

Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii Lobbistické kodexy chování

MARKÉTA PITROVÁ, RADANA KUBOVÁ

The Regulation of the Process of Interest Assertion in the European Union: The Lobbyists' Codes of Conduct

Abstract: The purpose of this case study is to explore the application of the code of conduct for lobbyists as one possible modern instrument of lobbying regulation. The reason why the code of conduct was selected out of the other regulatory means is the fact that codes represent the essential principle of lobby regulation in the European Parliament and the European Commission.

Therefore the primary objective of this work is to evaluate the attitude of the EU member states towards this particular regulatory instrument. However, the research illustrates that the application of the code has not been extended in the member countries yet. The authorities decided to apply the code only in Lithuania and France. In addition to this, the possibility of introducing the code has been discussed in Ireland.

Key words: Lobbying, Lobby Regulation, Code of Conduct, European Union, EU Institutions, Member States.

Lobbing a s ním související agenda je bezesporu aktuální a současně kontroverzní téma. Na straně jedné je lobbing akceptován jako přirozená součást každého politického systému (*Pavlovič /ed./, 2007, s. 12*) a způsob, jak ovlivňovat rozhodovací proces. Těm, kdo rozhodují, poskytuje cenná data a vhled pro informovanější rozhodnutí (*OECD, 1 2008, s. 2*). Na straně druhé je lobbing často spojován s nekalými praktikami, jako je korupce, klientelismus, nepotismus, nicméně jednat se může také o podávání nepřesných či neúplných informací, o jejich záměrné zkreslování, o zneužívání poskytnutých informací za účelem zisku, o vstupování do střetu zájmů a podobně. Důvodem kontroverzního vnímání lobbistických procesů a mechanismů je mimo jiné i neexistence jasných pravidel lobbování. Absence mantinelů vytváří prostředí, v němž velmi lehce vznikají netransparentní a nekontrolovatelné vazby mezi veřejnými činiteli a subjekty prosazujícími své zájmy. Lobbing tak čelí krizi legitimacy nebo – jinak řečeno – krizi odpovědnosti (*MacGillivray – Raynard – Zadek et al., 2005, s. 5*).

Zvláště intenzivně je otázka lobbingu vnímána v nadnárodní dimenzi, tedy v rovině Evropské unie (EU), kde je lobbing součástí demokratického procesu, podmínkou jeho funkčnosti (*Pitrová – Gala, 2008, s. 104*) a uznávanou protiváhou rostoucích pravomocí na straně EU (*Guéguen, 2007, s. 94*). Ve víceúrovňovém systému je aktivita zájmových skupin přirozeně orientována na platformy klíčové pro proces přijímání evropské legislativy. Počínaje založením Evropského hospodářského společenství (EHS) se politická moc

postupně přesouvá do Bruselu (*Burson and Marsteller, 2005, s. 6*) a tento proces je i nadále upevňován principy rozvíjejícího se evropského práva.²

Ačkoli je lobbistické prostředí v EU již dlouhodobě označováno jako přeplněné, nepřehledné a soutěživé (*Greenwood, 1998, s. 587*), je současně považováno za tzv. „lobbistický ráj“ (*Guéguen, 2007, s. 96*). Důvodem je skutečnost, že EU disponuje řadou přístupových bodů a vyznačuje se otevřeností arény. Původní netečnost k regulaci lobbingu se pomalu stává v EU minulostí. Nárůst agresivních stylů lobbingu, prohřešky lobbistů v podobě prodávání návrhů dokumentů, neoprávněného používání symbolů Evropské komise (EK), nedodržování principů důvěrnosti a další přiměly nejdříve Evropský parlament (EP) a posléze i EK³ k obrácení pozornosti k tomuto problému (*Mazey – Richardson, 1994, s. 181–182; Evropská komise, 2006*). Potřeba zajištění otevřenosti a transparentnosti rozhodovacího procesu a rozhodovacích struktur v EU i dodržování etických standardů se postupně staly jednou z priorit obou zmiňovaných institucí.

Cíl konzultace: přehled kodexů chování jako nástroje regulace lobbingu v EU

Text je pokusem přispět k zahájení vědecké diskuze o regulaci lobbingu a konkrétně k debatě o možnostech zvyšování transparentnosti lobbingu v rámci EU. Předmětem výzkumu je jedna z celosvětově⁴ používaných praktik k regulaci lobbingu a tou je využívání kodexů chování pro lobbisty jako hlavního nástroje regulace. Úzké zaměření studie na kodexy a nikoli na další možnosti regulace je dáno především snahou zhodnotit postoje členských států k prvkům, které představují základní princip regulace v evropských institucích. EP a EK vykazují úsilí o řešení regulačních podnětů, ale rozcházejí se v metodě (regulace versus seberegulace). Kodex nicméně představuje jejich společný prvek.⁵

Text je koncipován jako případová studie empiricko-analytického charakteru zaměřená na fenomén regulace lobbingu prostřednictvím formálně daných kodexů chování v rámci ohraničené skupiny 27 členských států EU. Důvodem takto vymezené studie je skutečnost, že právě kodexy chování jsou centrálním a společným prvkem regulace nadnárodních institucí a lze proto předpokládat, že zvolený mechanismus bude představovat přinejmenším určitý diskutovaný model, ne-li budoucí vzor pro členské státy EU. Pozornost je tedy zaměřena na zodpovězení otázky: Jak se členské státy staví k používání kodexů chování jako k nástroji regulace lobby, tedy k prvkům, které představují základní princip regulace v evropských institucích? Aplikují kodexy v praxi?

Motivem takto postavené studie je také skutečnost, že po další vlně rozšíření chybí v rámci EU dostatek odborných zdrojů, které by reflektovaly nástroje a přístupy členských států k této problematice. Nejen regulace kodexy v rámci EU 27, ale také analýzy dalších regulačních metod jsou v EU prozatím nepříliš zkoumaným fenoménem.⁶

Jednoduchá typologie regulačních systémů pochází z dílny irských autorů Raje Chariho, Garyho Murphyho a Johna Hogana (*Chari – Murphy, 2007; Chari – Murphy – Hogan, 2007*). Rozlišují v ní málo regulované (Evropský parlament, Německo), středně (Kanada, Spojené státy americké) a vysoce regulované systémy (některé státy v rámci USA). Jejich práce představuje výrazný počín v rámci studia mechanismů regulace uplatňovaných konkrétními státy a přínosem nesporně bude i očekávaná publikace *Regulating Lobbying: A Global Comparison*,⁷ v níž autoři slibují rozšířit studii o regulační systémy v Litvě, v Polsku, v Maďarsku, na Tchaj-wanu, v Austrálii a rovněž o regulační schéma EK. V případě těchto studií se ale vždy jedná o komplexní výzkumy, tedy zohledňující celé mechanismy regulace lobbingu a jejich následné přiřazování do výše specifikované typologie, nikoliv o studie konkrétních nástrojů regulace lobby.

Přehled o užívání kodexů v členských státech EU by mohl minimálně v segmentu konkrétní regulační techniky přispět k zaplnění tohoto vakua.⁸ Sekundárním záměrem článku je proto snaha sledovat využívání zkoumaného nástroje regulace lobbistů v členských státech EU a zhodnotit, v jaké míře je řešení přijaté na straně členských států a evropských

institucí shodné. Míra shody zvolené metody regulace může být indikátorem budoucí podpory zintenzivňování další regulace lobbingu v EU. Jednotné vnímání potřeby regulace lobbingu a volba srovnatelných nástrojů by mohly mít pozitivní vliv na posílení důvěry veřejnosti vůči „bruselskému centru“ a potažmo i vůči projektu evropské integrace jako takové. Pouze však za předpokladu, že budou regulační pravidla dobře nastavena.

Studie je postavena na původním výzkumu a analýze primárních zdrojů, které představují zejména texty samotných kodexů, dále pak na relevantních dokumentech evropských i národních institucí vztahujících se k regulaci lobbingu a na dostupné – pokud možno – co nejaktuálnější, sekundární literatuře k tématu zájmových skupin, lobbingu a jeho regulace. Podrobnější údaje o použité literatuře jsou zakomponovány v rámci relevantních pasáží textu.

Článek je rozdělen do čtyř kapitol. První z nich uvádí čtenáře do problematiky lobbingu a jeho regulace, podává základní přehled o dosavadním zpracování tématu, včetně základních pojmů a možných metod regulace. Následuje kapitola zkoumající používání kodexu v institucích EU, tedy v Parlamentu a v Komisi, včetně připravovaných společných regulačních opatření. Třetí kapitola zachycuje pak relevantnost kodexu při regulaci lobby v rámci 27 členských států EU, přičemž základní přehled podává tabulka, která zkoumanou sumu zemí rozřazuje do dvou kategorií: země regulující lobbing pomocí kodexu a země bez regulace kodexem. Zvláštní pozornost je věnována případům, kde k regulaci kodexem dochází. V závěru jsou pak zhodnoceny získané poznatky a nastíněny výzvy pro další výzkum.

Základní pojmy a problémy

Prosazování zájmů: možnosti a definice

Cílem následující pasáže je definovat základní pojmy, které jsou výchozím bodem studie. Termíny, jako je lobbing, lobbista a podobně, představují problematický a nejednoznačný bod diskuzí nejen pro zákonodárce, ale často i pro politickou vědu a zvláště potom pro prostředí Evropské unie.⁹

Zprostředkování zájmů tvoří samostatnou oblast vědeckého výzkumu, a to nejen v rámci národní, ale též v rámci evropské *polity (pluralitní demokracie nebo neokorporativismus viz Brokl a kolektiv, 1997, s. 11–69; teoretický výzkum a modely zájmové politiky viz Valterová, 2009)*. Zájmové skupiny jsou spolu s politickými stranami hlavními politickými aktéry zapojenými do vytváření politik demokratických pluralitních politických systémů členských států EU (*Cabada – Kubát et al., 2004, s. 216*). Zapojení zájmových skupin do tvorby veřejné politiky je v každé zemi specifické a odvíjí se od nastavení politického systému, společensko-historického vývoje a politické kultury. Podmínkou pokusu o definování zájmové skupiny je zdůraznění rozdílu mezi zájmovou skupinou a politickou stranou. Ačkoli se v řadě charakteristik oba subjekty mohou shodovat, zájmové skupiny na rozdíl od politických stran neusilují o získání politické moci ve volbách (*Novák, 1997, s. 19–21; Fiala – Strmiska, 1998, s. 34–39*).

Zájmové skupiny představují velmi různorodé organizace, které se odlišují nejen svou organizační strukturou, ale také svým cílem či motivací v prosazování zájmů svých členů (*Kunc, 2008, s. 79–80; Fiala, 1999*). Zájmové skupiny mohou být svou povahou národní, evropské i mezinárodní federace, respektive asociace národních federací pokrývající všechny sektory ekonomické a sociální činnosti. Mohou to být rovněž soukromé společnosti, právnícké firmy, poradenské firmy pro public affairs a další. Součástí širokého spektra zájmových skupin jsou také reprezentace veřejných zájmů v podobě místních či regionálních autorit (*Lehmann – Bosche, 2003, s. 2*).¹⁰

Pestrost zájmových skupin ukazuje širě způsobů jejich členění. Příkladem je členění podle povahy členství (asociační, přímé členství skupin a hybridní /*Greenwood, 1997; Mazey – Richardson, 2000*/), podle typu reprezentovaného zájmu (vedené vlastním záj-

mem a naopak altruistické /Heineman, 1996, s. 118–119/), popřípadě podle vazeb uvnitř své komunity (například ochranné či institucionální /Hague – Harrop – Breslin, 1992, s. 210–215/). Pravděpodobně nejužívanější je členění podle charakteru zastupovaného zájmu, kdy rozeznáváme obchodní, profesní, pracovní (odbory), veřejné (spotřebitelé, životní prostředí, sociální) a teritoriální zájmy (Greenwood, 2003; srovnej Guéguen, 2007, s. 20).

Z hlediska procesu je užitečná klasifikace podle postavení skupiny v rámci daného politického systému na insidery/outsidery. Tzv. insider skupina je taková, která je považována za legitimní ze strany centrální autority a je pravidelně konzultována k určité problematice, zatímco tzv. outsider skupina stojí mimo politický proces, není do něj stále zapojena, a tudíž je její vliv omezenější. Takováto skupina buď není schopna získat uznání, anebo o výjimečné postavení insidera z jakéhokoli důvodu neusiluje a spokojí se s možností působit na veřejné mínění (Coxall, 2001, s. 6–7). V EU mají často status tzv. insiderů partneři sociálního dialogu,¹¹ organizovaní zemědělci a podobně. Získání přístupu, tedy statutu insidera, závisí na tom, jak se daná zájmová skupina učiní nepostradatelnou pro veřejné činitele, kteří rozhodují o politice i o její implementaci (Greenwood, 1997, s. 16).

Výše uvedené způsoby členění nicméně ovlivňují evropské instituce pouze v omezené míře. Je to patrné například u EK, která 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),¹² (European Commission, 1992, s. 1).

Působení zájmových skupin je velmi široké a má za následek řadu užívaných názvů: zájmové skupiny, nátlakové skupiny,¹³ lobbistické či propagační skupiny a podobně. V individuálním smyslu lze za lobbistu pak považovat toho, kdo vykonává lobbying jako placenou profesi a hájí zájmy třetích osob – individuálně nebo v rámci specializované organizace či firmy. Popřípadě jako tzv. in-house lobbista prosazuje zájmy skupiny, jejímž je členem či zaměstnancem. Dalším kritériem může být objem času věnovaný na lobbování (obvykle více než jeden den týdně), (MacGillivray – Raynard – Zadek et al., 2005, s. 40).

