rejstříku vybrány společnosti Germanwatch, která uvádí finanční výkaz z roku 2009⁹⁵, a OGP GAZ-SYSTÉM S.A., která zadala údaje z roku 2011⁹⁶. Jiným nedostatkem jsou výkazy příjmů a výdajů z jiných oblastí. Srovnáme-li znovu tyto dvě společnosti, Germanwatch uvádí poměrně podrobnou zprávu o příjmech a výdajích, kdežto OGP GAZ-SYSTÉM S.A. se o financích téměř nezmiňuje (kromě odhadovaných nákladů a grantů). To poukazuje na nejednotnost v pravidlech, co přesně uvádět do sekcí, které se vyplňují během registrace. Lobbistům je ponechána až přílišná a zbytečná volnost. Rejstřík, u kterého by se očekávalo, že bude nejpréhlednější existující veřejný zdroj informací a finančních výdajů lobbujících zájmových skupin, v této funkci ztroskotal. Neexistuje totiž nic, co by nutilo lobbisty aktualizovat poskytované informace.

Dochází tedy k laxnosti a nekvalitního uvedení finančních údajů do rejstříku. Revize pravidel o zveřejňování financí by tak vyřešila některé nejasnosti.⁹⁷ V případě zveřejňování informací o lobbistech může být vyžadováno povinné a pravidelné zveřejňování údajů o činnosti lobbistů. Dalším východiskem je, že citlivé informace v registru budou sloužit jen

⁹³ *Benchmarks for the EU lobbying transparency register* [online]. ALTER-EU, 4. února 2008 [cit. 26. března 2012]. Dostupné na <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Lobby_register_benchmarks ALTER-EU_4_February_2008.pdf>.

⁹⁴ Jedná se pouze o demonstraci rozdílnosti mezi různými registracemi, která je přítomná u více zaregistrovaných subjektů. Proto byly uvedené společnosti vybrány namátkou bez jakéhokoliv výběrového klíče. Pokud by byly vybrány jiné dvě společnosti, bylo by možné znovu demonstrovat podobný úkaz.

⁹⁵ Registrace zájmové skupiny na <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=99203901869-52&isListLobbyistView=true>>.

⁹⁶ Registraci zájmové skupiny na <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=00105537635-20&isListLobbyistView=true>>.

⁹⁷ *Zaměřeno na evropské lobbisty...*

čistě pro potřeby lobbovaných, tedy institucí. Instituce se mohou spokojit pouze s přibližnými výdaji na lobbying, ale stejně tak mohou požadovat detailnější výpis s doložením odpovídajících dokumentů. Podle požadavků by tak zájmové skupiny doplňovaly potřebné informace, ale už by se nemusely obávat zveřejňování. Tato možnost by lépe posloužila transparentnosti ve smyslu pochopení zájmů institucemi, nicméně její význam transparentního přehledu pro veřejnost by oslabil.⁹⁸

Ne vždy se veřejné informace o lobbistech týkají pouze rejstříku transparentnosti. Poskytování či zveřejňování údajů je jednou stránkou věci. Tou druhou je pak přehled činnosti zájmových skupin v interakci s institucemi. A právě tato část přispěje k transparentnosti největší mírou. Instituce by měly usnadnit zveřejnění informací o tom, které zástupce zájmových skupin instituce konzultují. Dřívější finský poslanec EP Alexander Stubb navrhl tzv. „legislativní stopu“, podle které by zpravodajové pracující na legislativním textu museli zapsat do seznamu všechny jednotlivce a zájmové skupiny, které konzultovali nebo od kterých obdrželi radu během připravování jejich návrhu.⁹⁹ Znamenalo by to výrazné zvýšení transparentnosti lobbyingu, který by byl závislý na informacích poskytnutých úředníky, bez závislosti na datech dodaných zájmovými skupinami. Docházelo by hlavně k regulaci jak lobbistů, tak samotných institucí.

Zveřejňování informací o lobbistech je velmi úzce propojeno s rejstříkem, ale nemusí tomu tak nutně být. Je zde zejména snaha o posílení transparentnosti směrem k evropským občanům. Na lobbistu má zveřejnění informací regulační vliv v tom smyslu, že je mnohem opatrnější a méně využívá nelegálních způsobů prosazování zájmů. Úředník, poslanec EP atd. je tak rozvážnější v otázkách, o kterých bude s lobbistou jednat. Roste pravděpodobnost, že se nenechá nelegálně ovlivnit, protože mu hrozí odhalení s následkem sankce.

5.1.3 Akreditace u Evropského parlamentu

Za jeden z prvních způsobů, jakým se začaly registrovat zájmové skupiny, lze považovat akreditaci u EP. Ještě před reformou regulace zájmových skupin fungoval tento systém samostatně a jeho funkcí bylo zpřehlednit sféru lobbistů kontaktujících poslance EP.

⁹⁸ Dvojí definice transparentnosti je vysvětlena v kapitole 3.

⁹⁹ STUBB, Alexander. *Draft Report on the Framework for the Activities of Interest Representatives (Lobbyists) in the European Institutions* [online]. European Parliament, 12. února 2008 [cit. 14. března 2012]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-396.734+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>>.

Akreditace sloužila zejména pro potřeby EP. Poslanci i úředníci se naučili tento systém využívat a mnohdy se se zástupcem zájmové skupiny, který se neakreditoval, nebyli ochotní sejit. Akreditace navíc slouží i jako propustka do prostorů EP, čímž se v podstatě stává nezbytnou.

V současnosti, po reformě celého regulačního systému, funguje celý systém tak, že zájmová skupina musí ještě před požádáním o akreditaci provést svou registraci v rejstříku. Jakmile tak učiní, je možné požádat o akreditaci nebo o obnovení akreditace u EP. Akreditační údaje se objeví na stránkách rejstříku transparentnosti u profilu subjektu, který o akreditaci zažádal. Během doby souběžného fungování starého rejstříku akreditovaných lobbistů v EP se v něm již neobjevovaly. Obě regulace, tedy rejstřík a akreditace u EP jsou již takto propojeny. Díky tomuto propojení mohou o přístupovou kartu žádat pouze oficiální zástupci zájmových skupin, kteří bývají v rejstříku transparentnosti uvedeni. Výhodou akreditace v EP je to, že každý, kdo chce mít přístup k poslancům, musí popsanou regulaci projít. Právě vlastnost povinnosti, bez které nemá lobbista do budov EP přístup, je v rámci akreditace ve své podstatě účinnou regulací.

I v praxi je přístup zájmových skupin do EP náležitě ošetřen a zodpovědnost za něj nesou tzv. kvestoři, pro které spravuje vyřizování žádostí o přístup do budov jimi pověřené akreditační oddělení. Kolegium kvestorů v podstatě představuje strážce vnitřní regulace v EP. Tyto osoby dohlíží na implementaci pravidel o působení zájmových skupin v EP. Individuální propustky, které kvestoři udělují lobbistům, jsou platné maximálně na období jednoho roku.¹⁰⁰ Lobbista může být své propustky i zbaven, a to pouze na základě podnětu lobbovaných poslanců. Stížnosti se postupují Společnému sekretariátu registru transparentnosti.¹⁰¹ Při porušení pravidel je sice sankcí odebrání akreditace, nicméně k tomu v praxi téměř nedochází. Svěření této pravomoci kvestorům má však i svá negativa, či lépe nevýhody. Kvestoři totiž mohou nedostatečně kontrolovat, komu akreditační propustku udělují, a tím v praxi k regulaci nemusí docházet. Tento problém došel tak daleko, že nerozvážné udílení propustek kvestory společně s nárůstem lobbistických aktivit přineslo

¹⁰⁰ *Žádost o akreditaci u Evropského parlamentu* [online]. Europa.eu, 4. dubna 2012 [cit. 15. května 2012]. Dostupné na <http://europa.eu/transparency-register/request-ep/index_cs.htm>.

¹⁰¹ Příloha X Jednacího řádu EP je dostupná na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120521+ANN-10+DOC+XML+V0//CS&language=CS&navigationBar=YES>>.

zneužívání přístupu do prostor EP. To mělo za následek zavedení některých regulací touto institucí.¹⁰²

Jak již bylo naznačeno výše, popsaný systém akreditace byl poměrně nedávno upraven. Postup pro poskytování přístupových karet byl revidován v roce 2011. Než došlo k zavedení nových pravidel, byla zástupcům zájmových skupin vydána pro každou návštěvu EP dočasná přístupová karta. Ta však měla platnost jednoho dne a to pouze v obdobích, kdy EP vykonávala svou činnost. Nyní, po zavedení nových pravidel, dostane lobbista povolení ke vstupu s platností na 12 měsíců. S tímto povolením si mohou nechat vystavit jednodenní vstupní kartu, teprve která jim umožní dostat se do budov EP.¹⁰³

Zavedení nových pravidel však představuje určitý nedostatek. Nejlépe jej vystihuje Hötzel: „[...] s novým systémem již nemůžeme získat dlouhodobé propustky do EP. To znamená, že ERA je registrovaná v rejstříku transparentnosti, ale pokud chceme vstoupit do EP, musíme kvůli jednodenní propustce pokaždé stát frontu. To je obrovskou ztrátou času jak pro nás, tak pro bezpečnostní personál EP. Předtím jsme mohli vstoupit do EP pouhým ukázáním dlouhodobé propustky (s platností na jeden rok) a projitím skenerem.“¹⁰⁴ Pokud tedy lobbista navštěvuje EP často, ztratí spoustu času zbytečným čekáním ve frontě. Tato zkušenost poukazuje na nedomyšlenost celého systému regulace, kdy až přehnaná snaha o regulaci brání efektivitě a zpomaluje přístupnost lobbistických kanálů směrem k institucím.