Podobně existuje také celá škála definicí lobbyingu, od jednoduše vysvětlujících daný pojem až po ty, které se lobbistickou činností snaží zachytit v celé její šíři. Lobbying lze podle OECD vnímat jako „celosvětově rozšířenou praxi ovlivňování rozhodovacího procesu speciálními zájmy, která poskytuje těm, co rozhodují, cenná data a vhled pro informovanější rozhodnutí a také umožňuje zájmům, aby jejich hlasy byly slyšet“ (OECD, 2009). Jde o činnost zahrnující snahu o přímé či nepřímé ovlivnění procesu vytváření, aplikace nebo interpretace legislativních pravidel, norem, nařízení či obecněji jakéhokoli rozhodování veřejných činitelů (Rival, 2008, s. 4), respektive o snahu ovlivnit uvažování legislativců nebo jiných veřejných činitelů pro nebo proti konkrétnímu případu (MacGillivray – Raynard – Zadek et al., 2005, s. 12) či zkrátka a jednoduše o nekonvenční snahu o dosažení požadovaného výsledku nebo o prosazení vlivu (Schendelen, 2004, s. 210–211).¹⁴

V praxi lobbying zahrnuje řadu činností na různých úrovních od monitorování politických a vládních aktivit, doručování formálních postojů k navrhované legislativě přes přímý kontakt s politiky a s úředníky až ke grassroots kampaním. Lze rozlišovat legislativní lobbying zaměřený na členy parlamentu a exekutivní lobbying směřovaný na politiky ve vládě (Růžička, 2006, s. 4). Lobbistická činnost dále směřuje k zástupcům regionálních a místních správ či se odehrává uvnitř politických stran. Anthony Nownes (Nownes, 2006, s. 58) rozeznává legislativní lobbying v pozadí (*background legislative lobbying*), kdy jde lobbisty zejména o to, být viděn a znám, respektive aby bylo zřejmé, koho zastupuje a o co mu jde, a legislativní lobbying zaměřený na konkrétní návrh (*proposal-specific legislative lobbying*), kdy je hlavním cílem poskytovat informace a expertizy a přímo ovlivňovat podobu legislativních návrhů.

V rámci roviny institucí EU, kde je často zdůrazňována odlišnost nadnárodního lobbingu kvůli jeho převážně nepolitickému a spíše technickému charakteru (*Guéguen, 2007, s. 96*), zahrnuje lobbování „veškeré činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů“ (*Evropská komise, 2006, s. 4*). Pod tyto činnosti například spadá kontaktování zaměstnanců evropských orgánů, příprava a distribuce dopisů, informačních materiálů nebo diskuzních a pozičních dokumentů, organizování akcí, setkání či propagačních kampaní ve prospěch zájmové skupiny. Dále jde o činnosti, které jsou součástí formálních konzultací o návrzích právních předpisů a dalších otevřených konzultací (*Evropská komise, 2008 a, s. 1*). Za lobbisty jsou považovány osoby, které takovouto činnost vykonávají jménem poradenské společnosti pro veřejné záležitosti (profesionální lobbisté), právnícké kanceláře, nevládní organizace, think-tanku, podnikové lobbistické jednotky (tzv. in-house lobbisté), obchodního sdružení, odborové organizace, organizace zaměstnavatelů a podobně.¹⁵ Evropský parlament se v podstatě ztotožňuje s definicí lobbingu podle EK. Za lobbisty/lobbistické skupiny označuje „soudkromá, veřejná či nevládní seskupení, prostřednictvím nichž se Parlamentu dostane poznatků a specifického posudku v řadě hospodářských, společenských, ekologických či vědeckých odvětví“ (*Evropský parlament, 2010*).

Pro účely této práce bude pracováno s obecnou definicí zájmové skupiny jako organizace usilující o prosazení svých cílů skrze ovlivnění procesu politického rozhodování a s definicí lobbisty jako zástupce této skupiny.

Možnosti regulace lobbingu

Cílem zavádění pravidel lobbingu je zvýšení úrovně veřejné kontroly činnosti lobbistů, ale i jimi lobbovaných veřejných činitelů. Dále také zvyšování transparentnosti a účinnosti politického procesu, podpora stejného přístupu různých zájmových skupin k veřejným činitelům (*level playing field*) a dodržování etických norem v politickém procesu. Cílem regulace je mimo výše jmenované také přispět ke změně vnímání lobbingu veřejností odkrytím skutečné podstaty každodenního procesu prosazování zájmů a jeho otevřeným uznáním jako legitimní aktivity. Regulace může přinést prospěch i samotným vykonavatelům lobbistické činnosti tím, že fakticky „zlegalizuje a zlegitimizuje“ lobbistickou činnost v očích veřejnosti.

Regulaci lze chápat jako „kontrolu, řízení nebo přizpůsobení soukromé nebo kvazisoukromé činnosti za účelem nějakého veřejného zájmu“ (*Greenwood – Thomas, 1998, s. 493*). Regulace může být realizována několika způsoby a vzájemnou kombinací dílčích prvků. Může být rovněž zavedena do systému zvnějšku (externě) – tedy zainteresovanými orgány – a nabývá tudíž formální podoby. Také se může jednat o interní regulaci, tedy o tzv. seberegulaci (*self-regulation*), (*Kalniņš, 2005, s. 22–23*). Nicméně seberegulace projevující se zvláště v podobě přijímání etických kodexů/kodexů chování není považována v celkovém kontextu za příliš účinnou. Ačkoli je totiž seberegulace postavena na principu dobrovolnosti, není lobbistickými aktéry univerzálně akceptována. Proto není a nemůže být dostatečnou zárukou transparentnosti.¹⁶

Proces seberegulace, ale také regulace lobbingu často probíhá bez efektivní kontroly. Za významný faktor hodnocení konkrétního systému lze proto považovat to, zda je regulace prováděna na základě existence/absence donucovacího mechanismu, který doplňuje konkrétní pravidlo. Vymahatelnost dodržování seberegulačních kodexů je totiž přímo závislá na přijetí a uplatňování vnitřních disciplinárních mechanismů (*Pross, 2007, s. 28*).

V současné době lze pozorovat „globalizaci“ regulačních praktik zaměřených na lobbing (*Pross, 2007, s. 5–10*).¹⁷ Regulační opatření se mohou vztahovat rovnocenně na obě zainteresované strany: na lobbisty i na lobbované veřejné činitele. Obecně lze specifikovat několik základních nástrojů regulace. Klasickými nástroji regulace lobbistů jsou kodex chování a registr. Registr plní zejména účel odkrytí identity lobbistů, respektive zájmů, které zastupují, a finančních údajů spjatých s výkonem lobbingu a podobně. Re-

gistr je tak významným příspěvkem ke zvýšení transparentnosti lobbistické činnosti, zatímco kodex chování především udává standardy chování lobbistů při výkonu jejich profese (viz níže).

Na straně lobbovaných veřejných činitelů patří k v praxi užívaným nástrojům regulace také etické kodexy,¹⁸ které stanovují základní principy chování, či zakotvení povinnosti pravidelného předkládání finančních deklarací. Specifickou skupinou regulačních opatření jsou omezení snižující rizika vznikající z přechodu osob mezi veřejnou a soukromou sférou. Jde tedy o podmínky stanovené pro potenciální budoucí lobbisty rekrutující se z řad bývalých veřejných činitelů.¹⁹ V praxi jde pak o stanovení přechodného období (*cooling-off period*).²⁰ 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 (Warhurst, 2007, s. 3).

Kodex jako řešení?

Kodex chování pro lobbisty obecně představuje „*legislativu, nařízení nebo závazná pravidla, která stanovují určité normy chování pro všechny lobbisty*“ (OECD, 2006 b, s. 18). Jeho význam spočívá v tom, že představuje soubor standardů chování a etických principů, jimiž se mají lobbisté při své činnosti řídit. Jeho prostřednictvím je tak vymezeno, jaké chování je považováno za standard a jakého chování by se měli lobbisté vyvarovat. Nejčastěji je kodex postaven na zásadě otevřenosti, transparentnosti, čestnosti, integrity, profesionality a důvěrnosti. Kodexy mají především přispět k tomu, aby byl lobbying vykonáván v souladu s etickými principy a s dobrými mravy, a tím i napomoci k vylepšení reputace lobbistů. Pokud tedy kodex v systému chybí, je lobbistům ponechán prostor pro individuální postoje a subjektivní interpretaci standardů chování.

Problematika etických kodexů/kodexů chování²¹ se postupně dostává stále více do povědomí odborné veřejnosti.²² Námětem současných diskuzí však překvapivě není obsah kodexů chování pro lobbisty, ale především jejich status, tedy jak významnou roli by měly kodexy v rámci regulačních systémů hrát (Pross, 2007, s. 29). Jak již bylo zmíněno, dobrovolné kodexy mají spíše podpůrný charakter, a proto jsou nad nimi preferovány závazné kodexy zaváděné zákonem. Výzvu ovšem stále představuje zajištění dodržování stanovených pravidel lobbistické činnosti a prosazení nových „pravidel hry“ v každodenní praxi. Úspěšnost regulačních opatření závisí totiž mimo jiné především na vynucení jejich dodržování, a to může být nejlépe provedeno vládní (státní) autoritou (Pross, 2008, s. 74), která je schopna vyšetřovat a sankcionovat.²³

Pro účely tohoto článku se „lobbistickými kodexy chování“ rozumí kodexy „vnucené“ lobbistům zvnějšku,²⁴ státními institucemi či institucemi EU, nikoli kodexy profesionálních lobbistů. Studie je zaměřena na regulaci lobbistů a nikoli lobbovaných, a proto nejsou vzaty v úvahu ani kodexy regulující chování veřejných činitelů. Lobbistický kodex chování slouží zejména ke stanovení standardů a principů, jež mají usměrnit chování lobbistů. Je považován za účinný a fungující nástroj regulace lobby, což v praxi lze doložit na příkladu kanadského a australského *Lobbistického kodexu chování* (*Lobbyists' Code of Conduct* z roku 1997 /*Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2008/*; *respektive Lobbying Code of Conduct /Australian Government, 2008/*).

Využívání kodexu chování jako regulačního nástroje lobbistů je nicméně provázáno s existencí registru lobbistů, tedy s povinností se registrovat. Podmínkou registrace je následné přijetí závazku dodržovat při výkonu lobbistické činnosti pravidla obsažená v kodexu chování. Kodex je tedy závazný pro konkrétní sumu registrovaných lobbistů. Není tomu ale vždy i recipročně, tedy že registrace lobbistů automaticky zahrnuje také závazek dodržovat kodex. Registrační povinnost se může vyskytovat i samostatně. Tato studie sleduje tedy výhradně výskyt kodexu a nikoli povinnosti registrace.

KODEXY V INSTITUCÍCH EU

Na úrovni institucí EU je otázka regulace lobbingu velmi aktuální. Ze všech institucí uplatňují vlastní kodex chování pro lobbisty EK a EP. Jejich postoje k regulaci lobbistické činnosti jsou odlišné a odvíjejí se nejen od jejich specifického postavení v legislativním procesu, ale především od koncepce přístupu k lobbingu v rámci EU. EP jako instituce volená občany členských států usiluje o posílení důvěry veřejnosti podporou regulace lobbistických aktivit. Řada negativních zkušeností s lobbingem na domácích politických scénách motivuje EP k restriktivním opatřením a ke snaze vylepšit obraz lobbingu na evropské úrovni. Zástupci zájmových skupin představují při výkonu mandátu evropského poslance významný zdroj informací (*Earnshaw – Judge, 2003*), ale to neznamená, že se poslanci nesnaží zachovat nezávislost svého rozhodování. Lobbing je tak akceptován, vyžíván, ale současně přesně odkázán do podpůrných rovin práce Evropského parlamentu.

Komise je na rozdíl od EP odpovědná za vytváření legislativního návrhu, přičemž má v této roli monopol.²⁵ Je tedy pro ni nutné mít kvalitní a aktuální informace, což společně s jejími omezenými finančními a lidskými zdroji znamená problém. Právě konzultace se zájmovými skupinami jí umožňují tento deficit překonat. Kromě toho technokratický konstrukt evropské integrace počínaje *Amsterodamskou smlouvou* (článek 137–139 Smlouvy o ES revidované *Amsterodamskou smlouvou* a její Protokol o používání zásady subsidiarity a proporcionality /*Amsterodamská smlouva, 2000*/) ukládá Komisi povinnost konzultací.²⁶

Povinné konzultace sehrávají svou roli také jako argument v diskuzích o legitimitě rozhodování Komise. EK chybí srovnatelná legitimita jako přímo volenému EP, a tak získává legitimitu prostřednictvím součinnosti s reprezentanty „občanské společnosti“ (*Cini, 2003*). Podle Andrease Broscheida a Davida Coena se právě proto opírá o odpovědnost, sdílené normy, politické výstupy a pravidelné konzultace se širokou paletou společenských aktérů (*Broscheid – Coen, 2007, s. 357*). Účast zájmových skupin na procesu vytváření politiky je tedy považována za doplňkový zdroj legitimacy pro evropskou *polity* (*Bouwen, 2003, s. 4*) a navíc posiluje vliv EK (*Lehmann – Bosche, 2003, s. 54*). Její zdrženlivý postoj k zavedení formální regulace zájmových skupin (*Chabanet, 2007, s. 2*) po vzoru EP může být tedy vysvětlován i obavou ze snížení vlivu i legitimacy vlastního rozhodování.²⁷

Vliv Parlamentu na zahájení regulace v institucích EU

Jako první zavedl v EU regulaci lobbingu EP. Jeho opatření měla komplexní povahu a zahrnula jak využití kodexu a regulaci přístupu, tak i přijetí opatření na kontrolu poslanců a asistentů. Hlavními důvody byl již zmiňovaný rostoucí počet lobbistů, ale také případy zneužití přístupu do prostor EP na základě poměrně benevolentního režimu udílení propustek ze strany kvestorů.²⁸ Svůj vliv měl i razantní nástup lobbistických aktivit po přijetí *Jednotného evropského aktu*.

Ačkoli je EP často vyzdvihován pro svůj striktní postoj k regulaci lobbingu obecně, cesta od návrhů k přijetí skutečných opatření přes návrhy Almana Mettena, Marca Galleho, Glynnu Forda a Jeana-Thomase Nordmanna tak jednoduchá nebyla (*Greenwood, 1997, s. 81–100; Greenwood, 1998; Chabanet, 2007, s. 2–11; Pitrová – Gala, 2008, s. 117–122*). Výsledná kompromisní podoba regulačních opatření z července 1996 byla přijata s nemalými obtížemi a ve srovnání s mnohem důslednějšími a progresivnějšími předkládanými návrhy (viz výše) přinesla určité rozčarování.