V případě akreditace u EP je hranice mezi regulací institucí a zájmových skupin docela jasná. Lobbista totiž může kontaktovat EP pouze s akreditací, čímž pro něj v podstatě vzniká povinnost se akreditovat. Naopak EP by měl jednat pouze s těmi, kdo se akreditují, k čemuž nemusí docházet mimo budovu EP. Takový postup tvoří součást interních pravidel instituce, které poslanec musí dodržovat. EP je akreditací v tomto smyslu také regulována. Jak bylo naznačeno, negativem je, že se lobbista může k poslanci dostat jinou cestou, tedy schůzkou mimo budovu, v jeho domácím státě, pomocí pošty či telefonu apod.

¹⁰² GREENWOOD, Justin. *Representing Interest in the European Union*. Basingstoke: Maxmilian Press, 1997, s. 86.

¹⁰³ *Žádost o akreditaci...*

¹⁰⁴ Email od Kerstin Hötzel z 30. dubna 2012.

5.1.4 Příklad na velkých společnostech

Velká část největších evropských společností se stejně nezapojuje do regulace. Podle studie z roku 2008 až 20 z 50 evropských společností, které v EU lobbují, ve zkoumaném období v rejstříku transparentnosti chyběly.¹⁰⁵ A právě tyto společnosti EU potřebuje regulovat.

Například Vodafone v roce 2008 v rejstříku nebyl.¹⁰⁶ Přesto je však zřejmé, že telekomunikační lobby je velice aktivní, protože Vodafone je členem GSMA Europe, která reprezentuje zájem světového průmyslu v mobilních komunikacích.¹⁰⁷ Ta je v novém rejstříku zaregistrovaná od listopadu 2011¹⁰⁸, a ve starém rejstříku Komise byla uvedena i v roce 2008¹⁰⁹. Oproti tomu samotný Vodafone v roce 2008 v rejstříku uveden nebyl.¹¹⁰ Vyskytuje se zde až od dubna 2010.¹¹¹ Tvrzení, že i tehdy měl Vodafone výdaje na lobbování, upevňuje i fakt, že v dané době Komise připravovala soustavu reforem pro harmonizování poplatků za volání pro uživatele mobilních telefonů v EU.¹¹²

V podobné situaci byla i potravinová společnost Nestlé. V roce 2008 nebyla v rejstříku registrovaná, nicméně měla čtyři akreditace u EP, tudíž svůj zájem u evropských institucí prosazovala.¹¹³ Navíc v lednu roku 2008 byla navržena nová regulace označování potravin. V rámci návrhu požadovala Nestlé vyjasnění, které informace budou povinné, které dobrovolné, a jaké nutriční hodnoty by měl z obalu spotřebitel vyčíst.¹¹⁴ Pro tak významnou společnost byla navrhovaná legislativa příliš významná, než aby se ji nesnažila ovlivnit. I kdyby se jednalo o podobný případ jako v předchozím odstavci, kdy společnost byla součástí větší asociace, která za ni zájmy prosazovala, je zde určitý rozpor. Konfederace potravinového a nápojového průmyslu (CIAA), jehož je Nestlé členem, rovněž tehdy nebyla

¹⁰⁵ CINGOTTI, Natacha, CLERCK, Paul de. *Lobbying in Brussels: How Much Do the Top 50 Companies in the EU Spend?* [report]. Brussels: Friends of the Earth Europe, 2010, s. 5.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ Tamtéž.

¹⁰⁸ Kontrolováno 16. března 2012.

¹⁰⁹ CINGOTTI, CLERCK. *Lobbying in Brussels...*, s. 5.

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ Kontrolováno 16. března 2012.

¹¹² CINGOTTI, CLERCK. *Lobbying in Brussels...*, s. 5.

¹¹³ Tamtéž, s. 6.

¹¹⁴ Tamtéž.

uvedena v rejstříku.¹¹⁵ Zajímavé je, že CIAA podporovala minimální označování potravinových výrobků.¹¹⁶ Od února 2011 je však Nestlé zaregistrována, ale CIAA nikoliv.¹¹⁷

Jak lze tedy vysvětlit, že tak velké společnosti jako je Vodafone či Nestlé změny svůj přístup a podvolily se regulaci svých lobbistických aktivit? Prvním možným vysvětlením je, že předchozí rejstřík Komise sice nabádal ke zveřejňování informací, ale pouze dobrovolně. Tudíž velké společnosti usoudily, že je pro ně zbytečné se do regulace zapojovat, když z toho nemají žádný praktický užitek. Od té doby se však systém regulace vyvíjel a pro společnosti se stalo prospěšnější se připojit. Díky účasti v systému jsou například lépe informované o dění prostřednictvím hromadného zasílání informací. Rovněž akreditace, která je pro přístup k EP povinná, je propojena s rejstříkem, a tak se do něj zaregistrují.

Byl zde však ještě jeden důvod, proč se velké společnosti začaly zapojovat do regulace. Komise totiž hrozila, že pokud nebude mít současné nastavení dostatečnou odezvu a zapojení, zpřísní regulační pravidla například povinováním registrace v rejstříku.¹¹⁸ Z tohoto důvodu společnosti vyvinuly větší aktivitu v podpoře stávajícího nastavení a dobrovolně se nechaly i registrovat. Komise se s EP nakonec dohodli, že registrace přesto nebude povinná a je jen otázkou, do jaké míry měla vliv zvýšená aktivita zájmových skupin. Každopádně, jedná se o důkaz tvrzení, že povinnou regulací by se zájmové skupiny cítily výrazněji regulovány.

Velké společnosti se nechtějí nechat regulovat v takové míře, jakou by si instituce EU představovaly. Reagují na regulaci podle toho, co jim přinese z hlediska jejich trhu.¹¹⁹ To je pochopitelné. Chtějí využít výhod nízké transparentnosti, kterou přináší práce „za scénou“. Také chtějí uchovat v tajnosti, kolik utratily pro konkrétního klienta, s kým se scházely a kvůli komu se scházely. Informace a znalosti jsou hybnou silou, a čím více veřejnost ví o lobbistických aktivitách, tím méně efektivní lobbying je.¹²⁰

¹¹⁵ Tamtéž.

¹¹⁶ Tamtéž.

¹¹⁷ Kontrolováno 16. března 2012.

¹¹⁸ *Sdělení Komise...*, bod 2.1.6.

¹¹⁹ Email od Marie Barosso Gomes z 27. března 2012.

¹²⁰ Email od Kerstin Hötzel z 30. dubna 2012.

5.2 Kvalita pravidel pro předcházení nekalým praktikám v lobbování

5.2.1 Kodex lobbistů

Ze všech institucí uplatňují kodex lobbistů pouze Komise a EP. Každá instituce uplatňovala svůj vlastní lobbistický kodex, nicméně počínaje prosincem 2008 probíhaly jednání mezi EP a Komisí s cílem přezkoumat proveditelnost vytvoření jednotného kodexu chování.¹²¹ Nový společný kodex lobbistů se stal součástí rejstříku transparentnosti. Podmínkou registrace v rejstříku je následné přijetí závazku dodržovat při výkonu lobbistické činnosti pravidla obsažená v kodexu chování.¹²² Kromě toho má každá z těchto institucí svůj vlastní kodex pro své zaměstnance a členy.¹²³

Společný lobbistický kodex je poměrně vágní¹²⁴ a mnohdy pouze opakuje pravidla, která lobbisté mají dodržovat, a vyplývají i z jiných souborů pravidel. Příkladem jsou odkazy na dodržování různých článků jednacího řádu EP v bodech j) a k).¹²⁵ Kritiku lze obrátit i na textový rozsah kodexu lobbistů. Ten totiž tvoří pouhých 12 bodů. Ve srovnání s kodexem Komise, který je tvořen osmi stranami bez příloh,¹²⁶ je to velice málo. Kodex EP obsahuje devět článků, které jsou však rozepsané podrobněji než kodex lobbistů.¹²⁷ Důvodem kritiky rozsahu je zejména fakt, že díky tak malému počtu bodů neobsahuje kodex lobbistů více relevantních pravidel. Otázkou je, která z pravidel jsou v lobbistickém kodexu potřebná. Odpověď je vysvětlena v kapitole 5.2.3, ve které jsou analyzována právě ta pravidla, která v kodexu skutečně mají smysl.

¹²¹ *Joint Statement Regarding the Progress Achieved to Date* [online]. High-Level Working Group on a Common Register and Code of Conduct for Lobbyists, 22. dubna 2009 [cit. 23. března 2012]. Dostupné na <<http://www.aalep.eu/sites/default/files/documents/Towards%20a%20Common%20Lobbyists'%20Register%20EC-EP.pdf>>.

¹²² PITROVÁ, KUBOVÁ: *Regulace procesu...*, s. 35.

¹²³ Viz kapitolu 5.2.2.

¹²⁴ Viz kapitolu 5.2.3.

¹²⁵ *Kodex chování* [online]. *Europa.eu*, [cit. 10. listopadu 2011]. Dostupné na <http://europa.eu/transparency-register/about-register/code-of-conduct/index_cs.htm>.

¹²⁶ *Code of Conduct for Commissioners...*

¹²⁷ *Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů* [online]. Evropský parlament, 23. ledna 2012 [cit. 3. února 2012]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+V0//CS&navigationBar=YES>>.