Současná úprava lobbistických aktivit je zakotvena v *Jednácím řádu (JŘ, článek 9 a příloha I a IX /viz Evropský parlament, 2009 a/)* a je poměrně pravidelně novelizována. Lobbisté se registrují (v EP označováno jako akreditace) u kvestorů, čímž se také zavazují dodržovat *Kodex chování (Code of Conduct)*. Ten stanovuje povinnost lobbistů deklarovat charakter zájmů, které zastupují při svých stycích s poslanci, s jejich zaměstnanci a s úřed-

níky EP. Dále se lobbisté musejí zdržet jakéhokoli jednání, které by vedlo k získání informací nečestným způsobem, neodvolávat se při jednání se třetími osobami na jakékoli formální vztahy s EP, nešířit kopie dokumentů získaných od EP třetím osobám za účelem zisku, v případě zaměstnávání bývalých úředníků EP dodržovat ustanovení služebního řádu úředníků a dodržovat jakékoli předpisy týkající se práv a odpovědnosti bývalých poslanců stanovených Evropským parlamentem.²⁹

Strážce vnitřní regulace v EP představuje kolegium kvestorů, které nejenže dohlíží na implementaci pravidel o působení zájmových skupin v EP, ale je pověřeno i dohledem nad administrativními a finančními záležitostmi, které přímo ovlivňují poslance (Hlava I, kapitola I, článek 9 JŘ, související příloha I a příloha IX /viz *Evropský parlament, 2009 a/*). Kvestoři udělují lobbistům individuální propustky³⁰ platné maximálně na období jednoho roku.³¹ Lobbista může být zbaven své propustky pouze na základě podnětu lobbovaných poslanců (JŘ, odstavec 2, článek 1, příloha IX /viz *Evropský parlament, 2009 a/*). Porušení ustanovení kodexu může vést k odebrání průkazu jak konkrétním osobám, tak i společností, pro něž tyto osoby pracují. O stížnostech a o odebrání či ponechání propustky, které se mohou dotknout jedné osoby, ale i celé společnosti, již lobbista zastupuje, rozhoduje kvestor.

Smyslem těchto pravidel je regulovat počet lobbistů s přístupem do EP tak, aby zůstal v rámci přiměřených mezí.³² Formální procedury na získání propustky jsou sice průběžně zpřisňovány, přesto však zřídka dochází k odmítnutí udělení vstupu (Pitrová – Gala 2008, s. 116), nebo k odebrání propustky (Bouwen, 2003, s. 8).³³ Kromě toho, že mají tato opatření spíše odstrašující účinek, jsou realizována pouze s omezenou transparentností. Jsou také cílena na regulaci interakce mezi členy Parlamentu a zájmovými skupinami v rámci parlamentních prostor, což pokrývá pouze část lobbistické činnosti, která se ve skutečnosti odehrává i mimo tyto prostory.

Reakce Komise na nutnost regulace

Evropská komise preferovala minimalistický přístup k jakékoli formě regulace a prosazuje zavedení seberegulace zájmových skupin již od roku 1992, kdy v rámci přílohy II dokumentu *Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a speciálními zájmovými skupinami* načrtla „minimální požadavky na kodex chování mezi Komisí a speciálními zájmovými skupinami“ (European Commission, 1992, s. 7).³⁴ Cílem bylo přimět lobbisty k vytváření reprezentativních profesních asociací a seberegulačních kodexů, jež měly vést k posílení profesních standardů. Tím tedy regulace získala nejen nezávazný charakter, ale navíc bylo její břímě přeneseno na samotné lobbisty.

Výraznou změnu měla odstartovat *Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost* z 3. května 2006, která především zdůrazňovala nutnost vysoké míry transparentnosti v EU. Transparentnost byla v dokumentu stanovena jako základ moderní správy a prostředek k zajištění otevřenosti a odpovědnosti EU vůči veřejné kontrole (Evropská komise, 2006, s. 2).³⁵ EK i přes řadu podnětů a reakcí vzešlých z konzultací navázaných na *Zelenou knihu* setrvala na svých původních záměrech, tedy u konceptu seberegulace. Výsledkem je současná podoba mechanismu regulace založená na dobrovolném přístupu a na kombinaci dvou nástrojů – kodexu a veřejně přístupného registru.

Zájmové skupiny nebo organizace usilující o ovlivnění rozhodování orgánů EU se mohou dobrovolně registrovat u EK prostřednictvím internetu. Zařazování zájmových skupin a aktérů do jednotlivých kategorií³⁶ v registru probíhá zcela v jejich režii a za uvedené informace jsou samy odpovědné.³⁷ Proces registrace uzavírá *Etický kodex pro zástupce zájmových skupin* (Code of Conduct for Interest Representatives /Evropská komise, 2009 a/), k jehož dodržování se musí registrování zavázat, aby mohla být registrace úspěšně dokončena. Přijetí kodexu Komise má však svou alternativu v podobě doložení institutu seberegulace. Pokud zájmová skupina disponuje kodexem chování s podobnými či přísnějšími pravidly, pak se zaváže předložit jej EK na vyžádání.³⁸ V obou případech nicméně daná

osoba za zájmovou skupinu potvrzuje, že je s etickým kodexem EK i s pravidly v něm obsaženými seznámena. Vstřícný postoj EK k seberegulaci je patrný i na ochotě akceptovat profesní kodexy zájmových skupin před samotným kodexem Komise.

Zástupci zájmových skupin mají jednat v souladu se zásadami otevřenosti, transparentnosti, čestnosti a bezúhonnosti. Dále jsou povinni uvádět své jméno a název subjektu/subjektů, pro nějž/něž pracují či který/které zastupují; neuvádět o sobě při registraci nesprávné údaje, jež by třetí strany a/nebo zaměstnance EU uváděly v omyl; uvést zájmy a popřípadě také klienty či členy, jež zastupují; zajistit, aby byly poskytnuté informace podle jejich nejlepšího vědomí a svědomí nezkreslené, úplné, aktuální a nezavádějící; nezískávat a ani se nepokoušet získat informace či rozhodnutí nečestným způsobem; nenavádět zaměstnance EU k tomu, aby jednali v rozporu s pravidly a normami chování, jež se na ně vztahují; pokud zaměstnávají bývalé zaměstnance EU, respektovat jejich povinnost dodržovat pravidla, jimž podléhají, včetně závazku mlčenlivosti (*Evropská komise, 2009 a*).

Evropská komise si vyhradila právo monitoringu a rozhodování o sankcích pro případ porušení výše vyjmenovaných pravidel a zásad. Kontroly nehodlá však provádět preventivně a v celé šíři, ale pouze s ohledem na konkrétní podezření či na podnět třetí strany. Stížnost na porušení kodexu může skrze elektronický formulář podat kdokoli, pouze musí být podložena věcným základem. Šetření předchází administrativní výzva k nápravě.³⁹ V případě vážného a trvalého nedodržování etického kodexu hrozí dočasné až trvalé vyloučení subjektu z rejstříku. Výsledek správního řízení má být oznámen jak příslušnému subjektu, tak i stěžovateli (*Evropská komise, 2008 b, s. 4–5*).⁴⁰

Od roku 1992 nedošlo k zásadním změnám v požadavcích EK, a to i přes podněty z konzultací ohledně obsahu samotného kodexu (*European Commission, 2008*). Otázkou zůstává, jestli je vyloučení z rejstříku skutečnou hrozbou pro zástupce zájmových skupin, když se alespoň prozatím jedná o nezávazný regulační mechanismus. Kromě zcela slabé pobídky k regulaci a v podstatě minimálních prvků kontroly dodržování pravidel kodexu a prověřování správnosti informací vykazuje tento model řadu dalších problémů. Mezi nedostatky lze uvést například podávání informací v národních jazycích, což vytváří překážky veřejné kontrole těchto informací, nebo nedostatečně jasná pravidla uvádění výdajů určených na lobbying. Upozorňováno je také na obecně nízkou kvalitu uváděných informací (*Alter-EU, 2009*).⁴¹

Po roce fungování mechanismu (byl spuštěn 23. června 2008) Komise přistoupila k zhodnocení svého regulačního systému. Setrvala na zachování konceptu seberegulace, a tedy i na dobrovolnosti registru a soustředila se pouze na dílčí úpravy. Šlo například o změnu definice kategorií zájmů, o zpřesnění finančních položek a o celkové zjednodušení přístupu zájmů (*Evropská komise, 2009 b*). Zřetelný akcent na proces regulace prostřednictvím kodexu, což je trend již dříve zahájený EP, nicméně zůstává přítomen.

Alternativa jednotného evropského kodexu

Komise i Parlament se shodují na užitečnosti používání kodexu jako regulačního instrumentu, nicméně každá instituce uplatňuje svůj vlastní kodex⁴² a přirozeně i vlastní systém evidence. Obě instituce navíc uplatňují osobitý přístup k regulaci lobby, což ve svém důsledku znamená, že lobbying v EU není regulován na základě jednotného a koherentního přístupu. Počínaje prosincem 2008 probíhají jednání mezi EP a EK na vysoké úrovni s cílem přezkoumat proveditelnost vytvoření jednotného kodexu chování⁴³ a registru zájmových skupin působících v institucích EU (*Evropský parlament, 2008; European Commission, 2009 b*). Na rozdíl od EK však EP preferuje vytvoření závazných pravidel, která předpokládají zavedení konkrétních kontrolních mechanismů. Tento rozpor ve strategiích obou institucí vzbuzuje otázku, jak daleko se rozhodnou obě instituce zajít, respektive jestli bude výsledkem dohody progresivní regulační opatření či pouze jakýsi hybrid mechanismů uplatňovaných EP a EK (*European Commission, 2009 a*).

Dosavadní rozpory ve vztahu k zájmovým skupinám prozatím překonány nebyly, ale Parlament a Komise spolupracují. Dokladem je vytvoření společného webového portálu v dubnu 2009, který funguje jako aktivní rozchodník odkazující na rejstříky každé z institucí (*Europa*, 2009).

Současné parametry přístupu k EP a k EK prozatím nevykazují prvky deklarované harmonizace a neumožňují vysílat jasný signál, ať již směrem k zájmovým skupinám, k veřejnosti, či k členským státům. Monitoring a kontrolu lobbistické činnosti tak nelze zjednodušit a případné sankce za nedodržení stanovených pravidel důsledně uplatňovat napříč institucemi EU. V zásadě je tudíž i nadále možné, že aktér, postižený za nedodržování kodexu u jedné instituce, bude nadále v těsné spolupráci s institucí druhou, a to v rámci jednoho legislativního procesu, a dokonce i jedné konkrétní procedury.

Vytvoření společného mechanismu monitorování dodržování jednotného kodexu chování lobbisty i kontrola údajů zadaných do společného registru budou vyžadovat vyčlenění adekvátních personálních zdrojů i finančních prostředků.⁴⁴ Zavedení jednotných pravidel by však bylo přínosem nejen z hlediska zvýšení transparentnosti v doposud poměrně komplikovaném institucionálním schématu, ale také pro zájmy samotné. Zájmové skupiny a lobbisté by se mohli registrovat pouze jednou (*one-stop-shop*) a rovněž standardy, jimiž se mají řídit, by byly jednotné, a tudíž přehlednější. Někteří autoři jsou přesto skeptičtí k možnému pokroku v otázce sjednocení přístupu EP a EK, ačkoli je tato snaha oběma institucemi deklarována. Jako překážky uvádějí například neochotu členů institucí EU k přijímání pravidel, která by přinášela větší transparentnost do jejich vztahů s lobbisty. Podobně může působit charakter institucionální struktury EU, jež je založena na principu meziinstitucionální rovnováhy, kde má každá instituce určitý stupeň autonomie v regulování vlastních vnitřních pravidel fungování. Konečně v neposlední řadě proti vytvoření jednotného přístupu hovoří i odlišná role a podíl institucí v rozhodovacím procesu EU, kdy se liší charakter lobbingu u jednotlivých institucí, respektive strategie lobbování. Právě tento prvek ústí do odlišného postoje EK a EP v otázce vhodnosti závazného charakteru regulace (*Obradovic – Hinrichsen*, 2007).

KODEXY V ČLENSKÝCH STÁTECH EU

Význam a role zájmových skupin ve společnosti, jejich podíl na demokratickém procesu vládnutí a způsoby zapojení organizovaných zájmů do vytváření politik se odvíjejí od specifického politicko-kulturního vývoje každé země.⁴⁵ Členské státy EU se proto vyznačují značnou různorodostí, pokud se týká zprostředkování zájmů, a v žádném případě nelze hovořit o jednotném postoji k jejich regulaci. Zvláště potom v případě zkoumaného fenoménu, jímž je využívání kodexů pro lobbisty jako nástroje regulace arény zájmových skupin.

Zaměříme-li svou pozornost na využívání nástroje kodexu vůči lobbistům, podle dostupných zdrojů zjistíme, že členské státy EU lze na základě našeho zkoumání rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří země, které regulují lobbing pomocí kodexu chování. Druhá skupina zahrnuje ostatní členské státy, tedy ty, které neregulují lobbing na základě aplikace kodexu chování pro lobbisty. Z následující tabulky (viz strana 40) je patrné, že v EU kodexem nereguluje většina zemí. V rámci této skupiny existují však rozdíly. Například v některých státech podléhají lobbisté formální regulaci, respektive je jim zavedena povinnost registrace, ale nikoliv už pomocí aplikace kodexu chování. V některých dalších státech byly zaznamenány legislativní iniciativy směřující k zavedení regulace lobbingu, jež však zatím nebyly prosazeny.

Členské státy s regulací lobbingu pomocí kodexu

V rámci členských států EU bylo na základě provedeného zkoumání dokumentováno použití kodexu chování jako nástroje regulace lobby pouze u dvou zemí ze sedmadvaceti, a to u zakládajícího členského státu – Francie – a u nového členského státu – Litvy.

Využití kodexu lobbistů jako nástroje regulace v členských státech EU

Členský stát EU	Regulace pomocí kodexu	Bez regulace kodexem
Belgie		X
Bulharsko		X
Česká republika		X
Dánsko		X
Estonsko		X
Finsko		X
Francie	X	
Irsko		X*
Itálie		X
Kypr		X
Litva	X	
Lotyšsko		X
Lucembursko		X
Maďarsko		X
Malta		X
Německo		X
Nizozemsko		X
Polsko		X
Portugalsko		X
Rakousko		X
Rumunsko		X
Řecko		X
Slovensko		X
Slovinsko		X
Španělsko		X
Švédsko		X
Velká Británie		X

* Kodex chování pro lobbisty je součástí několikrát projednávaného návrhu Zákona o registraci lobbistů. K jeho schválení a uvedení do praxe zatím nedošlo.

Pramen: autorky.

Litva – první vlaštovka „sedmadvacítky“

Litva přijala *Zákon o lobbistické činnosti* (v anglickém znění *OECD, 2007 c*), v němž byl obsažen závazek vytvořit *Etický kodex lobbistů*, již v červnu 2000.⁴⁶ Jde o poměrně dobře propracovanou a konzistentní normu, jejíž předlohou byla regulační opatření uplat-

ňovaná v USA. Cílem litevské legislativní úpravy je zajistit zveřejnění a transparentnost lobbistické činnosti a zabránit nelegálním lobbistickým aktivitám. Ošetřen je lobbying zaměřený na legislativní proces a regulace se vztahuje na profesionální (komerční) lobbisty vykonávající lobbying jako placenou aktivitu. Za lobbistu je považována osoba fyzická i právnická, která je zavedena v lobbistickém registru. Zákon vymezuje, komu je zapovězeno vykonávat lobbying (státní politik, veřejný úředník, soudce, státní nebo obecní instituce a další), definuje, jaké lobbistické aktivity jsou považovány za nelegální i jaké aktivity nespádají do definice lobbyingu. Rovněž stanovuje práva a povinnosti lobbisty.⁴⁷

Každý lobbista musí být zaregistrován, tzn. musí podat žádost o registraci a uvést požadované údaje o sobě i o svém klientovi, zaplatit registrační poplatek a každoročně podávat zprávu o svých aktivitách, včetně legislativy, v jejíž prospěch lobboval, a přehled svých příjmů a výdajů. Dozor nad veřejným registrem a kontrolu lobbistické činnosti, včetně dohledu nad dodržováním zákona a *Etického kodexu lobbistů*, provádí Nejvyšší úřední etická komise (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija – VTEK*).⁴⁸ Tento úřad neprovádí pouze správu a monitoring, ale má rovněž možnost udělovat sankce a předávat podněty k soudu. Komise každého čtvrt roku publikuje informace o lobbistech v příloze *Informaciniai pranešimai* oficiálního úředního věstníku *Valstybės žinios*, zveřejňuje další informace na svých webových stránkách a do 15. května každého kalendářního roku podává litevskému parlamentu (Seimas) zprávu o kontrole lobbistických aktivit.

*Etický kodex lobbistů*⁴⁹ (*Lobistų etikos kodeksas*) byl se značným zpožděním schválen VTEK 31. března 2005 (*VTEK, 2005*). Jeho hlavním posláním je zprůhlednit činnost lobbistů a přispět k formování pozitivního postoje veřejnosti k lobbyingu. Kodex se zejména zaměřuje na stanovení etických principů, jimiž se musí chování lobbisty řídit, aby jeho činnost byla vnímána jako prospěšná pro společnost.

Kodex především upravuje vztah lobbisty ke klientovi. Hlavní povinností lobbisty je naplňovat zájmy klienta a konat v jeho prospěch, ale současně odmítnout vykonávání takových požadavků klienta, které by byly v rozporu se zákonem. Zdůrazněny jsou následující principy: čestnost – podávání spolehlivých, přesných a aktuálních informací; profesionalita – znalost prostředí a další vzdělávání se; důvěrnost informací, která se týká zejména vztahu lobbista – klient. Lobbista je také povinen vyhnout se střetu zájmů a na možný střet zájmů klienta upozornit. Dále jsou upraveny vztahy mezi lobbisty navzájem (bod 3.1.). Ty by měly být založeny na vzájemném respektu a na profesní solidaritě. Lobbisté se musejí držet poctivé soutěže. Vztahy mezi lobbistou a státními institucemi musejí být založeny na vzájemné úctě, přičemž lobbista by se měl vyvarovat narušení této důvěry a spolupráce či pobízení (ve formě finančních či jiných výhod) státních politiků, veřejných činitelů, státních úředníků a dalších (bod 3.2.). Povinnost řídit se etickým kodexem je stanovena zákonem i považována za věc osobní cti (bod 4.1.). Lobbista je při své profesní činnosti, pokud není přesně upraveno jeho chování zákonem a etickým kodexem, povinen jednat v souladu s profesní praxí a s tradicí odpovídající zásadám etiky a mravním principům (bod 4.2.). Lobbying je uznán za legitimní činnost v tom případě, pokud je vykonáván v souladu s platnými zákony. Postup v případě porušení kodexem stanovených pravidel nespécifikuje však ani kodex samotný, ani příslušný zákon.⁵⁰

Litva se pokusila přistoupit k regulaci lobbistické činnosti zodpovědně a komplexně v kontextu „ozdravení“ státní správy. *Etický kodex lobbistů* v jejím případě nestojí v popředí regulačních opatření, ale je považován za jejich nedílnou součást. Dodržování etických standardů je požadováno i po zaměstnancích státních orgánů a po veřejných činitelích. Publikovaná studie zájmových skupin a lobbyingu v Litvě poukázala však na neefektivnost přijatého zákona v praxi. V roce 2005 mělo být podle ní zaregistrováno pouze jedenáct profesionálních lobbistů (*Hrebenar – McBeth – Morgan, 2008, s. 58*), takže většina lobbistických aktivit i přes platný zákon a etický kodex probíhala neregulována a netransparentní cestou. Zákon je také označován za příliš restriktivní. Je argumentováno, že v zemi,

kde se zájmové skupiny teprve učí fungovat a lobbying je málo vyvinutý, nejsou takto restriktivní omezení přínosná (Hrebenar – McBeth – Morgan, 2008, s. 61).

Francie – kodexy v obou komorách parlamentu

Francie je v současné době jediným z tzv. starších členských států EU, který k formální regulaci lobbyingu kodexem přistoupil. Pro francouzský model tzv. symetrického bikalismu, kdy mají obě komory Parlamentu rovnocenné postavení v legislativním procesu, byla důležitá vyváženost postoje k regulaci v obou komorách, kde se o problému diskutovalo zhruba od roku 2006 (*Adéquations*, 2009 a). Na pořadu dne nebylo však přijetí právní normy zajišťující regulaci lobbyingu, ale inkorporování pravidel transparentnosti týkající se zájmových skupin přímo do *Jednacího řádu Národního shromáždění* (NS, *Assemblée nationale*).⁵¹ Svou roli v této strategii a přijetí pravidel přístupu k poslancům nepochybně sehrál také vývoj v EU, spojený s iniciativou pro transparentnost Evropské komise.

V lednu 2008 byla na Výboru pro ekonomické záležitosti, životní prostředí a teritorium NS představena pravicovým poslancem Jeanem-Paulem Chariém *Modrá kniha o lobbyingu* (*Livre bleu du lobbying en France* /Charié, 2008/), připravená nezávisle na výše zmíněných diskuzích. Modrá kniha představuje francouzskou odpověď na *Evropskou iniciativu pro transparentnost* EK a zahrnuje plán praktických kroků, jako je vytvoření kodexu, registru a mechanismu konzultací.

První konkrétní krok směrem k regulaci zájmových skupin učinilo NS na schůzi 2. července 2009 přijetím pravidel etiky a transparentnosti aktivit zájmových skupin (lobbistů) v NS (*Instruction générale du Bureau, článek 26, odstavec III-B /Assemblée nationale*, 2009 a/). Zásady zahrnují především stanovení podmínek pohybu v prostorách NS,⁵² ale mají přímou vazbu na registrační mechanismus⁵³ a na *Kodex chování* (*Code de conduite*). Registrací⁵⁴ žadatel stvrzuje dodržování kodexu, který stanovuje deset zásad odpovídajících standardům (*Assemblée nationale*, 2009 c).

Lobbistický regulační mechanismus v NS nabyl účinnosti v říjnu 2009. Francouzská pobočka Transparency International (TI France) navrhuje zhodnotit jeho fungování po roce působení (*Transparence International France*, 2009 a). Upozorňuje přitom zejména na nutnost efektivního vymáhání dodržování přijatých pravidel v praxi. Podobně se vyslovila tzv. Síť ETAL (*Réseau ETAL – l'Encadrement et la Transparence des Activités de Lobbying*),⁵⁵ jež podporuje komplexnější úpravu regulace lobbyingu, a to i v podobě přijetí kodexu chování pro poslance (*Adéquations*, 2009 b).⁵⁶

K regulačním aktivitám NS se od 1. ledna 2010 připojil i Senát, který diskutoval o navrhovaných opatřeních pro regulaci aktivit zájmových skupin dne 7. října 2009 (*Sénat*, 2009 c; *srovnej Transparence International France*, 2009 b). Přístup do prostor instituce je regulován prostřednictvím registrace (*Instruction générale du Bureau – kapitola XXII bis. /Sénat*, 2009 d/) a závazku dodržovat kodex (*Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat /Sénat*, 2009 b/).

Na rozdíl od NS má být v Senátu celý mechanismus vyhodnocen po roce svého působení (*Arrêté de Questure définissant les droits d'accès au Palais du Luxembourg des représentants des groupes d'intérêt /Sénat*, 2009 a/).

Ve většině konkrétních pravidel se kodexy chování obou komor francouzského Parlamentu shodují. Ačkoli vybočení z profesionálního chování vymezeného kodexem má být stejně jako u NS i u Senátu sankcionováno odejmutím práva vstupu, samotné texty obou kodexů neobsahují žádné zmínky o sankcích či o kontrolních mechanismech.

Francouzské úsilí o regulaci, které kupodivu proběhlo bez většího zájmu médií (*Adéquation*, 2009 a; *Adéquation*, 2009 b), vyvolalo reakce TI France. Ta se domnívá, že současné nastavení regulace je pouze prvním krokem a doporučuje vytvoření společných pravidel regulace lobbingu s jednotným kodexem chování, s povinným registrem a s přenosnými propustkami (*Transparence International France*, 2009 a; *Transparence International France*,

ce, 2009 b). Vzhledem k tomu, že přijatá regulační opatření, včetně kodexu chování pro lobbisty, v rámci NS a Senátu nevykazují zásadní odlišnosti, je vývoj tímto směrem v budoucnu možný.

Členské státy EU bez regulace lobbingu kodexem

Největší skupinu tvoří ty státy EU, v nichž zavedení regulace lobbingu, ať již pomocí kodexu nebo bez něj, není předmětem vážnějších diskuzí či se o ní vůbec neuvažuje. Motiv pro odmítání regulace lobbistických aktivit mohou být u každé země jiné, ať jde o laxní postoj k zajištění transparentnosti demokratických rozhodovacích procesů nebo o specifické a uznávané postavení zájmových skupin v daném politickém systému, respektive v zemích s určitou tradicí korporativismu. Například postavení zájmových skupin ve skandinávských a germánských zemích závisí na existenci nepsaných tradic (*Malone, 2004, s. 9*). V těchto zemích jsou vztahy mezi vládou a velkými zájmovými skupinami dlouhodobě dobře rozvinuté, a proto regulace není požadována.⁵⁷

V rámci zemí neužívajících kodex je patrná skupina zemí, které regulují lobby pomocí jeho doprovodného nástroje – registru. Konkrétně jde o Maďarsko,⁵⁸ o Německo⁵⁹ a o Polsko,⁶⁰ v nichž je pro lobbisty zavedena povinnost registrace.⁶¹

Využívání kodexů je mimo jiné ovlivňováno postojem veřejnosti a politické reprezentace k lobbistické praxi. Jedním ze způsobů, jak řešit negativní důsledky lobbingu a současně do něj přímo nezasahovat, je již zmiňované využití kodexů na straně adresátů lobbingu (poslanců, senátorů, členů vlády, úředníků a dalších).⁶² Tímto krokem je částečně řešen problém s definicí lobbingu a lobbistů, namátkou například v Irsku⁶³ či ve Velké Británii.⁶⁴ Používání podobných etických kodexů lze vnímat jako předstupeň k rozšíření tohoto instrumentu i do dalších oblastí veřejné politiky. Podobně ale může představovat dílčí kodex pouhý „ústupek veřejnosti“ ve snaze reagovat na požadavek větší transparentnosti. Přijímání takovýchto etických kodexů pro členy parlamentu nebo vlády nemusí nutně přímo omezovat chování aktivních aktérů – lobbistů –, a proto je jejich dopad sekundární a není tedy předmětem našeho výzkumu.

V některých zemích bez kodexu lze zaznamenat parlamentní diskuze o zavedení regulace lobbingu. Dokladem je například Itálie, která se o regulaci lobbistů pokouší bez úspěchu již od 80. let 20. století (*Lehmann – Bosche, 2003, s. 48*). Pouze v Irsku probíhá však diskuze o možném zásahu do stávajícího systému, která počítá se zavedením kodexu. Irsko jako jediná země diskutuje o přijetí návrhu zákona představujícího komplexní úpravu regulace lobbingu, včetně kodexu chování pro lobbisty. Návrh Zákona o registraci lobbistů, jenž by měl přinést zavedení registrace placených lobbistů, odkrytí jejich aktivit na centrální i lokálních úrovních a podobně, se projednává již delší dobu (*Houses of the Oireachtas, 2008*).

Irský model zahrnuje závazný kodex chování⁶⁵ zaměřený jak na nájemné lobbisty (*contract lobbyists*), tak i na zaměstnance zájmových skupin (*in-house lobbyists*). Elektronický registr lobbistů má spravovat Komise pro standardy ve veřejných úřadech (*Standards in Public Office Commission*), která bude moci také vyšetřovat porušení lobbistického zákona. Navrhované sankce se pohybují od finančních pokut až po trest odnětí svobody. Návrh zákona rovněž zakazuje členům Dáilu a Senátu vykonávat lobbistické aktivity a ošetřuje také syndrom otáčivých dveří. Ke schválení návrhu zákona a jeho převedení do praxe však zatím nedošlo.

KODEXY CHOVÁNÍ LOBBISTŮ JSOU NEVYUŽITÝM PRVKEM V EU

Kodexy chování pro lobbisty představují v současné době jednu z rozvíjejících se praktik v regulaci lobbingu a jejich užití přesahuje evropský rámec. V EU samotné se ukazuje, že regulace lobbingu pomocí kodexu je klíčovým nástrojem Evropského parlamentu a také Evropské komise. Průkopníkem využívání tohoto instrumentu je bezesporu Evropský parlament, kde je kodex součástí regulačních opatření zakotvených v *Jednacím řádu*

již od roku 1996. Komise k přijetí kodexu chování přistoupila po schválení agendy *Evropské iniciativy pro transparentnost* v roce 2008. Její seberegulační koncept ale nejenže umožňuje konkrétnímu aktérovi se neregistrovat, a tudíž kodex zcela obejít, ale také zájmům dovoluje odkázat na vlastní kodex. Přesto přijatý regulační mechanismus EK vyjadřuje podporu trendu nastoleného a prosazovaného EP, a to zdůrazněním kodexu chování jako nezbytného nástroje regulace lobby.