Kodex v podstatě představuje společný prvek EP a Komise.¹²⁸ V tom tkví jeho význam. Stojí za ním dvě významné instituce, které vyžadují jeho dodržování a společnou koordinaci se jim to také daří. Kodex sám o sobě není povinný, ale celkový mechanismus regulace je nastaven tak, že se lobbisté v podstatě podpisu kodexu nevyhnou. Pomocí nástrojů donucení souhlasu lobbistů s kodexem je jeho dopad mnohem širší. Lze však říci, že i tak se kodex nedotýká takového dosahu, jaký by měl jakožto závazná norma pro všechny zájmové skupiny bez ohledu na souhlas těchto skupin. U kodexu totiž existuje podobný problém v dobrovolnosti jako u rejstříku. K podpisu mohou sice být vedeni až nepřímo přinuceni, ale k dodržování je nikdo nedonutí, jelikož kodex je dobrovolný a nevytíkatelný odpovídajícími sankcemi. Nejedná se o žádnou závaznou zákonnou regulaci, ale pouze o doporučení, jak by měli lobbisté postupovat. Dodržování kodexu je spíše otázkou cti vůči veřejnosti a záleží na lobbistech, zda trvají na jejich pozitivním vnímání u veřejnosti. Cíl jejich zájmu je však pořád pro ně pochopitelně mnohem důležitější. Způsob, jakým svého cíle dosáhnou, je sice také důležitý (aby se předešlo zdiskreditování), nicméně až druhořadý. To samozřejmě neznamená, že by se kodexem nikdo neřídil. Lze předpokládat snahu o respektování ustanovení v kodexu, protože nedodržování by mimo jiné vedlo k vyloučení participace zájmové skupiny na tvorbě politiky. Většina zájmových skupin v kodexu pravděpodobně najde ustanovení, které jim nevyhovuje, a tak jej budou ignorovat. Nelze však očekávat, že se tak bude dít viditelně.

Regulace zájmových skupin kodexem je v EU poměrně jedinečná záležitost. Vždyť ze členských států jej vnitrostátně používají pouze Francie a Litva.¹²⁹ Přesto je to pravděpodobně nejjednodušejí prosaditelná regulace, jelikož i přes značnou míru dobrovolnosti existuje mechanismus, jak zájmovou skupinu přinutit kodex přijmout. Odlišnou záležitostí je však jeho efektivita a dopad na transparentnost komunikace lobbistů s institucemi. Příklad, kdy podobný způsob regulace nefungoval, lze nalézt i ve členském státě EU. Publikovaná studie zájmových skupin a lobbingu v Litvě poukázala na neefektivnost přijatého zákona v praxi.¹³⁰ Většina lobbistických aktivit, i přes platný zákon a etický kodex, probíhala neregulována a netransparentní cestou.

¹²⁸ PITROVÁ, KUBOVÁ: *Regulace procesu...*, s. 31.

¹²⁹ Tamtéž, s. 40.

¹³⁰ HREBENAR, Ronald J., McBETH, Courtney H., MORGAN, Bryson B. *Interests and lobbying in Lithuania:*

Kodex lobbistů v podstatě znamená, že zájmová skupina má jen morální povinnost se jím řídit. Souhlas s tímto kodexem je vyjadřován v souvislosti se zápisem do rejstříku a podobně jako rejstřík není obligatorní v případě řízení se jím. Pokud však lobbista vyjádří souhlas s kodexem, je jím řízen pouze on. Na institucích záleží, zda preferují jednání s lobbisty, kteří se ke kodexu vyjádřili souhlasně. V praxi se tak však nemusí dít. Podle Koena Rooverse, koordinátora ALTER-EU, vyjádření souhlasu s kodexem lobbistů, ani registrování se v rejstříku transparentnosti nezlepšilo přístup institucí k jejich skupině.¹³¹ V podstatě se jejich interakce s institucemi nijak nezměnila.

5.2.2 Ostatní kodexy (institucí, vlastní lobbistické)

Zástupci zájmových skupin se při registraci do rejstříku transparentnosti zavazují pravidly vycházejícími z etického kodexu lobbistů. Není však pro ně nezbytně nutné vyjadřovat souhlas s tímto kodexem, jestliže přistoupí na možné alternativní řešení. To má podobu doložení institutu seberegulace. Jinými slovy, pokud zájmová skupina disponuje kodexem chování s podobnými či přísnějšími pravidly, pak se zaváže předložit jej Komisi nebo EP na vyžádání.¹³² Svě interní kodexy tedy mohou mít i lobbisté v rámci společností, které zastupují. Mohou jim sice zadávat instrukce, jak v některých případech postupovat, ale je vysoce nepravděpodobné, že je budou regulovat, protože společnosti přece jen nebudou klást překážky svým zástupcům v prosazování jejich zájmů.

Daleko propracovanější pravidla pro omezení nekalé činnosti v oblasti vzájemné komunikace s lobbisty mají samotné instituce. Jejich institucionální kodexy jsou, jednak rozsáhlejší co se obsahu týče, a jednak konkrétnější v mnoha aspektech. Kodex chování komisařů byl 20. dubna 2011 revidován do stávající podoby.¹³³ Hlavním důvodem byla problematika „otáčivých dveří“,¹³⁴ kdy komisař po skončení svého funkčního období přejde pracovat pro lobbistickou společnost.¹³⁵ V současnosti je považován za jeden z nejpřísnějších

A spectrum of development. *Journal of Public Affairs*, 2008, roč. 8, č. 1-2, s. 55.

¹³¹ Email od Koena Rooverse z 29. března 2012.

¹³² PITROVÁ, KUBOVÁ: *Regulace procesu...*, s. 37.

¹³³ *Komise revidovala Kodex chování komisařů* [online]. Evropská komise, 20. dubna 2011 [cit. 3. února 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/11_498_cs.htm>.

¹³⁴ Viz kapitolu 5.3.

¹³⁵ *Exkomisař lobbyistou? Žádný problém* [online]. Euroskop.cz, 19. ledna 2011 [cit. 16. března 2012]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8955/18190/clanek/exkomisar-lobbyistou-zadny-problem>>.

kodexů, které se týkají osob zastávajících veřejný úřad.¹³⁶ Kodex chování EP, jehož příprava trvala pouhých deset týdnů, byl přijat 1. prosince 2011.¹³⁷ Jedná se o jasnou odpověď na kauzu „peníze za zákony“, která je rozebíraná výše v kapitole 4.1.2. Základní předností kodexu je obrovský důraz na transparentnost, jejíž nedostatek se projevil právě ve zmíněné kauze.

Vnitřní předpisy, mezi které lze kodexy institucí zařadit, jsou závazné a vynutitelné sankcemi. Pokud jsou v nich uvedena pravidla pro komunikaci s lobbisty, je poslancovou či úředníkovou povinností tak jednat. V opačném případě se vystavuje možnému potrestání. Kodexy institucí nepřímo regulují i chování lobbistů. Pokud totiž nedojde k tomu, že poslanec nebo úředník poruší pravidla, je lobbista regulován, protože musí adekvátně reagovat na chování úředníků, kteří se řídí kodexem. Jinými slovy, pro lobbistu je náročnější postupovat nelegálním způsobem, protože mu to pracovník instituce na základě řízení se kodexem nedovolí.

Lobbistický kodex a kodex institucí jsou velice odlišné. Jejich obsahová stránka je analyzována níže v kapitole 5.2.3.

5.2.3 Srovnání jednotlivých kodexů

Na začátku této kapitoly 5 byly uvedeny jednotlivé druhy kodexů, které se v rámci předcházení nekalým praktikám v lobbingu v EU vyskytují. Kapitola 5.2.3 se zaměřuje na lobbistický kodex a kodexy EP a Komise a srovnává jejich vlastnosti mezi sebou na základě toho, jak se ve svém obsahu zmiňují o střetu zájmů, podplácení dary, poskytování informací, přecházení úředníků k lobbistům a sankcích.

5.2.3.1 Střet zájmů

Kodex lobbistů se snaží na možný střet zájmů poměrně dobře, i když nepřímo, upozornit. Ostatně podívejme se na bod a): „[subjekty zapsané v registru] vždy oznámí své jméno a subjekt či subjekty, pro něž pracují nebo které zastupují; oznámí zájmy, cíle či účely

¹³⁶ *Komise revidovala Kodex...*

¹³⁷ *Nový kodex chování poslanců Evropského parlamentu* přijat [online]. Evropský parlament, 1. prosince 2011 [cit. 23. března 2012]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/pressroom/content/20111201IPR32927/html/Nov%C3%BD-kodex-chov%C3%A1n%C3%AD-poslanc%C5%AF-Evropsk%C3%A9ho-parlamentu-p%C5%99ijat>>.

a případně klienty nebo členy, které zastupují¹³⁸. Není zde přímo uvedeno, že lobbista má zabránit střetu zájmů, ale samotné poskytnutí informací nechává na institucích, aby tento případný střet posoudily a podle toho podnikly patřičné kroky.

První část kodexu, tak jak je napsaná, se snaží zabránit negativním dopadům lobbingu. V podstatě je zde nepřímě definován správný lobbing, tedy jak mají zájmové skupiny jednat, aby umožnily transparentnost. Již z bodu a)¹³⁹ kodexu je jasné, že transparentnost tímto získaná má za účel nápomoci institucím pochopit prosazovaný zájem a zjistit, kým je prosazován, a to nejen ve smyslu, kdo je lobbistickým zástupcem, ale i kdo je jeho klient. Ten totiž může chtít z obavy možného střetu zájmů nebo z důvodu citlivosti projednávané otázky zůstat v anonymitě.