Shoda ve významu věnovaném kodexu jako nástroji regulace dokumentovaná na straně evropských institucí již není patrná na straně členských států. Mezi členskými státy EU přijala kodex chování pro lobbisty jako první Litva. Zákon, který upravuje regulaci lobbingu, byl schválen již v roce 2000. Součástí jím stanoveného regulačního mechanismu byl i kodex chování pro lobbisty, nicméně text samotného kodexu byl schválen až se zpožděním v roce 2005. Litvu pak z dalších členských států následovala Francie. Obě komory francouzského Parlamentu v roce 2009 představily vlastní regulační opatření, včetně kodexu chování, jež byla zakotvena v *Základních instrukcích Kanceláře NS*, respektive Senátu.

Oba členské státy, které sdílejí s institucemi EU důraz kladený na kodex, tak činí v závazné formě. Odpovídají tedy spíše koncepci prosazované EP. V případě Francie je fakt, že systém regulace kodexem nese znaky EP, překvapující. Impulzem pro zavedení regulačního modelu byla totiž bezpochyby *Evropská iniciativa pro transparentnost*, a tedy přijetí mechanismu regulace na straně EK. Nicméně model EK nebyl vybrán jako vhodný k následování. Litva a Francie však pravděpodobně nezústanou ve svém úsilí o větší transparentnost lobbingu osamoceny. Zavedení kodexu chování je zvažováno například v Irsku v rámci předkládaného návrhu *Zákona o registraci lobbistů* (2008). Irský návrh naopak regulační opatření EP či EK například v případě sankcí a postihů významně překonává.

Případová studie vymezená územím členských států EU dokládá, že kodex jako nástroj regulace je neodmyslitelnou součástí nadnárodní strategie regulace lobbingu, ale nestal se prozatím inspirací pro regulační opatření v členských státech. Otázka regulace lobbingu v EU je bezesporu fenoménem mladým, což znesnadňuje výzkum této problematiky. Podobně je jasné, že kodex ani regulační opatření obecně by neměly být statickými, ale mělo by se jednat o dynamické nástroje reagující na proměny prostředí, v němž působí, a rovněž i strategií lobbistických aktérů. Diskuze o vytvoření systému regulace lobbingu v rámci členských států, v případě Irska včetně diskuze o kodexu, mohou vnímání kodexu jako regulačního nástroje v budoucnu změnit. Rovněž může hrát nezanedbatelnou roli vliv institucí EU v této oblasti, ale to už je námět pro jiný potenciální výzkum.

¹ Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj).

² Máme na mysli především princip nadřazenosti a přímého účinku, díky nimž je lobbování na úrovni členských států EU u řady kauz zbytečné. Společně s posilováním kvalifikované většiny v Radě a s rozšiřováním množství agend v novelizovaných smlouvách je totiž stále méně oblastí politik na vnitrostátní scéně izolováno od rozhodnutí v EU a řízeno svébytně (Fiala – Pitrová, 2009, s. 74).

³ Rada EU se prozatím k procesu regulace lobbingu nepřipojila a nevede v tomto směru ani žádné diskuze.

⁴ Význam užívání kodexu v Kanadě a v Austrálii je zásadní. Kanadský kodex vstoupil v platnost v březnu 1997 na základě ustanovení *Zákona o lobbingu* (Lobbying Act) z roku 1996, vztahuje se na všechny lobbisty a je účinně vymáhán (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2008). V Austrálii má kodex z roku 2008 centrální roli a navzdory absenci své právní síly definuje základní pojmy, lobbistickou činnost, položky podléhající registraci a standardy chování pro lobbisty (Australian Government, 2008).

⁵ Sledování využití kodexu chování jako klíčového prvku regulace s sebou přirozeně nese i nezbytnost věnovat pozornost také registraci. Tento prvek je ale v této stati sledován vždy pouze jako prostředek k vyslovení souhlasu s pravidly kodexu chování.

⁶ Regulaci se v rámci studia působení zájmových skupin v EU věnuje Justin Greenwood (Greenwood, 1997, s. 80–100; Greenwood, 1998; Greenwood – Thomas, 1998; Greenwood, 2003, s. 69–73), který sleduje vývoj regulačních snah v EK a v EP v 90. letech 20. století. Jednu z prvních vlaštavek v českém prostředí představuje dílčí studie komparace přístupů EP a EK k regulaci lobby autorek Alžběty Gala a Markéty Pitrové (Pitrová – Gala, 2008). Metody regulace uplatňované institucemi EU hodnotí také Daniela Obradovicová (Obradovicová, 2008).

dovic – Hinrichsen, 2007; Obradovic, 2008). Dále se lze setkat se studii mapujícími současnou praxi lobbingu v členských státech i v institucích EU (Lehmann – Bosche, 2003; Malone, 2004; Coen, 2007; Chabaret, 2007) či s nejrůznějšími návodami a příručkami, jak úspěšně lobbovat u institucí EU (Hull, 1993, s. 82–92; Schendelen, 2004; Burson and Marsteller, 2005; Guéguen, 2007; Pavlovič /ed./, 2007). Aktuálním příspěvkem je publikace *Lobbing v EU* (Coen – Richardson /eds./, 2009), k regulaci lobbingu v EU kapitola Daniely Obradovicové. Dále například řijnové číslo *Parliamentary Affairs* z roku 1998 bylo tematicky zaměřeno na regulaci lobbingu ve světě a obsahuje několik případových studií.

⁷ K dispozici je i internetová stránka autorů s interaktivní mapou *The Website of Regulating Lobbying: A Global Comparison*, S. 1., http://www.tcd.ie/Political_Science/regulatelobbying/index.html (přístup: 20. 4. 2009).

⁸ V lednu a únoru 2009 byla v rámci příprav magisterské diplomové práce s názvem *Mechanismus regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii: Lobbistické kodexy chování provedena rešerše v rámci internetových stránek státních orgánů (vlád a parlamentů) 27 členských států EU*. Údaje byly aktualizovány na sklonku roku 2009. Konzultována byla rovněž skrovná dostupná literatura, zejména odborné články a studie o přístupu zemí k reprezentaci zájmových skupin, k lobbingu a k jeho regulaci i komparace jednotlivých národních úprav (členské státy EU před rokem 2004 viz Lehman – Bosche, 2003; Malone, 2004; Chlad – Kolář – Pecháček, 2007; nové členské státy viz McGrath, 2008; Růžička, 2006; srovnání viz OECD, 2006 a).

⁹ Za kolébku lobbingu i jeho regulace jsou považovány Spojené státy americké (Thomas, 1998), kde se také soustředí výzkum v oblasti jak zájmových skupin, tak i lobbingu. Výraz *lobby* je používán jako synonymum pro zájmovou skupinu. Podle Justina Greenwooda vystihuje označení „zprostředkování zájmů“ (interest intermediation) realitu EU mnohem lépe než pojem lobbing (Greenwood, 1997, s. 21). V této práci jsou oba pojmy užívané jako synonyma a jsou považovány za legitimní aktivity. Podobně totiž není rozdíl patrný ani v dokumentech EU a v jejich české transkripci, kde jsou pojmy volně zaměňovány. Například při srovnání relevantních parlamentních textů se v anglickém znění užívá termín *lobbista* a v českém přepisu naopak *zájmová skupina* (Evropský parlament, 2010). Pro úplnost je třeba dodat, že k anglickým pojmům *lobbying* a *lobbyist* jsou v této práci používány české ekvivalenty *lobbing* a *lobbista*. Ve francouzském jazyce se kromě anglických pojmů používá i označení *influenceur* a *influenceur* (ovlivňování a ten, kdo ovlivňuje /Rival, 2008/).

¹⁰ Wilhelm Lehmann a Lars Bosche (Lehmann – Bosche, 2003) označují za aktéry lobbingu v aréně EU „speciální zájmy“ a řadí sem občanské zájmy (životní prostředí, regiony, sociální a společenské zájmy, spotřebitele) a zájmy producentů (obchodní, profesní, zaměstnanecké).

¹¹ Sociální dialog probíhá v EU od konce osmdesátých let a je výsledkem působení J. Delorse. Partnery EK jsou především ETUC (Evropský odborový svaz) a Bussines Europe (Svaz evropského průmyslu).

¹² Tento způsob je podrobován kritice, protože není schopen postihnout například postavení tzv. *in-house lobbyistů* a v praxi neodlišuje lobbing nevládních organizací (NGOs) a lobbing firem.

¹³ Bill Coxall například užívá označení nátlaková skupina (*pressure group*), přičemž ji definuje jako „jakoukoliv organizaci, která usiluje o ovlivnění veřejné politiky přesvědčováním těch, co rozhodují, a to lobbingem spíše než kandidováním ve volbách či vykonáváním úřadu“ (Coxall, 2001, s. 3).

¹⁴ Podle Valtse Kalniņše (Kalniņš, 2005, s. 17) lobbistické aktivity zahrnují interakci soukromých osob se státními institucemi a s institucemi místní správy cílené na dosažení přijetí, či nepřijetí určitých rozhodnutí a vykonání, či nevykonání určitých aktivit v zájmu těchto nebo třetích osob. Do lobbingu by neměly spadat aktivity soukromých osob, které jsou součástí správních či soudních procedur, a ani aktivity odehrávající se pouze v otevřeném veřejném prostoru.

¹⁵ Za lobbing nejsou naopak považovány: činnosti spojené s právním či jiným odborným poradenstvím, pokud souvisejí s výkonem základního práva na spravedlivé soudní řízení, včetně práva na obhajobu ve správním řízení (jde například o činnosti vykonávané právníky či jinými odborníky zúčastněnými v uvedených řízeních); činnosti sociálních partnerů jakožto účastníků sociálního dialogu (odborů, organizací zaměstnavatelů), vykonávající-li však uvedené subjekty činnosti mimo rámec úkolů, jež jim svěřují smlouvy, očekává se, že se zaregistrují v zájmu zajištění rovných podmínek mezi všemi zastupovanými zájmy; činnosti vykonávané na přímou žádost Komise, jako je například žádost ad hoc či pravidelná žádost o věcné informace, údaje či odbornou konzultaci, výzvy k účasti na veřejných slyšeních či působení v poradních výborech a na jiných podobných fórech (Evropská komise, 2008 b, s. 3).

¹⁶ Neefektivitu seberegulace například u britských asociací profesionálních lobbitů dokládá studie pro dolní komoru britského Parlamentu (*Public Administration Select Committee*, 2009).

¹⁷ Regulační mechanismy používané v jednotlivých zemích shrnují studie OECD. Země uvažující o zavedení pravidel lobbingu se nechávají inspirovat již zavedenými praktikami a ty si potom přizpůsobují svým vlastním vnitřním podmínkám a požadavkům. Napříč státy nenalezneme jednotný koncept či definici lobbingu (OECD, 2006 a, s. 4). Zákonné normy buď definují lobbing velmi komplexně, nebo se soustřeďují na určité konkrétní aspekty lobbistické činnosti, například na legislativní lobbing. Předmětem regulace nejčastěji bývají profesionální lobbité.

¹⁸ Etické kodexy lze v určitém smyslu považovat za seberegulační, a to v tom případě, pokud veřejní činitelé (například poslanci, ministři) přijmou kodex, a tak regulují sami sebe.

¹⁹ V kontextu lobbingu jde o praktiky, kdy se účelově vyměňují reprezentanti obou táborů, tedy veřejného a soukromého sektoru. Nejen v EU se pro tuto praxi osvědčil termín tzv. *syndrom otáčivých dveří* – *revolving doors* (anglicky). V eurožargonu je potom popisován jako *pantouflage* (francouzsky).

- ²⁰ V případě sledované arény EU je to pro komisaře období jednoho roku, během něhož musí informovat o svém novém zaměstnání, aby se nedostal do střetu zájmů (Kodex chování pro komisaře /viz European Commission, 2004/), pro zaměstnance jsou to dva roky (Služební řád úředníků Evropských společenství neboli Zaměstnanecký kodex /viz EUR-Lex, 2008/).
- ²¹ V některých kodexech může převažovat etický prvek, jiné obsahují méně abstraktních principů a zdůrazňují konkrétní normy chování. Například lze rozlišit „etický kodex“, „kodex chování“ a „kodex pravidel a regulací“ (Demmke et al., 2007, s. 127–128). Kodexy mohou obsahovat škálu pravidel od abstraktních principů stanovujících obecně přijímané hodnoty až po konkrétní očekávání spjatá s chováním dotčených osob, včetně disciplinárních postihů stanovených závaznou normou. V této práci pracujeme s kodexem chování a s etickým kodexem jako se synonymy, protože v praxi není brán na výše nastíněné rozdělení ohled a pojmy jsou volně zaměňovány. Podle výše zmíněného dělení i konkrétních kodexů zkoumaných v této práci se kodexy pro lobbyisty pohybují v kategorii etických kodexů a kodexů chování v závislosti na míře abstraktnosti stanovených principů chování. Pro podporu správné interpretace znění kodexu lobbyisty mohou být pak pořádány například školicí semináře či poskytováno poradenství.
- ²² Zejména je zkoumána jejich aplikace ve státní správě, v parlamentu a v dalších oblastech (Williams, 2001; Demmke et al., 2007, s. 124–137). Přehled o současných přístupech, modelech a trendech v oblasti regulace lobbingu podávají studie OECD (OECD, 2006 a; OECD, 2006 b; OECD, 2006 c; OECD, 2008; Cocirta, 2007) s důrazem na analýzu regulačních systémů USA a Kanady. Lobbyistickými kodexy se v rámci rozsáhlejších empirických studií o regulaci lobbingu pouze okrajově zabývá A. P. Pross (Pross, 2007, s. 28–30; Pross, 2008, s. 67–70; OECD, 2006 b, s. 18–23), který reflektuje především existující kodexy a jejich význam v rámci regulačních systémů.
- ²³ Vytvoření implementačních a kontrolních mechanismů, respektive konkrétní nezávislé instituce s příslušnou pravomocí vyšetřovat a sankcionovat přestupky, je základním předpokladem pro efektivní fungování regulačních opatření, šetření přestupků a zejména jejich dokazování. Sestavování konkrétních pravidel obsažených v kodexu by mělo probíhat na základě konzultací dotčených lobbyistů, což by mělo posílit jeho akceptování, a tím i lepší vymahatelnost.
- ²⁴ V praxi se můžeme setkat se třemi typy kodexů – s profesionálními (seberegulačními) kodexy přijímanými lobbyisty, se zaměstnaneckými a postzaměstnaneckými kodexy zaměstnanci na lobbované osoby zastávající veřejný úřad (pravidla obsažená v jednacích řádech, v etických kodexech či ve služebních řádech), s „vnucenými“ kodexy chování lobbyistů, které jsou buď součástí legislativní regulace, nebo podmínkou pro získání přístupu do vládních či parlamentních prostor (Pross, 2007, s. 28–30).
- ²⁵ Otevřenost vůči vnějším podnětům je vnímána EK jako zásadní pro rozvoj politik EU (European Commission, 1992, s. 1).
- ²⁶ Ve znění Lisabonské smlouvy jde o články 153–156 Smlouvy o fungování Evropské unie. V případě protokolu došlo novelizací k jeho vnitřní restrukturalizaci. Opěrné body pro konzultaci Komise zůstaly ale zachovány, včetně možnosti v naléhavých případech nevést konzultace.
- ²⁷ V praxi jde samozřejmě také o snahu vymezit si vlastní prostor pro tvorbu legislativy, flexibilně reagovat na nátlak skupin a mít možnost zasahovat v případě nevyrovnanosti zájmů, které jsou konzultovány.
- ²⁸ Kvestoři EP už dříve na základě minimálních standardů stanovených EK pro profesionální lobbyisty pomocí drobných úprav reflektujících specifické prostředí EP sestavili kodex pro styk s EP. Výsledný mechanismus byl založen na bázi dobrovolnosti a signatářům kodexu zaručoval automatický přístup do prostor EP. I když se podepsáním kodexu jeho signatáři zavazovali k dodržování stanovených pravidel, kolegium kvestorů to nijak zvlášť důsledně nemonitorovalo (Greenwood, 1997, s. 86).
- ²⁹ Lobbyisté musejí respektovat ustanovení, že poslanci při výkonu své funkce nesmějí přijímat jakéhokoli dary či výhody. Je na straně lobbovaných, tedy poslanců, aby uváděli své finanční příjmy (Příloha I JŘ: Průhlednost a finanční zájmy poslanců /Evropský parlament, 2009 a/). Lobbyisté nejsou tedy nuceni zveřejňovat finanční údaje, pouze se musejí ujistit, že veškerá podpora (finanční, materiální, personální) poskytovaná poslancům je deklarována v příslušném registru u kolegia kvestorů. Europoslanci se k přiznávání vlastních finančních zájmů stavějí spíše laxe (Bouwen, 2003, s. 8). Podle zjištění jednoho průzkumu až 35 % respondentů přiznalo, že systém EP vykazuje mezery, které umožňují individuálním lobbyistům dávat nebo přijímat „dary“ (Chari – Murphy, 2007, s. 73).
- ³⁰ Konkrétně jde o „umělohmotnou kartu s fotografií držitele, s jeho celým jménem a názvem společnosti, organizace nebo osoby, pro něž držitel průkazu pracuje“ (článek 1, příloha IX, JŘ EP /Evropský parlament, 2009 a/).
- ³¹ Propustky umožňují častý vstup do parlamentních prostor (pět a více dní za rok) za účelem informování poslanců v rámci jejich mandátu, v jejich vlastním zájmu nebo v zájmu třetích stran. Jedna organizace může získat maximálně čtyři dlouhodobé propustky a od roku 2005 EP akredituje pouze zájmové skupiny s brusselskou adresou.
- ³² Registr akreditovaných lobbyistů je v elektronické podobě přístupný na stránkách EP. Jde o prostý jmenný seznam individuálních lobbyistů, jimž byla udělena propustka, a organizací, které zastupují. V současné době je zaregistrováno 1686 organizací, 1435 osob disponujících dočasnými propustkami a 2777 osob s dlouhodobými propustkami (Evropský parlament, 2009 b).
- ³³ Lobbyista, jemuž byla odejmuta propustka, může vstoupit do parlamentních prostor, pokud se skrze jiného poslance zaregistruje. Snahy ošetřit i tuto mezeru se například promítají do postavení asistentů poslanců. Pro každé volební období EP kvestoři určují maximální počet registrovaných asistentů na poslance. Asistenti také

musejí při nástupu do funkce učinit písemné prohlášení o své profesní činnosti a o veškerých dalších place-
ných funkcích a činnostech (článek 2, Příloha IX, JŘ /Evropský parlament, 2009 a/). Šetření stížností vedou-
cích k odebrání propustky není zveřejňováno.

- ³⁴ Pravidla upravující chování členů EK a zaměstnanců evropských institucí viz články 245 a 339 Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy (Lisabonská smlouva, 2008), Kodex chování komisařů (European Commission, 2004), Služební řád (EUR-Lex, 2008) a Kodex řádné správní praxe (European Commission, 2000).
- ³⁵ Evropská iniciativa pro transparentnost se zaměřila na změnu ve třech konkrétních oblastech: na potřebu strukturovanějšího rámce pro činnost zástupců zájmových skupin (lobbistů), na zpětnou vazbu k minimálním standardům Komise pro konzultace, na povinné zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků EU spravovaných ve sdíleném řízení.
- ³⁶ Jde o zařazování subjektů do konkrétní kategorie podle provozované praxe: profesionální konzultantské a právnické firmy, korporátní in-house (interní) lobbisté a obchodní asociace, nevládní organizace (NGOs) a think-tanky, jiné organizace (akademické, náboženské). Tato volba má své důsledky, protože EK k určitým skupinám uplatňuje privilegovaný přístup. Například nevládní organizace preferuje před profesionálními konzultanty.
- ³⁷ V případech zjištění, že hodnoty, cíle nebo činnost registrovaných organizací odporují hodnotám EU a Evropské úmluvě o lidských právech (článek 6 odstavec 1 a 2 Smlouvy o Evropské unii ve znění Amsterodamské smlouvy, respektive článek 6 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy), a tedy i Listině základních práv EU, budou příslušné údaje o subjektu odstraněny z registru.
- ³⁸ Evropská komise na svých stránkách zveřejnila seznam asi 15 profesních kodexů chování, které osoby registrující zájmové skupiny označily za srovnatelné s kodexem EK (Evropská komise, 2009 d).
- ³⁹ Za deset měsíců fungování bylo podáno deset stížností, ale pouze čtyři byly šetřeny jako relevantní. Z těchto případů byl jen jeden označen za porušení kodexu a subjekt souhlasil s opravou údajů poté, co mu byla registrace pozastavena (Evropská komise, 2009 b, s. 8).
- ⁴⁰ Například 15. ledna 2009 EK dočasně vyloučila z rejstříku GPlus Europe prominentní bruselskou poradenskou firmu za to, že neodkryla identitu tří svých klientů (EurActiv, 2009). Firma následně splnila požadavky a nyní je opět evidována v rejstříku.
- ⁴¹ Organizované zájmy se nejspíš z obavy před možným zavedením přísnější regulace začaly v nedávné době hromadně registrovat a v současnosti je zde zaregistrováno 1889 zástupců zájmových skupin (Evropská komise, 2009 c).
- ⁴² Respektive totéž platí také pro registr.
- ⁴³ Společný původ principů a standardů obsažených v kodexech EK, EP a některých významných asociací profesionálních lobbistů (například Asociace evropských konzultantů pro veřejné otázky /European Public Affairs Consultancies' Association – EPACA/ a Společnost specialistů na evropské záležitosti /Society for European Affairs Professional – SEAP/ lze spatřovat v dokumentu Komise z počátku devadesátých let Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a speciálními zájmovými skupinami.
- ⁴⁴ O zřízení nezávislého orgánu s monitorovacími a vyšetřovacími pravomocemi, ať již v podobě zvláštního úřadu EK, nebo nového úřadu ombudsmana, se prozatím neuvažuje. Diskutuje se i o zavedení tzv. legislativní stopy (legislative footprint), což je jakýsi orientační seznam zástupců zájmových skupin, s nimiž byl návrh konzultován a kteří měli na jeho podobu vliv.
- ⁴⁵ Někteří autoři nepřikládají těmto národním odlišnostem – například mezi francouzským statismem, německým korporativismem, britským pluralismem – zásadní váhu s ohledem na postupné stírání rozdílů (Eising, 2007, s. 399–400).
- ⁴⁶ Zákon vstoupil v platnost 1. ledna 2001. Odpovědnost za stanovení pravidel chování pro lobbisty byla zákonem přenesena na samotný dozorčí orgán, tedy na Nejvyšší úřední etickou komisi (ke srovnání litevské, polské a americké regulace viz Wiszowaty, 2006).
- ⁴⁷ Za nelegální je kupříkladu považováno vedení lobbistické činnosti mimo registr, když lobbista přímo či nepřímo prohlašuje, že může ovlivnit legislativní proceduru, státního politika, veřejného činitele anebo úředníka, či pokud lobbista současně zastupuje několik klientů s protichůdnými zájmy.
- ⁴⁸ Postavení a činnost VTEK specifikuje zvláštní Zákon o Nejvyšší úřední etické komisi (v anglickém znění viz VTEK, 2008), který z ní činí nezávislou státní instituci, respektive kontrolní orgán zřízený Parlamentem, jenž má dohlížet na dodržování etických standardů (například na Kodex chování státních politiků /VTEK, 2006/), reguluje veřejné a soukromé zájmy ve státní správě, kontroluje lobbistickou činnost, vede vyšetřování, podává zprávy a podobně.
- ⁴⁹ Anglické znění tohoto kodexu nebylo na stránkách VTEK k dispozici, a proto je v této práci použit jeho volný překlad z litevštiny.
- ⁵⁰ Text kodexu je umístěn na internetových stránkách VTEK v kolonce registrace lobbistů. Vzhledem k jazykovým bariérám nebylo možné dohledat eventuální případy porušení etického kodexu a mechanismus následného sankcionování. Na opakované emailové dotazy ohledně Etického kodexu lobbistů a šetření přestupků adresované VTEK nebyla dodnes obdržena odpověď. Není tedy možné zhodnotit, jakým způsobem je etický kodex implementován a jak se v praxi promítají zásady jím stanovené.
- ⁵¹ Šlo o parlamentní iniciativu francouzských poslanců z pravice – jmenovitě Patricka Beaudouina a Arlette Grosskostové – z října 2006 (Assemblée nationale, 2006), poupravené v září 2007 (Assemblée nationale, 2007) a podobně. Cílem bylo vytvoření registru lobbistů a kodexu chování pro lobbisty.

- ⁵² Propustka řeší vstup do vyhrazených prostor Národního shromáždění v Palais Bourbon, tedy do místnosti „velké rotundy“, „salonu míru“ a „sálu o čtyřech sloupech“, které jsou ve vyhrazeném čase jediným možným místem kontaktu.
- ⁵³ Kromě osobních dat, údajů o skupině a o zastupovaných zájmech je součástí registrace i finanční deklarace a výčet počtu zaměstnanců věnujících se lobbingu. Změny se oznamují Generálnímu sekretariátu předsedy Národního shromáždění. Formulář je k dispozici na stránkách NS (Assemblée nationale, 2009 c).
- ⁵⁴ Prozatím je v „seznamu zástupců zájmů“ uvedeno přes 30 jmen (Assemblée nationale, 2009 b).
- ⁵⁵ ETAL sdružuje dvacet nevládních a odborových organizací a je partnerem evropského hnutí ALTER-EU.
- ⁵⁶ Adéquations je neziskovou asociací se sídlem v Paříži. Od roku 2003 se na regionální, národní i mezinárodní úrovni zasazuje o informování, reflexi a jednání v oblastech udržitelného rozvoje, mezinárodní solidarity, lidských práv (rovnoprávnost pohlaví), kulturní rozmanitosti a podobně. Na svých webových stránkách poskytuje platformu ETAL pro prezentaci (Adéquations, 2009 b).
- ⁵⁷ Ve skandinávských zemích s tradicí korporativismu jsou tradičně zahrnuty hlavní zájmové skupiny do politického procesu (zástupci obchodu a odbory) a odmítání regulace lobbingu je zdůvodňováno existující politickou kulturou a institucionalizací vztahů (například členství zájmů ve výborech, v radách či na slyšeních). Zavedení regulace by mohlo být podle Reného Rechtmana směřováno spíše na aktivity profesionálních loblistů, kteří nemají v těchto zemích větší tradici (Rechtman, 1998). Regulace lobbingu byla odmítnuta například švédským Parlamentem s odkazem na jeho legitimní propojení s transparentním politickým procesem (Lehmann – Bosche, 2003, s. 49). Také germánské země s korporativistickou tradicí poskytují obchodním asociacím status oficiálních účastníků. Naopak v anglo-amerických zemích jsou nazírány pouze jako jedny z akterů dialogu mezi obchodem a vládou (Lehman – Bosche, 2003, s. 14).
- ⁵⁸ Maďarsko se vyznačuje nejednotným přístupem k zájmovým skupinám. Kromě lobbistického registru (OECD, 2007 a), který spravuje Centrální úřad spravedlnosti, existuje i dobrovolný seznam velkých národních zájmových skupin a sociálních organizací u maďarského Parlamentu (Civil Office of the Hungarian National Assembly, 2009).
- ⁵⁹ Někteří autoři (Ronit – Schneider, 1998) označují stávající mechanismus ve Spolkovém sněmu za „podivný případ“ regulace lobbingu. Předseda Spolkového sněmu dohlíží na veřejný seznam, který je každoročně publikován ve federálním listu Bundesanzeiger, na němž musejí být zaneseny všechny obchodní a průmyslové asociace a jejich reprezentanti zastupující zájmy u Spolkového sněmu nebo u federální vlády (Příloha 2 Jednacího řádu Spolkového sněmu /German Bundestag, 2009/). Nicméně zapsání do seznamu (registrace) automaticky neopravňuje asociaci k získání propustky do parlamentních budov či k udělení slyšení. S kodexem se prozatím nepočítá, ale o principech regulace v EP se diskutuje (viz Deutscher Bundestag, 2008 a; Deutscher Bundestag, 2008, b).
- ⁶⁰ Polský Zákon o legislativním a regulačním lobbingu (anglické znění viz OECD, 2007 b) byl jako výsledek několikaleté předchozí společenské diskuze, reflektující řadu skandálů spojených například s osobami tzv. prostředníků (Jasiecki, 2006; Gałkowski, 2008, s. 3–5; McGrath, 2008, s. 20), přijat v roce 2005.
- ⁶¹ V Maďarsku a v Polsku chtěli především řešit problémy spjaté s lobbingem (Hrebener – McBeth – Morgan, 2008, s. 61–62) a zlepšit vnímání lobbingu na domácí scéně, přesto zvolili pouze registr. Dalšími společnými prvky jsou zaměření se na profesionální lobbyisty a legislativní lobbing. Přijaté regulační normy se zatím nejeví jako dostačující nástroj. V první řadě tyto regulační nástroje trpí nízkým počtem registrovaných lobbyistů. Přitom právě rozsah registrace a její plošný dopad je podmínkou funkčnosti tohoto mechanismu. Conor McGrath (McGrath, 2008, s. 18) vidí hlavní příčiny omezeného úspěchu maďarského a polského řešení v tom, že lobbing není v nových členských státech tak akceptován a pochopen jako ve starších členských státech. Zájmové skupiny se teprve „učí“ jak efektivně a profesionálně lobbovat.
- ⁶² Obsáhlou přehledovou studii kodexů chování v jednotlivých parlamentech v Evropě si nechal vypracovat například Evropský parlament (Williams, 2001).
- ⁶³ Kodex chování pro držitele úřadů z července 2003 upravuje styk s lobbyisty v Irsku. Kodex se vztahuje na ministerského předsedu, jeho zástupce, ministry, státní ministry, generálního prokurátora, předsedu a jeho zástupce Dáilu a Senátu a podobně (Standards in Public Office Commission, 2003).
- ⁶⁴ Velká Británie se řadí k zemím s dlouholetou tradicí lobbingu, ale o formálních pravidlech regulace se diskutovalo až na začátku 90. let 20. století (viz Coxall, 2001, s. 102–107). Tzv. Nolanův parlamentní výbor (založený v roce 1994 ministerským předsedou Johnem Majorem) však formální regulaci, včetně kodexu, nedoporučil a podpořil univerzální seberegulační přístup. Diskuze pokračuje v rovině nejrůznějších iniciativ a studií (viz například Public Administration Select Committee, 2009).
- ⁶⁵ Kodex obsahuje klasická pravidla a standardy chování pro lobbyisty, nicméně nestanoví sankční mechanismy.