Podobně jako bod a) lze vyložit i bod i), podle kterého lobbisté „informují jakékoli osoby, jež zastupují, o svých povinnostech vůči orgánům EU“¹⁴⁰. Touto povinností je například bod l), který už o možnosti případného střetu zájmů pojednává: „[lobbisté] získají předběžný souhlas dotyčného poslance nebo poslanců EP, pokud jde o smluvní vztah s asistentem poslance nebo o pracovní poměr, s cílem zabránit možnému střetu zájmů, a následně tento souhlas zanesou do rejstříku“¹⁴¹. Předběžný souhlas poslance je sice snahou o zamezení střetu zájmů, nicméně může dojít k situaci, kdy poslanec dá souhlas, ale ke střetu zájmů přesto dojde. Zabránilo by tomu zanesení souhlasu do rejstříku, čímž se souhlas stane viditelným a zároveň transparentním. Poslanec tak hypoteticky jedná čestně nebo s obavou, že by se mohl jinak zdiskreditovat.

V případě kodexu Komise se střetem zájmů zabývá jeho podstatná část, konkrétněji body 1.1. až 1.6.¹⁴² Předjetí konfliktu zájmů je zde řešeno jasným způsobem v podobě zákazu přijetí platby za téměř jakoukoliv činnost mimo rámec mandátu Komisaře. V tom je kodex velmi přísný, protože nedovoluje přijmout jakýkoliv druh platby ani za činnost jako je napsání článku, vydání knihy, pronesení řeči či účast na konferencích. Také musí deklarovat jakékoliv finanční zájmy nebo aktiva, která mohou způsobit konflikt zájmů ve výkonu jejich funkcí. Kodex se však neomezuje pouze na samotné komisaře. Pro zabránění jakémukoliv

¹³⁸ *Kodex chování...*

¹³⁹ Tamtéž.

¹⁴⁰ Tamtéž.

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² *Code of Conduct for Commissioners...*

potenciálnímu konfliktu zájmů musí komisaři deklarovat profesní aktivity a relevantní finanční holdingy jejich manželek či manželů.

Přes přísné a podrobné řešení možného střetu zájmů v podobě zákazu přijetí peněz však kodex neřeší střet v podobě zájmů, které komisař může mít bez ohledu na finanční perspektivu. Podle kodexu totiž může držet čestný post v politických, kulturních, uměleckých a charitativních nadacích a podobných tělesech. Účastí na těchto činnostech může cítit vnitřní povinnost preferovat zájmové skupiny s tímto zaměřením. Aniž by z toho pro něj plynuly finanční výhody, dochází tak ke střetu zájmů.

Kodex EP věnuje střetu zájmů celý článek 3.¹⁴³ V první řadě je v odstavci 1 samotný střet zájmů definován, což nedělá ani jeden z ostatních zkoumaných kodexů. Střet zájmů je zde uveden jako činnost nevhodně ovlivňující výkon povinností poslance. Definice je navíc i negativní, jelikož vysvětluje, že střetem zájmů není výhoda plynoucí z příslušnosti k určitému obyvatelstvu nebo široké kategorii osob. V odstavci 2 jsou pak instrukce, jak má poslanec v případě střetu zájmů postupovat. Odstavec 3 popisuje prevenci určenou zejména poslancům, kteří zastávají funkci, u které něco takového hrozí. Prevence spočívá ve zveřejnění možného střetu zájmů.

Jak je tedy vidět, kodex EP se snaží pojmout problematiku střetu zájmů ze všech úhlů, tedy pojmově, prevencí a následným postupem. Ve srovnání s kodexem Komise je toto pojetí mnohem komplexnější. Kodex Komise je sice podrobný, ale zabývá se pouze jedním úhlem pohledu, tedy z hlediska finančního obohacení. Kodex lobbistů je v této problematice velice stručný. Navíc se zabývá také jen jedním úhlem pohledu, což je prevence.

5.2.3.2 Podplácení dary

O podplácení a nabízení darů se kodex lobbistů zmiňuje stroze, co se rozsahu textu a detailnosti týče. Nicméně i v tomto krátkém textu se snaží danou problematiku pojmout co nejširším způsobem. V bodě b), který říká, že lobbisté „nezískávají ani se nesnaží získat informace či jakákoli rozhodnutí nečestným způsobem nebo využitím neoprávněného tlaku či nevhodného chování“¹⁴⁴, se odděluje pozitivní lobbying od korupčního jednání, což je mnohdy předmětem kritiky široké veřejnosti, která tuto činnost takto vnímá. Negativum

¹⁴³ *Kodex chování poslanců...*

¹⁴⁴ Tamtéž.

tohoto bodu je tvořeno zejména snahou o široké vymezení nekalého jednání. Jednoduše, není přesně vymezeno, co znamenají pojmy „nečestný způsob“, „neoprávněný tlak“ a „nevhodné chování“. Není tak jasné, zda do těchto pojmů patří i finanční a věcné dary nebo pouze vydírání. Je proto mnohem náročnější dokázat, že lobbista jednal v rozporu s kodexem.

Kodex Komise je už ohledně darů přesnější a v tomto případě je vymezení finanční částkou velice vhodným způsobem. Není totiž potřeba zabývat se otázkou, o jaký dar se jedná. Roli hraje až jeho hodnota, čímž se předchází řadě sporů o to, zda je daný dar (z hlediska jeho charakteru) už příliš, nebo ještě akceptovatelný. Podle bodu 1.11. komisaři nesmí přijmout dar hodnoty vyšší než 150 euro.¹⁴⁵ Dar vyšší hodnoty musí předat protokolárnímu oddělení. Toto oddělení by navíc mělo dary hodnoty vyšší než 150 euro registrovat. Mezi dary je Komisí řazeno i ocenění, o kterém musí Komisař informovat předsedu Komise. Toto ocenění totiž mnohdy znamená i určitý finanční dar. Ten má Komisař podle kodexu věnovat charitě podle svého uvážení.

Zákaz přijetí daru finanční hodnoty vyšší než 150 euro platí i pro poslance EP, jejichž kodex se dary zabývá v článku 5.¹⁴⁶ Oproti Komisi je zde však ještě jedno specifikum, a to že dar musí být projevem zdvořilosti. Tento dovětek pomáhá vymezovat dar oproti úplatku lépe než u Komise. Jestliže si komisař může dar do 150 euro ponechat, poslanec EP jej naopak musí předat předsedovi EP. V článku 5 se také nachází negativní vymezení toho, co dar není. Nejedná se tak zejména o cestovní výdaje. Článek si však v problematice nechává určitou rezervu v podobě odkazu na prováděcí opatření, která jej mohou měnit či specifikovat. V tomto je kodex EP o krok napřed oproti ostatním kodexům, jelikož je flexibilní a může reagovat na aktuální situace.

5.2.3.3 Poskytování informací

Problematika poskytování informací je důležitým hlediskem kvality a použitelnosti kodexů. V případě kodexu lobbistů není tato záležitost dostatečně upravena. Co se toků informací od institucí k lobbistům týče, není zde žádná úprava. Je tedy jasné, že veškerá pravidla o poskytování informací musí dodržovat úředníci. Zajímavé však je, vzhledem

¹⁴⁵ *Code of Conduct for Commissioners...*

¹⁴⁶ *Kodex chování poslanců...*

k preventivnímu směřování lobbistického kodexu, že lobbisté nejsou nabádáni, aby nepožadovali po úřednících informace, které jim nejsou pravomocní poskytnout. V tomto smyslu je upraven pouze tok mezi lobbistou a klientem, jelikož podle bodu g) „lobbisté [nesmí prodat] třetím stranám kopie dokumentů získaných od kteréhokoli orgánu EU“¹⁴⁷. Očividně jim však nic nebrání je získat. Kodex v tomto smyslu pamatuje pouze na bývalé zaměstnance institucí. V bodě h) jsou lobbisté nabádáni, aby „[dodržovali] veškerá pravidla upravující práva a povinnosti bývalých poslanců Evropského parlamentu a členů Evropské komise“¹⁴⁸.

Kodex Komise se poskytováním informací příliš nezabývá. Obdobně na tom je i kodex EP.

5.2.3.4 Přecházení úředníků k lobbistům¹⁴⁹

Kodexy se také snaží reflektovat přecházení bývalých úředníků k lobbistům. Konkrétně kodex lobbistů se tímto zabývá hned v několika částech. Nejdříve se v bodech c), d), e)¹⁵⁰ snaží oddělit lobbying od oficiální činnosti institucí. Jinými slovy poukazuje na to, že lobbista není zástupce evropských institucí, který má právo jednat jejich jménem, ale naopak jej staví do vztahu dvou odlišných stran, které spolu vyjednávají na konkrétní téma. Lobbista zde má být v pozici zástupce klienta, tedy například firmy, nevládní organizace apod. To lze považovat za definici hranice mezi oběma subjekty. Body f) až i)¹⁵¹ slouží hlavně pro podporu vnitřních pravidel institucí, které regulují úředníky. Zde jsou zahrnuta především opatření proti problému „otáčivých dveří“¹⁵². V bodě f) je nepřímě popsána prevence proti navádění úředníků, aby opustili své posty a přešli k lobbistům. Bod g) lobbisty upozorňuje na povinnost bývalých úředníků dodržovat pravidla jako je například mlčenlivost. Je to v podstatě pojistka, aby bývalí zaměstnanci skutečně nevyzradili citlivé informace. Podobná záležitost je ještě jednou připomenuta v bodě h), podle kterého musí lobbisté „[dodržovat]

¹⁴⁷ Tamtéž.

¹⁴⁸ Tamtéž.

¹⁴⁹ V této kapitole je pouze srovnán výskyt pravidel pro přecházení úředníků k lobbistům. Samotné problematice přecházení se pak dále věnuje kapitola 5.3.

¹⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵¹ Tamtéž.

¹⁵² Viz kapitolu 5.3.

veškerá pravidla upravující práva a povinnosti bývalých poslanců Evropského parlamentu a členů Evropské komise“¹⁵³.

Kodex Komise věnuje pravidlům v případě ukončení činnosti v instituci sekci 1.2.¹⁵⁴ Do 18 měsíců v úřadu mají komisaři nejpozději čtyři týdny před ukončením činnosti informovat Komisi kvůli zhodnocení prostředí dalšího plánovaného zaměstnání. V případě podobnosti zaměstnání s tím předchozím je vytvořena ad hoc etická komise, která zhodnotí dopad nástupu na novou pozici. V rámci prevence zneužití zkušeností a vědomostí z výkonu úřadu nemá bývalý komisař oslovovat Komisi za účelem lobbování.

V kodexu EP se problematikou zabývá krátký článek 6, který nezamezuje bývalým poslancům stát se lobbistou. Pamatuje akorát na skutečnost, že bývalý poslanec dobře zná strukturu zázemí EP, a tudíž řeší pouze tuto část. Článek doslova zní: „Bývalí poslanci Evropského parlamentu, kteří jsou profesionálně zapojeni do lobbování nebo zastupování přímo spojeného s rozhodovacím procesem Unie, nemohou po celou dobu svého zapojení do této činnosti využívat zázemí poskytovaného bývalým poslancům podle pravidel, která pro tyto účely stanovilo předsednictvo.“¹⁵⁵

5.2.3.5 Sankce

Kodex lobbistů se o případných sankcích nezmiňuje. Je to logické, protože nelze vymáhat sankce u kodexu, který je v podstatě dobrovolný.

Kodex Komise obsahuje systém sankcí a nápravných opatření v části 2.¹⁵⁶ Jako první řešení je zde uvedena rezignace komisaře. Je to v podstatě snaha o předejití zdiskreditování celé Komise. Dalším řešením je přinucení komisaře k odchodu z postu Soudním dvorem. Ten mu rovněž může vzít právo na penzi nebo benefity. Toto řešení je sice mnohem účinnější, ale také zdlouhavější, jelikož je potřeba čekat na rozhodnutí soudu. Etické nejasnosti pak řeší ad hoc etická komise. Není však jasné, jaké jsou její možnosti nápravy či udělování sankcí.

Nejlépe jsou sankce řešeny u kodexu EP. Celý článek 7 se zabývá poradním výborem, kterému v případě porušení kodexu předá předseda EP celou záležitost, jak tvrdí bod 1

¹⁵³ *Kodex chování...*

¹⁵⁴ *Code of Conduct for Commissioners...*

¹⁵⁵ *Kodex chování poslanců...*

¹⁵⁶ *Code of Conduct for Commissioners...*

článku 8.¹⁵⁷ Oproti kodexu Komise je v článku 8 také uvedeno, že poradní výbor může rozhodnout o uložení sankce. Systém sankcí však v kodexu není, nicméně odkazuje se na článek 153 odst. 3 jednacího řádu, ze kterého může vybírat jedno nebo více sankčních opatření. Nutno podotknout, že údaje o uložených sankcích jsou zveřejněny na viditelném místě webových stránek EP, a to až do konce daného funkčního období.¹⁵⁸ Informaci, kde se má tento údaj nacházet, již kodex neudává, avšak lze předpokládat, že bude uveden v profilu každého sankcionovaného poslance.

5.3 Omezení přecházení z úřednického postu v institucích k lobbistickým skupinám

Již v kapitole 5.2.3.4 byla zkoumána kvalita pravidel zabývajících se přecházením úředníků k lobbistům, které se vyskytují v kodexu lobbistů a kodexech institucí. Je však vhodné prozkoumat důvody, proč by právě tato oblast měla být regulována.

Vymezujeme-li definici pojmu „otáčivých dveří“, který je úzce spjat s přecházením úředníků k lobbistům, je potřeba se nejdříve podívat na to, jak jej vidí organizace ALTER-EU, která tomuto tématu v současné době přikládá velký význam a aktivně vystupuje proti této činnosti: „Termín ‚otáčivých dveří‘ odkazuje na snadný přechod zaměstnanců z pozic ve veřejném sektoru k práci ve světě lobbingu a naopak. Hlavním specifikem tohoto fenoménu otáčivých dveří je potencionální konflikt zájmů, který může nastat. Když se toto stane, korporátní společnosti získají vnitřní know-how, důležité kontakty a především obrovský vliv.“¹⁵⁹

Jiný výklad pojmu lze problematiku ukázat na příkladu: Zpravodaj zabývající se směrnici o redukcích emisí CO₂ z lehkých komerčních dopravních prostředků také předsedá „Fóru pro automobily a společnost“, což je fórum vedeno společně Asociací evropských automobilových průmyslníků (ACEA), Evropskou radou pro automobilový obchod & opravy (CECRA), Evropské asociace dodavatelů automobilového průmyslu (CLEPA), Mezinárodní federace automobilového průmyslu (FIA) a Asociace japonských automobilových průmyslníků (JAMA). Toto průmyslové fórum je arénou pro debatu, která spojuje

¹⁵⁷ *Kodex chování poslanců...*

¹⁵⁸ *Kodex chování poslanců...*

¹⁵⁹ *Block the Revolving Door!* [online]. ALTER-EU, listopad 2011 [cit. 23. března 2012]. Dostupné na <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/altereu_rd_faq.pdf>.

automobilové organizace a klíčové politiky z hlavních legislativních institucí.¹⁶⁰ V případech, jako je tento, je řešením zákaz poslancům EP provozovat jakoukoliv placenou nebo dobrovolnou externí aktivitu, která zahrnuje lobbying nebo která může vést ke střetu zájmů. Poslanec by tedy neměl být například členem bankovní rady nebo průmyslového fóra, když se ve stejné době zabývá pro daný sektor klíčovou parlamentní rolí jako zpravodaj nebo stínový zpravodaj.

Ještě v roce 2008 byl fenomén otáčivých dveří považován za nepříliš častý,¹⁶¹ avšak už dříve se projevovaly náznaky poukazující na to, že tento problém existuje. Pod vedením komisaře Neila Kinnocka byla na jaře 2000 zveřejněna Bílá kniha o reformě Komise,¹⁶² která vyjadřovala závazek Komise k dodržování nových etických pravidel v oblasti vlastní zaměstnanecké politiky. Komplexně se jedná o soubor vnitřních opatření například proti „otáčivým dveřím“, přijímání darů nebo zneužití postavení rodinných příslušníků.

Vzhledem k mnohdy úzké spolupráci pracovníků institucí EU s lobbisty je potřeba zamezit zneužití znalostí úředníka končícího v instituci ve prospěch lobbistů. Možným řešením je dočasný zákaz pro úředníky po určitou dobu vykonávat lobbistickou činnost. Dne 24. listopadu 2011 započala ALTER-EU kampaň pro potírání „otáčivých dveří“ v Bruselu. Požaduje nová pravidla, která by zahrnovala:

- dvouletý zákaz pro úředníky stát se po opuštění své pozice lobbisty,
- nová pravidla regulování lobbistů
- a plnou transparentnost v případech otáčivých dveří.¹⁶³

Dvouletý zákaz pro úředníky stát se po odchodu z pozice lobbisty má svůj specifický význam. Vymezení přechodného období v postzaměstnanecké fázi konkrétního aktéra sleduje především tři aspekty: zabránění využití krátkodobých privilegovaných informací, zneužití střednědobých personálních sítí a kontaktů ve státních institucích, a zamezení úspěšné aplikaci dlouhodobějších obecnějších znalostí o fungování daného prostředí.¹⁶⁴ Zneužití krátkodobých informací v podstatě může znamenat i porušení vázanosti mlčenlivostí

¹⁶⁰ RASMUSSEN: *Lobbying the European...*

¹⁶¹ *Lobbying in the EU: An Overview* [online]. EU Inside, září 2008 [cit. 26. března 2012]. Dostupné na <<http://www.eurunion.org/News/eunewsletters/EUInsight/2008/EUInsight-Lobbying-Sept08.pdf>>.

¹⁶² Evropská komise. Bílá kniha o reformě Evropské komise ze dne 1. března 2000. *COM(2000) 200*.

¹⁶³ CLAUSEN: *Revolving Door Provides...*, s. 4.

¹⁶⁴ PITROVÁ, KUBOVÁ: *Regulace procesu...*, s. 35.

v případech, kdy se jedná o citlivé a důležité údaje. Vytvoření osobních kontaktů je běžnou socializační záležitostí pracovníků. Tyto kontakty pak po ukončení zaměstnání a méně časté interakci ochabnou. Dlouhodobé znalosti fungování prostředí nejsou pro původního zaměstnavatele (instituci) nijak nebezpečné, nýbrž naopak představují zvýšení efektivity ve vztahu instituce a lobbisty podle nastavených pravidel. Dlouhodobý aspekt tak nemusí být tolik regulován. Z tohoto důvodu je dvouletý zákaz lobbingu navrhovaný ALTER-EU adekvátní. Nižší interval by ohrožoval krátkodobé a střednědobé aspekty. Vyšší interval by pak byl zbytečně dlouhý bez významného dopadu na regulaci. Jiné zdroje ale považují za vhodné prodloužit tento zákaz lobbingu na mnohem delší časový úsek tří až pěti let.¹⁶⁵

Regulace v podobě dočasného zákazu lobbingu těch, kteří čerstvě odešli ze své funkce, se v institucích EU v dostatečné míře nevyskytuje. Je však jistým způsobem začleněna do kodexů institucí.¹⁶⁶ Přesto by se jednalo o poměrně efektivní způsob, jak lobbing alespoň částečně regulovat v tom smyslu, že by se zabránilo korupci a odchodu schopných pracovníků sil „na druhou stranu“ pomyslné hranice mezi lobbovanými a lobbisty v případě, že by jim byly nabízeny lepší podmínky, a to především finanční.