Prameny a literatura

Prameny

- Adéquations (2009 a): Les dispositions à l'Assemblée nationale et au Sénat concernant le lobbying. Paris: Adéquations, 2009, <http://www.adequations.org/spip.php?article784> (přístup: 27. 10. 2009).
- Adéquations (2009 b): Les règles d'encadrement des groupes d'intérêt décidées par l'Assemblée nationale sont insuffisantes. Communiqué Réseau ETAL 3 juillet 2009. Paris: Adéquations, 2009, <http://www.adequations.org/spip.php?article1143> (přístup: 27. 10. 2009).

- Alter-EU (2009): Commission Lobby Register Fails Transparency Test. Release date 27 January 2009. Alter-EU, 2009, <http://www.alter-eu.org/en/system/files/publications/Commission+Register+Fails+Transparency+Test.pdf> (přístup: 25. 3. 2009).
- Amsterodamská smlouva (2000). Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky v edičním oddělení Ústavu mezinárodních vztahů, 2000.
- Assemblée nationale (2006): Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt, N° 3399, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 octobre 2006. Paris: Assemblée nationale, 2006, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp> (přístup: 27. 10. 2009).
- Assemblée nationale (2007): Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt, N° 156, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 septembre 2007. Paris: Assemblée nationale, 2007, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp>
- Assemblée nationale (2009 a): Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale. Paris: Assemblée nationale, 2009, http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_igb.asp#titre3_art26 (přístup: 27. 10. 2009).
- Assemblée nationale (2009 b): Liste des représentants d'intérêts. Paris: Assemblée nationale, 2009, <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp> (přístup: 5. 12. 2009).
- Assemblée nationale (2009 c): Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale, Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts adopté par le Bureau le 2 juillet 2009. Paris: Assemblée nationale, 2009, <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp> (přístup: 27. 10. 2009).
- Australian Government (2008): Lobbying Code of Conduct, May 2008. Canberra: Australian Government, 2008, <http://lobbyists.pmc.gov.au/lobbyistsregister/index.cfm?event=contactWithLobbyistsCode> (přístup: 9. 4. 2009).
- Burson and Marsteller (2005): The Definitive Guide to Lobbying the European Institutions. Brussels: Burson and Marsteller, Spring 2005, [http://www.euractiv.com/29/images/The%20Definitive%20Guide%20to%20Lobbying%20the%20European%20Institutions%20\(Spring%202005\)_tcm29-140977.pdf](http://www.euractiv.com/29/images/The%20Definitive%20Guide%20to%20Lobbying%20the%20European%20Institutions%20(Spring%202005)_tcm29-140977.pdf) (přístup: 26. 3. 2009).
- Civil Office of the Hungarian National Assembly (2009): National Interest Groups and Social Organisations registered by the Parliament. Budapest: Civil Office of the Hungarian National Assembly, 2009, http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_egyeb.tsz_list?p_stilus=civil.css (přístup: 8. 3. 2009).
- Deutscher Bundestag (2008 a): Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters: Antrag der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Ulla Lötzer, Kersten Naumann, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/8453. Berlin: Deutscher Bundestag, 2008, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/084/1608453.pdf> (přístup: 1. 3. 2009).
- Deutscher Bundestag (2008 b): Protokoll der 169. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 19. 06. 2008. Einführung eines Lobbyistenregisters, 20. 6. 2008. Berlin: Deutscher Bundestag, 2008, <http://www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp/169/index.html> (přístup: 1. 3. 2009).
- EurActiv (2009): Brussels firm excluded from EU lobbyists' register, 26 January 2009. Brussels: EurActiv, 2009, <http://www.euractiv.com/en/pa/brussels-firm-excluded-eu-lobbyists-register/article-178809> (přístup: 7. 4. 2009).
- Euractiv.fr (2009): Encadrement du lobbying: La France accouche d'une souris. Euractiv.fr, 9. 7. 2009, <http://www.euractiv.fr/la-france-et-lue/article/encadrement-lobbying-france-accouche-souris-001871> (přístup: 27. 10. 2009).
- EUR-Lex (2008): Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (Úř. věst. P 45, 14. 6. 1962, s. 1385). EUR-Lex, 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20080501:CS:PDF> (přístup: 6. 6. 2010).
- Europa (2009): Rejstříky zástupců zájmových skupin (lobbistů). Europa – Portál Evropské unie, 2009, http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_cs.html (přístup: 20. 8. 2009).
- European Commission (1992): An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups [Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a speciálními zájmovými skupinami], 93/C 63/02. Brussels: Commission of the European Communities, 1992, http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf (přístup: 1. 4. 2009).
- European Commission (2000): Code of good administrative behaviour. Relations with the public. Brussels: Commission of the European Communities, 2000, http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_en.htm (přístup: 6. 6. 2010).
- European Commission (2004): Code of conduct for Commissioners, SEC(2004) 1487/2. Brussels: Commission of the European Communities, 2004, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf (přístup: 6. 6. 2010).
- European Commission (2008): Commission Staff Working Document: Results of the Consultation on the Code of Conduct for Interest Representatives. Accompanying document to the Communication from the Commission. European Transparency Initiative. A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct) [Pracovní dokument doplňující sdělení Komise: Evropská iniciativa pro transparentnost: Rámcová pravidla pro styk se zástupci zájmových skupin (rejstřík a etický kodex)]. SEC(2008) 1926. Brussels:

- Commission of the European Communities, 27. 5. 2008, http://ec.europa.eu/transparency/docs/COM_2008_323_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v2.pdf (přístup: 7. 4. 2009).
- European Commission (2009 a): Agreement on common EP-Commission register in sight. Brussels: Commission of the European Communities, 18. 3. 2009, http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/news12_03_09.pdf (přístup: 7. 4. 2009).
 - European Commission (2009 b): High-Level Working Group on a Common Register and Code of Conduct for Lobbyists. Joint statement regarding the progress achieved to date. Brussels: Commission of the European Communities, 2009, http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/joint_statement_register.pdf (přístup: 5. 9. 2009).
 - Evropská komise (2006): Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost. KOM(2006) 194 v konečném znění. Brusel: Komise Evropských společenství, 3. 5. 2006, http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_cs.pdf (přístup: 7. 4. 2009).
 - Evropská komise (2008 a): Evropská iniciativa pro transparentnost (ETI) – časté otázky ohledně rejstříku zástupců zájmových skupin. Brusel: Komise Evropských společenství, 2008, http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/FAQ_cs.pdf (přístup: 7. 4. 2009).
 - Evropská komise (2008 b): Sdělení Komise. Evropská iniciativa pro transparentnost. Rámcová pravidla pro styk se zástupci zájmových skupin (rejstřík a etický kodex). KOM(2008) 323 v konečném znění. Brusel: Komise Evropských společenství, 27. 5. 2008, http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_cs.pdf (přístup: 7. 4. 2009).
 - Evropská komise (2009 a): Etický kodex pro zástupce zájmových skupin. Brusel: Komise Evropských společenství, 2009, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/reg/in/infos/codeofconduct.do?REGINSID=NJKvJLILGY8MQDrDmnlpGSDPd5qqqZZMTYTm3mxQnpmQHW1Gq7Z!-539608895> (přístup: 26. 3. 2009).
 - Evropská komise (2009 b): Evropská iniciativa pro transparentnost: Rejstřík zástupců zájmových skupin, rok poté. KOM(2009) 612 v konečném znění (Sdělení Komise). Brusel: Komise Evropských společenství, 28. 10. 2009, http://ec.europa.eu/transparency/docs/communication_2009_cs.pdf (přístup: 6. 6. 2010).
 - Evropská komise (2009 c): Rejstřík zástupců zájmových skupin. Brusel: Komise Evropských společenství, 2009, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/reg/in/consultation/statistics.do> (přístup: 17. 9. 2009).
 - Evropská komise (2009 d): Rejstřík zástupců zájmových skupin. Seznam profesních kodexů chování, které mají podle registrovaných subjektů srovnatelná pravidla s pravidly kodexu chování Komise. Brusel: Komise Evropských společenství, 2009, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/reg/in/infos/codeofconduct.do?locale=cs#cs> (přístup: 10. 9. 2009).
 - Evropský parlament (2008): Usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. května 2008 k vytvoření rámce pro činnost zástupců zájmových skupin (lobbistů) v evropských orgánech (2007/2115(INI)). Brusel: Evropský parlament, 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//CS> (přístup: 7. 4. 2009).
 - Evropský parlament (2009 a): Jednací řád Evropského parlamentu. 16. vydání. Brusel: Evropský parlament, březen 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+RULES-EP+20090309+TOC+DOC+XML+V0//CS&language=CS> (přístup: 26. 3. 2009).
 - Evropský parlament (2009 b): Představitelé zájmových skupin akreditováni v Evropském parlamentu. Brusel: Evropský parlament, 2009, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByName.do?language=CS> (přístup: 21. 6. 2009).
 - Evropský parlament (2010): Představitelé zájmových skupin v EP. Brusel: Evropský parlament, 2010, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=CS&id=65> (přístup: 25. 4. 2010).
 - German Bundestag (2009): Rules of Procedure of the German Bundestag. Berlin: German Bundestag, 2009, http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/goEN_download.pdf (přístup: 1. 3. 2009).
 - Houses of the Oireachtas (2008): Registration of Lobbyists Bill 2008. Ireland: Houses of the Oireachtas, 2008, <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2008/2808/b2808d.pdf> (přístup: 1. 3. 2009).
 - Lisabonská smlouva (2008). Praha: Úřad vlády České republiky, 2008.
 - OECD (2007 a): Legislation of Lobbying in Europe – Hungary. Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities and Government Decree 176/2006 (VIII. 14.) on the Implementation of Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities, GOV/PGC/EHT/RD(2007)2. Paris: OECD, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf> (přístup: 1. 3. 2009).
 - OECD (2007 b): Legislation of Lobbying in Europe – Poland, Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying, GOV/PGC/EHT/RD(2007)2. Paris: OECD, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf> (přístup: 1. 3. 2009).
 - Office of the Commissioner of Lobbying of Canada (2008): Lobbyists' Code of Conduct [poslední aktualizace 7. února 2008]. Ottawa: Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2008, <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/nx00019.html> (přístup: 9. 4. 2009).
 - Sénat (2009 a): Arrêté de Questure définissant les droits d'accès au Palais du Luxembourg des représentants des groupes d'intérêt, Arrêté n° 2009-1221 du 7 octobre 2009. Paris: Sénat, 2009, http://www.senat.fr/role/groupes_interets_aq.html (přístup: 5. 12. 2009).
 - Sénat (2009 b): Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat. Paris: Sénat, 2009, http://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf (přístup: 5. 12. 2009).

- Sénat (2009 c): Communiqué du 7 octobre 2009, Gérard Larcher: «Efficacité et transparence, des objectifs que le Sénat continue de poursuivre». Paris: Sénat, 2009, <http://www.senat.fr/presse/cp20091007.html> (přístup: 27. 10. 2009).
- Sénat (2009 d): Instruction générale du Bureau du Sénat. Paris: Sénat, 2009, <http://www.senat.fr/reglement/reglement62.html#toc256> (přístup: 27. 10. 2009).
- Standards in Public Office Commission (2003): Code of Conduct for Office Holders, adopted by Dáil Eireann on 28 February 2002. Dublin: Standards in Public Office Commission, 2003, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/File,729,en.pdf> (přístup: 1. 3. 2009).
- Transparence International France (2009 a): Encadrement du lobbying au Parlement: TI France appelle à une réforme ambitieuse, à la hauteur de l'enjeu démocratique. Paris: Transparence International France, 1. 7. 2009, http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/cp_ti_france_encadrement_du_lobbying_010709.pdf (přístup: 27. 10. 2009).
- Transparence International France (2009 b): Premières mesures d'encadrement du lobbying au Sénat: les réactions de Transparence-International (France). Paris: Transparence International France, 9. 10. 2009, http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/ti_france_encadrement_du_lobbying_au_senat_081009.pdf (přístup: 27. 10. 2009).
- VTEK (2005): Lobistų etikos kodeksas [schváleno 31. 3. 2005]. Vilnius: VTEK, 2005, <http://www.vtek.lt/?pageid=6271> (přístup: 8. 3. 2009).
- VTEK (2006): Republic of Lithuania. Law on the Approval, Entry into Force and implementation of the Code of Conduct for State Politicians, 19 September 2006, No X-816. Vilnius: VTEK, 2006, <http://www.vtek.lt/?pageid=5957&act=none> (přístup: 8. 3. 2009).
- VTEK (2008): Republic of Lithuania. Law on the Chief Official Ethics Commission, 1 July 2008, No X-1666, Vilnius, as last amended on 6 November 2008 – No X-1777. Vilnius: VTEK, 2008, <http://www.vtek.lt/?pageid=5957&act=none> (přístup: 8. 3. 2009).