Dočasný zákaz lobbingu je v první řadě regulací úředníků, které zájmové skupiny lákají, aby pracovali pro ně. Úředník buď zůstane loajální instituci a nepřestoupí, nebo je regulován zákazem lobbingu po určitý čas. Zároveň se jedná o regulaci lobbistů, jelikož profesionální lobbista nemůže svou činnost po určitou dobu od opuštění úřednického postu vykonávat.

¹⁶⁵ Email od Kerstin Hötzel z 30. dubna 2012.

¹⁶⁶ Viz kapitolu 5.2.3.4.

5.4 Shrnutí mechanismu regulace lobbingu

Tabulka 1: Shrnutí mechanismu regulace lobbingu.

Druh regulace	Hlavní vliv	Otázka povinnosti	Poznámky
Rejstřík transparentnosti (a zveřejňování informací)	Lobbisté	Registrace je dobrovolná	Registrace nutně neznamená jednodušší přístup k institucím
Kodex chování lobbistů	Lobbisté	Dobrovolnost v dodržování	Příliš stručný, aby obsáhl vše, co je potřeba regulovat
Kodex chování EP	Instituce	Nedodržování postihováno sankcemi	Detailně propracovaný, vytvořen až na popud nekalého chování
Kodex chování Komise	Instituce	Nedodržování může vést ke ztrátě mandátu demisí nebo odvoláním	Propracovaný střet zájmů
Akreditace v Evropském parlamentu	Lobbisté	Povinná pro ty, kteří chtějí lobbovat v budově EP	Účinná svou vynutitelností až povinností.
Dočasný zákaz lobbingu	Instituce	Dosud dostatečně nevyřešeno	V lobbingu institucí EU se vyskytuje pouze v kodexech

Zdroj: autor.

Každá z regulací má svá specifika, klady a zápory ve vztahu k jeho funkčnosti a efektivitě. Pro výzkum je rovněž důležitá informace, zda používání dané regulace ovlivňuje spíše počínání institucí a jejich úředníků ve vztahu k zájmovým skupinám, nebo naopak zájmové skupiny samotné. Kapitola 5 končí tabulkou, kde jsou shrnuty základní vlastnosti jednotlivých druhů regulací. Je zde uvedeno, na koho má daná regulace hlavní vliv, tedy koho v podstatě reguluje. Následuje zhodnocení, zda, v čem a případně v jakém smyslu je regulace povinná. V poznámkách pak jsou uvedeny nejzákladnější klady a zápory.

Z tabulky je zřejmé, že ty regulace, které se zaměřují na lobbisty, jsou většinou dobrovolného charakteru, kdežto u regulací zaměřených na instituce dochází k jisté povinnosti v dodržování, kde jsou odchylky postihovány sankcemi různého typu. Určitým způsobem z toho vybočuje akreditace v EP. Povinnost akreditovat se před vstupem do EP však neznamená, že lobbista nemůže poslance oslovit mimo budovu EP.

V neprospěch účinné regulace svědčí to, že v případě její dobrovolnosti nelze dodržování vymáhat sankcemi. V současné době existuje v evropském lobbingu stále ještě přílišná dobrovolnost. Aby se jednalo o skutečně účinnou regulaci, musí být povinná a

případně vymahatelná sankcemi. Nicméně, povinnosti regulace a její větší účinnosti nelze docílit, jelikož zájmové skupiny nepřipustí přijetí tak přísných pravidel.

Co se týče základních nedostatků, a případně pozitiv, ty jsou v posledním sloupci. Podrobněji jsou tyto záležitosti rozebírány v příslušných kapitolách výše, nicméně společným nedostatkem těch regulací, které se zaměřují na lobbisty je nedostatečná propracovanost a nedotaženost. Chybí jasné motivátory, které přesvědčí lobbisty, aby se na dobrovolné regulaci podíleli (například u rejstříku registrace nezajistí lepší přístup k institucím). Naopak, převážně povinné regulace jsou daleko propracovanější. Tam je to také potřeba, aby bylo jasné, co má být sankcionováno jako porušení.

Závěr

Po analýze všech zkoumaných aspektů, které byly definovány v úvodu, byla potvrzena většina hypotéz. První hypotézou je: *Regulace institucí EU a jejich přístupu k lobbistům umožňuje kontrolování vzájemné interakce mezi lobbisty a institucemi více než regulace samotných lobbistů.* Tato hypotéza byla potvrzena hned na několika místech. Nemožnost pojmového uchycení lobbingu znesnadňuje jeho kontrolu, jelikož není jasné, koho přesně kontrolovat. V případě kodexů byla vyšší kvalita a konkrétnost zavedená u pravidel určených institucím. To svědčí o jednoduchosti regulace oproti lobbistickému kodexu, který je krátký a příliš obecný. V případě omezení přecházení úředníků z bývalých veřejných postů k soukromým subjektům za účelem regulace

Další hypotéza se týkala pojmosloví: *Náročnost pojmového uchycení lobbingu znemožňuje regulaci této činnosti na straně lobbistů, protože je problematické podchytit, kdo do této skupiny patří.* V práci bylo poukázáno na rozmanitost různých definic pojmu lobbying, které se, ať mnohdy mají v jádru stejné prvky, liší. Je také rozdíl v šíři chápání tohoto pojmu, kdy jej lze vykládat úzce, či široce a zahrnout tak do něj další činnosti. Co se institucí týče, EP a Komise, mají svou definici lobbingu. Problémem však je, že jejich definice není jednotná, nýbrž každá z nich si tuto činnost vykládá po svém podle toho, jaký je jejich základní záměr v přístupu k lobbingu. Tedy zda očekávají větší regulaci, nebo spíše větší míru volnosti pro lobbisty. Zajímavé je, že i přes nejednotnost pojmů dokázaly instituce vytvořit společný regulační systém.

Vztahem transparentnosti a komunikačních kanálů se zabývalo toto tvrzení: *S množstvím regulace roste transparentnost, ale klesá přístupnost komunikačních kanálů mezi lobbisty a institucemi.* Především mezi institucemi existuje všeobecný přístup k problematice považující transparentnost za nutnost. Na základě tohoto přesvědčení proto prosazují různé posuny v regulaci (rejstřík transparentnosti, kodexy apod.). Nicméně jsou známy případy, kdy přílišná snaha o regulaci vyústila v krok zpět, který se projevil buď neefektivitou regulace, nebo úplným zbrzděním procesu prosazování zájmů. Příkladem uvedené neefektivity je rejstřík transparentnosti, který se sice od svého vzniku stal propracovanějším, ale stále postrádá účinné přesvědčování lobbistů různými motivacemi, aby se zaregistrovali. Tím by instituce následně získaly potřebné informace pro pochopení záměrů lobbistů. To by znamenalo zvýšení transparentnosti ve smyslu lepšího pochopení

zájmů institucemi. I když se lobbista zaregistruje, poskytnuté informace nemusí být a mnohdy ani nejsou dostatečně kvalitní na to, aby splnily tuto funkci. V tomto případě tedy existovala snaha o zvýšení transparentnosti, ale nedošlo ke zvýšení přístupnosti komunikačních kanálů v podobě poskytnutých informací. Případem zbrzdění procesu prosazování zájmů, tedy přeneseně zbrzdění komunikačních kanálů dochází u akreditace nutné pro vstup do EP. Ve snaze zvýšit transparentnost došlo k reformě poskytování propustek. Zavedení jednodenní vstupní karty však znamenalo výrazné časové zdržení pro lobbyisty i personál v instituci. Je zřejmé, že původní roční propustka bez nutnosti získat jednodenní kartu představovala optimální rovnováhu mezi mírou regulace a transparentnosti. Zkoumaná hypotéza tedy byla prokázána.

V práci byl také zkoumán výklad pojmu transparentnost: *Registrace lobbyistů pozitivně ovlivňuje transparentnost tím, že instituce lépe znají záměry lobbyistů.* Záměry lobbyistů lze předvídat z údajů uvedených v rejstříku. Předpoklad, že rejstřík bude sloužit jako vodítko i pro instituce, aby se lépe zorientovaly v tom, co lobbyisté budou požadovat ještě před samotnou schůzkou s nimi, se potvrdil jen z části. Jak bylo v práci uvedeno, rejstřík obsahuje u některých zájmových skupin neaktuální údaje například, co se týče financí, popisu činnosti apod. Chybí také jednotnost, které konkrétní údaje (za jaké období a do jaké šíře) se mají do rejstříku vyplňovat. V rejstříku uvedené údaje sice pracovníkům institucí napomůžou ve vytvoření si určitého přehledu o zájmové skupině, nicméně konkrétnější závěry si pracovník vytvořit nemůže, jelikož nemusí mít odpovídající podklady.

Analyzovány byly i kodexy: *Pravidla prostřednictvím kodexů skutečně zavazují a regulují pouze instituce.* Svůj kodex upravující jednání se zájmovými skupinami má EP a Komise. Lobbyisté se řídí svým kodexem nebo kodexy svých společností. Zatímco je lobbyistický kodex poměrně strohý a navíc bez jakékoliv sankční regulace, kodexy institucí obsahují velice propracovaná pravidla včetně sankčních mechanismů. Tím se tyto kodexy stávají oproti lobbyistickým kodexům skutečně zavazující.

Aktuálním tématem je problém „otáčivých dveří“: *Omezení přecházení bývalých úředníků k lobbyistům na dva roky reguluje přísun citlivých informací, které mohou lobbyisté zneužít.* Omezení možnosti bývalých úředníků pracovat pro zájmové skupiny je skutečně adekvátní v rozsahu dvou let. Interval je dostatečně dlouhý na to, aby předešel zneužití krátkodobých citlivých informací, kterými bývalý pracovník instituce disponuje. Také

zabraňuje zneužití vytvořených kontaktů. Dlouhodobý aspekt v podobě obecných znalostí instituce byl naopak vyhodnocen jako pozitivní pro interakci mezi institucemi a zájmovými skupinami. Nemusí proto být omezován. Z tohoto důvodu není interval delší než dva roky opodstatněný.

S tématem lobbingu úzce souvisí i povinnost regulace: *Prvek povinnosti, nebo hrozba jeho uplatnění, u lobbistů i institucí způsobuje plné podřízení se regulaci.* Povinnost regulace skutečně představuje podřízení se regulaci. V případě povinné regulace lze uplatňovat sankce různého druhu. Pokud jsou sankce adekvátní, způsobují, že subjekty se regulaci podřídí, jelikož se jim nekalé jednání nevyplatí. Nejde však pouze o sankce. I samotný prvek povinnosti má pozitivní vliv na dodržování regulačních mechanismů. Příkladem je zmínka Komise o případné revizi rejstříku transparentnosti, pokud se do něj nepřihlásí dostatečné množství zájmových skupin. Ve zmínce zazněla i myšlenka povinného registrování. Důsledkem bylo, že ty zájmové skupiny, které k registraci příliš neinklinovaly, se nakonec registrovaly. Nechtěly totiž žádnou další revizi, která by mohla znamenat povinnost registrace, a tudíž i větší kontrolu dodržování regulačních systémů a případné sankce. Navíc by mohlo dojít například k upřesnění, jaká finanční data a s jakou podrobností je nutnost do rejstříku vkládat, což také nechtěly.

U tématu regulace lobbingu v EU lze do budoucna očekávat další vývoj. Spousta otázek ještě není vyjasněna. Patří mezi ně problematika „otáčivých dveří“ nebo také spor mezi povinností a dobrovolností regulace. Rovněž přechod na nový systém regulace v podobě společného rejstříku transparentnosti je stále ještě poměrně čerstvý a teprve jeho delší používání skutečně prokáže jeho kvality a nedostatky. Jako doporučení dalšího výzkumu se nabízí hlubší analýza regulace přecházení bývalých pracovníků institucí k lobbistům a zkoumání dopadů nového rejstříku transparentnosti v průběhu času.

Prameny

An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups [online]. Evropská komise, [cit. 26. dubna 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf>.

Code of Conduct for Commissioners [online]. Evropská komise, 2011 [cit. 3. února 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf>.

Definice zástupců zájmových skupin dostupná na <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/0073710a27/P%C5%99ehled.html>>.

Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o zřízení Rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politiky EU. Úř. věst. L 191, 22. července 2011.

Email od Kerstin Hötzel z 30. dubna 2012.

Email od Koena Rooverse z 29. března 2012.

Email od Marie Barosso Gomes z 27. března 2012.

European Governance – A White Paper [online]. Evropská komise, 25. července 2001 [cit. 2. května 2012]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF>>.

Evropská komise. Bílá kniha o reformě Evropské komise ze dne 1. března 2000. *COM(2000) 200*.

Evropská komise. Zelená kniha o iniciativě pro transparentnost ze dne 3. května 2006. *KOM(2006) 194*.

Interinstitutional Agreement on a Common Transparency Register between the Parliament and the Commission [online]. 11. května 2011 [cit. 18. listopadu 2011]. Dostupné na <[http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7_TA-PROV\(2011\)0222_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7_TA-PROV(2011)0222_EN.pdf)>.

Joint Statement Regarding the Progress Achieved to Date [online]. High-Level Working Group on a Common Register and Code of Conduct for Lobbyists, 22. dubna 2009 [cit. 23. března 2012]. Dostupné na <<http://www.aalep.eu/sites/default/files/documents/Towards%20a%20Common%20Lobbyists'%20Register%20EC-EP.pdf>>.

Kdo by se měl zaregistrovat? [online]. Europa.eu. [cit. 4. listopadu 2011]. Dostupné na <http://europa.eu/transparency-register/your-organisation/who-register/index_cs.htm>.

Kodex chování [online]. Europa.eu, [cit. 10. listopadu 2011]. Dostupné na <http://europa.eu/transparency-register/about-register/code-of-conduct/index_cs.htm>.

Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů [online]. Evropský parlament, 23. ledna 2012 [cit. 3. února 2012]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+V0//CS&navigationBar=YES>>.

Lobbying Disclosure Act [online]. Lobbying Disclosure, 19. prosince 1995 [cit. 11. března 2012]. Dostupné na <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>>.

Oficiální statistiky rejstříku transparentnosti dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/statistiques_en.pdf>.

Příloha X Jednacího řádu EP je dostupná na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120521+ANN-10+DOC+XML+V0//CS&language=CS&navigationBar=YES>>.

Registrace zájmové skupiny Germanswatch <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=99203901869-52&isListLobbyistView=true>>.

Registraci zájmové skupiny OGP GAZ-SYSTÉM S.A. <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=00105537635-20&isListLobbyistView=true>>.

Sdělení Komise – Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“ ze dne 21. března 2007, KOM/2007/0127.

The Members of Barroso Commission (2004-2009). European Commission, 16. února 2010 [cit. 26. června 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_en.htm>.

Žádost o akreditaci u Evropského parlamentu [online]. Europa.eu, 4. dubna 2012 [cit. 15. května 2012]. Dostupné na <http://europa.eu/transparency-register/request-ep/index_cs.htm>.

Literatura

Another MEP Exposed in 'Cash for Laws'-Scandal [online]. ECCJ, 28. listopadu 2011 [cit. 25. dubna 2012]. Dostupné na <<http://www.corporatejustice.org/another-mep-exposed-in-cash-for.html?lang=fr>>.

Benchmarks for the EU lobbying transparency register [online]. ALTER-EU, 4. února 2008 [cit. 26. března 2012]. Dostupné na <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Lobby_register_benchmarks ALTER-EU_4_February_2008.pdf>.

Block the Revolving Door! [online]. ALTER-EU, listopad 2011 [cit. 23. března 2012]. Dostupné na <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/altereu_rd_faq.pdf>.

BRAND, Constant. *Buzek Presents Anti-Sleaze Plan* [online]. EuropeanVoice.com, 7. července 2011 [cit. 16. března 2012]. Dostupné na <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/buzek-presents-anti-sleaze-plan/71554.aspx>>.

BRUNELL, Thomas L. The Relationship Between Political Parties and Interest Groups: Explaining Patterns of PAC Contributions to Candidates for Congress. *Political Research Quarterly*, 2005, roč. 58, č. 4, s. 681–688.

CINGOTTI, Natacha, CLERCK, Paul de. *Lobbying in Brussels: How Much Do the Top 50 Companies in the EU Spend?* [report]. Brussels: Friends of the Earth Europe, 2010.

CINI, Michelle. European Commission Reform and the Origins of the European Transparency Initiative. *Journal of European Public Policy*, 2008, roč. 15, č. 5, s. 743–760.

CLAUSEN, Jens. *Revolving Door Provides Privileged Access: Why the European Commission Needs a Stricter Code of Conduct*. Brussels: ALTER-EU, 2011.

Crucial Lessons to be Learned From the McCreevy Scandal [online]. CEO, 18. října 2010 [cit. 23. června 2012]. Dostupné na <http://www.corporateeurope.org/sites/default/files/sites/default/files/article/Lessons_learned_with_links.pdf>.

Exkomisař lobbyistou? Žádný problém [online]. Euroskop.cz, 19. ledna 2011 [cit. 16. března 2012]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8955/18190/clanek/exkomisar-lobbyistou-zadny-problem>>.

GREENWOOD, Justin. *Representing Interest in the European Union*. Basingstoke: Maxmilian Press, 1997.

HOLMAN, Craig, LUNEBURG, William. *Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform* [online]. Interest Groups & Advocacy, 20. března 2012 [cit. 2. června 2012], Dostupné na <<http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v1/n1/full/iga20124a.html>>.

HREBENAR, Ronald J., McBETH, Courtney H., MORGAN, Bryson B. Interests and lobbying in Lithuania: A spectrum of development. *Journal of Public Affairs*, 2008, roč. 8, č. 1-2, s. 51–65.

CHABANET, Didier. *The Regulation of Interest Groups in the EU* [zpráva]. Mannheim: CONNEX Research Group 4, 2006.

CHARI, Ráj, MURPHY, Gary, HOGAN, John. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly*, 2007, roč. 78, č. 3, s. 422-438.

CHARI, Raj, MURPHY, Gary. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU Institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*. Dublin: Department of the Environment, Heritage and Local Government and Trinity College, 2006.

CHARI, Raj, O'DONOVAN, Daniel Hillebrand. *Lobbying the European Commission: Open or Secret?* [pracovní dokument]. Madrid: Institute Imdea, 2010.

Insight: Fourth MEP Taped in 'Cash-for-Laws' Scandal [online]. Sunday Times, 27. března 2011 [cit. 23. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/insight/article587934.ece>>.