Literatura

- Bouwen, Pieter (2003): The Democratic Legitimacy of Business Interest Representation in the European Union: Normative Implications of the Logic of Access. Bonn: Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2003. Social Science Research Network (SSRN), <http://ssrn.com/abstract=462443> (přístup: 20. 2. 2009).
- Brokl, Lubomír a kolektiv (1997): Reprezentace zájmů v politickém systému ČR. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997.
- Broscheid, Andreas – Coen, David (2007): Lobbying activity and fora creation in the EU: Empirically exploring the nature of the policy good. *Journal of European Public Policy*, Vol. 14 (April 2007), No. 3, s. 346–365.
- Cabada, Ladislav – Kubát, Michal et al. (2004): Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- Cini, Michelle (2003): The European Commission: An Unelected Legislator? In: Schendelen, Rinus van – Scully, Roger (eds.): *The Unseen Hand: Unelected EU Legislators*. London: Frank Cass, 2003, s. 14–26.
- Cocirta, Alexandru (2007): Regulating Lobbying: Lessons to Be Learned. Policy Papers 06/07. Warsaw: Institute of Public Affairs, 2007, <http://www.isp.org.pl/files/14153772930841418001202141151.pdf> (přístup: 28. 3. 2009).
- Coen, David (2007): Lobbying in the European Union. Briefing paper. Brussels: Directorate General Internal Policies of the Union, European Parliament – Committee on Constitutional Affairs, 2007, http://www.eurosaire.prd.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf (přístup: 15. 2. 2009).
- Coen, David – Richardson, Jeremy (eds., 2009): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Coxall, Bill (2001): *Pressure Groups in British Politics*. Harlow: Longman, 2001.
- Demmke, C. – Bovens, M. – Henökl, T. – Lierop, K. van – Moilanen, T. – Pikker, G. – Salminen, A. (citováno jako Demmke et al., 2007): Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions, carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA). European Institute of Public Administration in co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa, October 2007, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf (přístup: 9. 4. 2009).
- Earnshaw, David – Judge, David (2003): No Simple Dichotomy: Lobbyists and the European Parliament. In: Schendelen, Rinus van – Scully, Roger (eds.): *The Unseen Hand: Unelected EU Legislators*. London: Frank Cass, 2003, s. 61–79.
- Eising, Rainer (2007): The access of business interests to EU institutions: Towards elite pluralism? *Journal of European Public Policy*, Vol. 14 (April 2007), No. 3, s. 384–403.
- Fiala, Petr (1999): Definice zájmových skupin: K některým teoretickým problémům politologického výzkumu organizovaných zájmů. *Politologický časopis, ročník VI (1999), číslo 1*, s. 52–61.
- Fiala, Petr – Pitrová, Markéta (2009): Prosazování zájmů v Evropské unii. In: Fiala, Petr a kolektiv: *Evropeizace zájmů: Politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno: MPÚ, 2009, s. 71–116.
- Fiala, Petr – Strmiska, Maxmilián (1998): *Teorie politických stran*. Brno: Barrister and Principal, 1998.

- Gałkowski, Julius (2008): The Societal Dimension in Budgeting: Special Focus on Engagement of Civil Society, Including NGO's, Lobbying, Gender Sensitive Budget and Social Budgeting: Polish Lobbying Law – towards transparency. International Symposium on the Changing Role of Parliament in the Budget Process, Turkey, 8–9 October 2008, http://www.tbmm.gov.tr/etkinlikler/pbmd_sempozyum_1008/belgeler/sempozyum%20afyon%202008_bildiriler/JGalkowski%20presentation%20final.pdf (přístup: 2. 3. 2009).
- Greenwood, Justin (1997): Representing Interests in the European Union. Basingstoke: Macmillan Press, 1997.
- Greenwood, Justin (1998): Regulating Lobbying in the European Union. Parliamentary Affairs, Vol. 51 (October 1998), No. 4, s. 587–599.
- Greenwood, Justin (2003): Interest Representation in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Greenwood, Justin – Thomas, Clive S. (1998): Regulating Lobbying in the Western World. Parliamentary Affairs, Vol. 51 (October 1998), No. 4, s. 487–499.
- Guéguen, Daniel (2007): European Lobbying. 2nd edition. Brussels: Europolitics, 2007.
- Hague, Rod – Harrop, Martin – Breslin, Shaun (1992): Political Science: A Comparative Introduction. New York: St. Martin's Press, 1992.
- Heineman, Robert A. (1996): Political Science: An Introduction. New York: The McGraw-Hill, 1996.
- Hrebenar, Ronald J. – McBeth, Courtney H. – Morgan, Bryson B. (2008): Interests and lobbying in Lithuania: A spectrum of development. Journal of Public Affairs, Vol. 8 (February/May 2008), Issue 1–2, s. 51–65.
- Hull, Robert (1993): Lobbying Brussels: A View from Within. In: Mazey, Sonia – Richardson, Jeremy (eds.): Lobbying in the European Community. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Chabanet, Didier (2007): The Regulation of Interest Groups in the European Union. Connex Thematic Conference on Accountability. Florence: European University Institute, 29–30 June 2007, <http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/200706CONNEX-Chabanet.pdf> (přístup: 10. 3. 2009).
- Chari, Raj – Murphy, Gary (2007): 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. DCU, 2007, <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf> (přístup: 20. 2. 2009).
- Chari, Raj – Murphy, Gary – Hogan, John (2007): Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. The Political Quarterly, Vol. 78 (July – September 2007), No. 3, s. 422–438.
- Charié, Jean-Paul (2008): Livre bleu du lobbying en France. Paris: Assemblée nationale, 16 janvier 2008, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0613.asp> (přístup: 1. 3. 2009).
- Chlad, Libor – Kolář, Petr – Pecháček, Štěpán (2007): Úprava činnosti lobbistů ve vybraných státech. Praha: Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, září 2004, aktualizováno: březen 2007, <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-181.pdf> (přístup: 28. 2. 2009).
- Jasiecki, Krzysztof (2006): Regulating lobbying in Poland: Background, scope and expectations. Strasbourg: Council of Europe, 2006, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/143%20_2006_if-rep%20jasie.pdf (přístup: 25. 2. 2009).
- Kalniņš, Valts (2005): Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An Insight into Lobbying Practice in Latvia and Recommendations for the Saeima. Latvian Institute of International Affairs, 2005, <http://www.politika.lv/index.php?i=249> (přístup: 27. 2. 2009).
- Kunc, Stanislav (2008): Zájmové skupiny jako politický aktér. In: Mansfeldová, Zdenka – Kroupa, Aleš (eds.): Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie. Praha: Sociologické nakladatelství, 2008, s. 79–95.
- Lehmann, Wilhelm – Bosche, Lars (2003): Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper. Luxembourg: European Parliament, Directorate-General for Research, 2003, http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf (přístup: 25. 2. 2009).
- MacGillivray, Alex – Raynard, Peter – Zadek, Simon et al. (2005): Towards Responsible Lobbying: Leadership and Public Policy. AccountAbility – the Global Compact, 2005, http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/rf_final.pdf (přístup: 28. 3. 2009).
- Malone, Margaret Mary (2004): Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices. Dublin: Institute of Public Administration, Ireland, 2004, <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf> (přístup: 25. 2. 2009).
- Mazey, Sonia – Richardson, Jeremy (1994): The Commission and the lobby. In: Edwards, Geoffrey – Spence, David (eds.): The European Commission. London: Cartermill, 1994, s. 169–187.
- Mazey, Sonia – Richardson, Jeremy (eds., 2000): Lobbying in the European Community. New York: Oxford University Press, 2000.
- McGrath, Conor (2008): The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union. Journal of Public Affairs, Vol. 8 (February/May 2008), Issue 1–2, s. 15–32.
- Novák, Miroslav (1997): Systémy politických stran. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997.
- Nownes, Anthony J. (2006): Total Lobbying: What lobbyists want and how they try to get it. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Obradovic, Daniela (2008): Feasibility of establishing a common register for lobbyists in the EU. Extended Version of Policy Brief No. 31. San Domenico di Fiesole: NEWGOV – New Modes of Governance Project,

- Spring 2008, http://www.eu-newgov.org/database/DOCS/NEWGOV_Policy_Brief_no31_ext.pdf (přístup: 28. 3. 2009).
- Obradovic, Daniela – Hinrichsen, Malte-Carlos (2007): Regulation of lobbying in the European Union. Paper presented at the ECREA Symposium 2007 “Equal Opportunities and Communication Rights: Representation, Participation & the European Democratic Deficit”, Brussels, 11 and 12 October 2007, http://209.85.129.132/search?q=cache:JXrMXr3uBwJ:sections.ecrea.eu/Brussels07/papers/hinrichsen_p.doc+Obradovic+Hinrichsen+Regulating+lobbying+in+the+European+Union+ECREA+Symposium+2007&cd=3&hl=cs&ct=clnk&gl=cz (přístup: 8. 4. 2009).
 - OECD (2006 a): Governance Arrangements to Ensure Transparency in Lobbying: Comparative Overview. Expert Meeting on Managing Conflict of Interest in the Public Service, Château de la Muette, Paris, 26–27 January 2006. GOV/PGC/ETH(2006)5. Paris: OECD, 2006, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000D5A/\\$FILE/JT00197349.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000D5A/$FILE/JT00197349.PDF) (přístup: 26. 2. 2009).
 - OECD (2006 b): Lobbying: Key Policy Issues. Expert Meeting on Managing Conflict of Interest in the Public Service, Château de la Muette, Paris, 26–27 January 2006. GOV/PGC/ETH(2006)6. Paris: OECD, 2006, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT000009B2/\\$FILE/JT00196521.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT000009B2/$FILE/JT00196521.PDF) (přístup: 26. 2. 2009).
 - OECD (2006 c): Post-Public Employment, Lobbying: Are Governance Arrangements Adequate to Prevent Conflict of Interests? Principal administrator: János Bertók. Paris: OECD, 6–7 September 2006, http://www.fsw.vu.nl/en/Images/Janos%20Bertok_tcm31-41268.pdf (přístup: 2. 3. 2009).
 - OECD (2008): Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Principal administrator: János Bertók. Paris: OECD, August 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf> (přístup: 28. 3. 2009).
 - OECD (2009): Lobbying. Paris: Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, 2009, http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_34135_41878910_1_1_1_1,00.html (přístup: 19. 2. 2009).
 - Pavlovič, Branislav (ed., 2007): Lobing v Európskej únii. Bratislava: Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky, Január 2007, [http://www.mzv.sk/App/WCM/main.nsf/vw_ByID/ID_635BF0145FB39F0EC125725E00501004_SK/\\$File/Lobing%20v%20EU%20-%20MZV%20SR%202007.pdf](http://www.mzv.sk/App/WCM/main.nsf/vw_ByID/ID_635BF0145FB39F0EC125725E00501004_SK/$File/Lobing%20v%20EU%20-%20MZV%20SR%202007.pdf) (přístup: 1. 3. 2009).
 - Pitrová, Markéta – Gala, Alžběta (2008): Regulace procesu prosazování zájmů v EU: Lobbying v evropských institucích. Politologický časopis, ročník XVI (2008), číslo 2, s. 103–129.
 - Pross, A. P. (2007): Lobbying: Models for Regulation. OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency, Château de la Muette, Paris, 7–8 January 2007. GOV/PGC/ETH(2007)4. Paris: OECD, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf> (přístup: 28. 3. 2009).
 - Pross, A. P. (2008): Comparative Review: Building Blocks for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. In: OECD: Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Paris: OECD, August 2008, s. 31–91, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf> (přístup: 28. 3. 2009).
 - Public Administration Select Committee (2009): Lobbying: Access and influence in Whitehall. First Report of Session 2008–09, Volume I. London: House of Commons, 5 January 2009, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/36/36i.pdf> (přístup: 13. 3. 2009).
 - Rechtman, René E. (1998): Regulation of Lobbyists in Scandinavia – A Danish Perspective. Parliamentary Affairs, Vol. 51 (October 1998), No. 4, s. 579–586.
 - Rival, Madina (2008): Vers un lobbying éthique? Ou comment assurer le «développement durable» de nouvelles pratiques managériales. Version 1, 11 janvier 2008, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/20/40/93/PDF/RIVAL_RIODD_communication_2006.pdf (přístup: 24. 3. 2009).
 - Ronit, Karsten – Schneider, Volker (1998): The strange case of regulating lobbying in Germany. Parliamentary Affairs, Vol. 51 (October 1998), No. 4, s. 559–567.
 - Růžicka, Jan (2006): Regulating lobbying in the Czech Republic and Visegrad Four. Budapest: Open Society Institute, 2006, <http://www.policy.hu/index.php?m=fellows&id=18692> (přístup: 25. 2. 2009).
 - Schendelen, Rinus van (2004): Jak lobbovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu. Brno: Barrister and Principal, 2004.
 - Thomas, Clive S. (1998): Interest Group Regulation cross the United States: Rationale, Development and Consequences. Parliamentary Affairs, Vol. 51 (October 1998), No. 4, s. 500–515.
 - Valterová, Aneta (2009): Pluralismus a korporativismus: Využitelnost klasických modelů zájmové politiky jako rámce pro teoretický výzkum. Středoevropské politické studie, ročník XI (2009), číslo 4, s. 267–283.
 - Warhurst, John (2007): Lobbying and Post-Separation Employment of Ministers and Public Officials. Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, 23–26 October 2007, http://www.apsacc.com.au/papers07/day1_24oct07/StreamC3/LobbyingAndPost-separationEmployment_JohnWarhurst.pdf (přístup: 9. 4. 2009).
 - Williams, Veronica (2001): Parliamentary Codes of Conduct in Europe. Brussels: European Parliament, 2001, <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/getfile.do?id=5073> (přístup: 28. 2. 2009).
 - Wiszowaty, Marcin Michael (2006): Legal Regulation of Lobbying in New Members States of the European Union. In: Pleines, Heiko (ed.): Participation of Civil Society in New Modes of Governance, The Case of the New EU Member States: Part 2 – Questions of Accountability. Working papers. Bremen: Research Centre for

KONZULTACE: LOBBISTICKÉ KODEXY

East European Studies, 2006, s. 46–58, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D24D04_2of2_The_Case_of_the_new_MS.pdf (přístup: 2. 3. 2009).

Poznámka

Autorky článku by na tomto místě chtěly poděkovat všem, kteří přispěli svými radami a podněty k výsledné podobě textu.