Joint working group on mandatory lobbyists register [online]. The Brussels Connection, 16. prosince 2008 [cit. 13. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.thebrusselsconnection.be/tbc/?page=detail&id=623&root=3>>.

JUDGE David, EARNSHAW, David. No Simple Dichotomies: Lobbyists and the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 2002, roč. 8, č. 4, s. 61–79.

KALNINŠ, Valts. *Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An Insight into Lobbying Practice in Latvia and Recommendations for the Saeima*, Latvian Institute of International Affairs. Riga: Centre for Public Policy PROVIDUS, 2005. KOHLER-KOCH, Beate. Organized Interests in the EC and the European Parliament. *EloP*, 1997, roč. 1, č. 9, s. 1–17.

KLÜVER, Heike. *Informational Lobbying in the European Union: Explaining Information Supply to the European Commission*. Oxford: University of Oxford, 2011.

Komise revidovala Kodex chování komisařů [online]. Evropská komise, 20. dubna 2011 [cit. 3. února 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/11_498_cs.htm>.

KRETSCHMER, Heiko, SCHMEDES, Hans-Jörg. Enhancing Transparency in EU Lobbying? How the European Commission's Lack of Courage and Determination Impedes Substantial Progress. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2010, č. 1, s. 112–122.

LABOUTKOVÁ, Šárka, ŽÁK, Milan. Lobbování v Evropské unii a České republice. *Politická ekonomie*, 2010, č. 5, s. 579–595.

LEHMANN, Wilhelm, BOSCHE, Lars. *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices* [pracovní dokument]. European Parliament – DG for Research, 2003.

Lobbying in the EU: An Overview [online]. EU Inside, září 2008 [cit. 26. března 2012]. Dostupné na <<http://www.eurunion.org/News/eunewsletters/EUInsight/2008/EUInsight-Lobbying-Sept08.pdf>>.

Lobbying in a Democratic Society (European Code of Conduct on Lobbying) [online]. Parliamentary Assembly, 5. června 2009 [cit. 17. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11937.htm>>.

McCREEVY, Charlie. The Credit Crisis – Looking Ahead, Speech at the Institute of International & European Affairs [online]. Europa – Press Releases RAPID, 9 February 2009 [cit. 23. června 2012]. Dostupné na <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/41&type=HTML>>.

MÜLLER, Karel B. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing, 2010.

Nový kodex chování poslanců Evropského parlamentu přijat [online]. Evropský parlament, 1. prosince 2011 [cit. 23. března 2012]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/pressroom/content/20111201IPR32927/html/Nov%C3%BD-kodex-chov%C3%A1n%C3%AD-poslanc%C5%AF-Evropsk%C3%A9ho-parlamentu-p%C5%99ijat>>.

PAULET, Martine. *How the European Union Works and How to Influence Its Policies* [online]. Euro-IR Project, [cit. 11. května 2012]. Dostupné na <<http://europe.rights.apc.org/eu/eurolob.html>>.

PHILLIPS, Leigh. EU Commission Clears McCreevy for Ryanair Post [online]. EUobserver.com, 5. května 2010 [cit. 23. června 2012]. Dostupné na <<http://euobserver.com/18/30010>>.

PITROVÁ, Markéta, KUBOVÁ, Radana. Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii: Lobbistické kodexy chování. *Mezinárodní vztahy*, 2010, roč. 45, č. 3, s. 30–54.

PITROVÁ, Markéta, ZATLOUKALOVÁ, Jana. Rejstřík zástupců zájmových skupin Evropské komise: očekávání a skutečnost. *Politologický časopis*, 2011, roč. 18, č. 3, s. 274-299.

RASMUSSEN, Maja Kluger. *Lobbying the European Parliament: A Necessary Evil* [online]. CEPS, květen 2011 [cit. 17. února 2012]. Dostupné na <www.ceps.eu/ceps/download/5533>.

SEBAG, Gaspard. *Joint Transparency Register Gets off Ground* [online]. Europolitics, 23. června 2011 [cit. 12. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.europolitics.info/institutions/joint-transparency-register-gets-off-ground-art307882-36.html>>.

SMYTH, Jamie. *EU Proposes Voluntary Registration for Lobbyists* [online]. The Irish Times, 4. května 2006 [cit. 4. dubna 2012]. Dostupné na <<http://www.highbeam.com/doc/1P2-24837944.html>>.

STUBB, Alexander. *Draft Report on the Framework for the Activities of Interest Representatives (Lobbyists) in the European Institutions* [online]. European Parliament, 12. února 2008 [cit. 14. března 2012]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-396.734+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>>.

TAYLOR, Simon. *Council's Attitude to Lobbying Attacked* [online]. EuropeanVoice.com, 10. září 2009 [cit. 8. května 2012]. Dostupné na <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/council-s-attitude-to-lobbying-attacked/65816.aspx>>.

The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure? [online]. ALTER-EU, 25. května 2009 [cit. 6. února 2012]. Dostupné na <<http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/register-assessment-after-one-year.pdf>>.

WATERFIELD, Bruno. *European Parliament Member Resigns over 'Cash for Laws' Scandal* [online]. The Telegraph, 20. března 2011 [cit. 25. dubna 2012]. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8393797/European-Parliament-member-resigns-over-cash-for-laws-scandal.html>>.

Zaměřeno na evropské lobbisty [online]. Evropská komise, 28. října 2009 [cit. 13. února 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/news/justice/091028_cs.htm>.

Abstrakt

Podobně jako v každém státě či organizaci i v Evropské unii (EU) se vyskytují skupiny, které se snaží prosadit svůj zájem, ale přitom se nechtějí účastnit podílu na moci. Tyto zájmové skupiny proto lobbují u institucí, které tuto moc mají. Lobbisté se však nemusí vždy chovat správně a mohou se uchýlovat k různým nekalým praktikám, o kterých jsou přesvědčeni, že jim usnadní proces prosazování jejich zájmů. Takové chování však pochopitelně nemůže být trpěno, a tudíž se postupně vyvinuly různé způsoby, jak mu předcházet. Celému procesu zamezování nepřiměřeného chování se říká regulace. Jejím hlavním důsledkem je pak transparentní prostředí, které dále pozitivně ovlivňuje proces vzájemné interakce mezi lobbisty a institucemi, ve kterém nedochází k nekalým praktikám. Právě procesem regulace a s tím související transparentností se diplomová práce zabývá.

Cílem diplomové práce bylo zjistit význam a efektivitu regulace lobbistů a institucí EU. Dále bylo posuzováno, jakým způsobem ovlivňuje regulace evropských institucí a regulace lobbistů transparentnost. Jako poslední byla zhodnocena míra povinnosti jednotlivých regulací a prozkoumán její vliv na transparentnost.

Text je především případovou studií způsobu regulace lobbingu v EU a jeho dopadu na transparentnost. Na problematiku je nahlíženo jak z pohledu zájmových skupin, tak z pohledu institucí EU. Současný stav je zhodnocen z hlediska funkčnosti jednotlivých regulací a dalších vlastností, což se také stane podkladem pro jiné části diplomové práce. Jako další je vysvětleno, co je překážkou toho, aby se evropský lobbing stal transparentnější a snáze regulovatelný.

Práce je zasazena do nynějšího období zejména od roku 2008 po současnost, nicméně pro vysvětlení podstatných souvislostí zde byly zasazeny i záležitosti před tímto obdobím. Hlavní náplní jsou jednotlivé regulační mechanismy, které jsou používány během prosazování zájmů v evropských institucích.

Práce přinesla osvětlení důvodů, proč je lobbing v EU do značné míry neefektivní a v čem tkví jeho nedostatky. Zároveň byly analyzovány jednotlivé druhy regulace, což přineslo odůvodnění, co není v pořádku na současném nastavení regulace a kterým směrem by se tedy měla ubírat.

Abstract

Like in any country or organization, also in the European Union (EU) there are groups that are trying to sell their interest, but they do not want to participate on power. These interest groups therefore lobbied for institutions that have this power. Lobbyists may not always behave properly and may resort to various malpractices, which they believe will facilitate the process of promoting their interests. Such behavior, however, obviously cannot be tolerated, and thus gradually developed various ways to prevent it. The whole process of avoiding excessive behavior is called regulation. The main result is then a transparent environment, which also positively affects the process of interaction between lobbyists and institutions in which there is no collusion. It is a process of regulation and transparency related to thesis deals with.

The aim of this thesis was to determine the importance and effectiveness of regulation of lobbyists and the EU institutions. It has also been considered, what affects the regulation of the European institutions and regulation of lobbying transparency. Finally, the amount of obligation of each regulation was analyzed and its effect on transparency was examined.

The text is primarily a case study method of regulating lobbying in the EU and its impact on transparency. The question is viewed from the perspective of interest groups, and from the perspective of EU institutions. The current situation is evaluated in terms of functionality of each regulation and other properties, which also becomes the basis for other parts of the thesis. As further it is explained what the obstacle for European lobbying to become more transparent and easily controllable is.

The work is set in the current period, especially from 2008 to the present. However, to explain significant consequences there were also topics before this period used. The main content of the work are different regulatory mechanisms that are used in promoting the interests of the European institutions.

The work explained the reasons why lobbying in the EU is largely ineffective and wherein its weaknesses lies. There were analyzed single types of regulations, resulting in justification of what is wrong with current settings and which direction of regulatory mechanism should be taken.

Klíčová slova

Evropská unie, EU, lobbying, zájmové skupiny, regulace, rejstřík, kodex, akreditace, střet zájmů, Evropský parlament, Komise, Rada

Keywords

European Union, EU, lobbying, interest groups, regulation, registry, code, accreditation, clash of interests, European Parliament, Commission, Council