

Regulace procesu prosazování zájmů v EU: lobbying v evropských institucích*

MARKÉTA PITROVÁ A ALŽBĚTA GALA**

Abstract: Regulating the Process of Interest Assertion in the EU: Lobbying in European Institutions

It is obvious that lobbying in European institutions is an inseparable part of the EU legislative process. The growth of lobbying and the greater sensitivity of European institutions to their public image have resulted in lobbying being more closely regulated now. The basic purpose of all regulation and codes is to bring lobbying into the open. The regulation of lobbying in Brussels seems essential so as to introduce greater transparency in EU law making.

The aim of this paper is to outline the particularities of lobbying regulation in the European Commission and the European Parliament, i.e. the two most lobbied EU institutions. The European Commission, with its monopoly of legislative initiative, offers a unique possibility to influence the process of legislation formation from the very beginning. The EP has been able to amend legislation since the enactment of the Single European Act in July 1987, thereby incorporating certain interests and policy aims in the decision making process.

The paper aims to tackle the following questions: What is the development of European institutions' attitudes towards interest group actions? Are there any explicit regulation criteria for the assertion of interests? In this respect, does the EU act homogeneously or not? And in the case that it does not, is there any substantiation for different approaches?

Keywords: EU, lobbying, interest groups, European Commission, European Parliament

1. Lobbying v politickém systému EU

V případě politického systému EU daleko více než jinde platí, že pakliže jsou instituce kosti a svaly, pak lobbying je krví systému. Je zřejmé, že bez lobbyingu (či mechanismu prosazování zájmů, nebo managementu veřejných záležitostí) by se nemohl nadnárodní koncept politického systému životaschopně rozvíjet. Předvídali to již zakladatelé neofunkcionalistického paradigmatu postaveného na efektu přelévání, nezávislosti nadnárodní autority a pro lobbying tolik

* Článek je součástí výstupu projektu MPSV „Politická aktéři v procesu evropeizace a internacionalizace politického prostoru v ČR“ s číslem 1J 002/04-DP1.

** Markéta Pitrová je proděkankou Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, zároveň působí jako docentka na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií téže fakulty, e-mail: pitrova@fss.muni.cz. Alžběta Gala studuje doktorský program na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, e-mail: alzbeta.gala@email.cz.

důležitých sítí (Schmitter 2004: 45–70). V moderní době to potvrzuje text Amsterodamské smlouvy, která dává Evropské komisi povinnost konzultovat legislativu v oblasti tzv. sociálního dialogu (čl. 138 a 139 Smlouvy o ES ve znění Amsterodamské smlouvy) a také s ohledem na dodržování zásady subsidiarity a proporcionality. Komise musí při vytváření evropské legislativy „s výjimkou případů zvláštní naléhavosti nebo důvěrnosti široce konzultovat, než předpis navrhne, a publikovat konzultační dokumenty, kdekoli je to vhodné“ (čl. 9 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality v příloze Amsterodamské smlouvy).

Evropský lobbying tedy není otázkou volby, ale podmínkou funkčnosti víceúrovňového byrokratického systému EU (Jachtenfuchs a Kohler-Koch 2004: 101–105, Chrysochoou 2001: 104–112). Je zrcadlem politické reality a implementačním partnerem evropských institucí. Metody prosazování zájmů v EU zásadně ovlivňují přijímaná rozhodnutí a tudíž i legislativu v členských státech EU. Navzdory obrovskému dopadu prosazování zájmů na evropské úrovni na vnitrostátní politické systémy a počínajícimu uvědomění si těchto procesů v nových členských státech, zůstávají pravidla eurolobbyingů neznámá. Pro aktéry i badatele je pokryta jak primárními prameny, tak i sekundární literaturou oblast „takticko-strategická“ popisující návody na co nejefektivnější působení zájmů ve prospěch zvolených cílů. Jinak je tomu v případě zdrojů mapujících regulaci a omezení působení lobbistů v EU. Doposud zůstávají vyčteny a následně nezodpovězeny následující otázky. Jaký je vývoj postojů evropských institucí k působení zájmových skupin? Existují jednoznačná regulační kritéria prosazování zájmů? Je z tohoto hlediska EU homogenní, či nikoliv? A v případě, že není, existuje pro rozdílné přístupy opodstatnění?

Jedním z důvodů, proč nebyly prozatím tyto otázky uspokojivě zodpovězeny, může být i fakt, že se jedná o oblast neustále se rozvíjející a novou. Pro Českou republiku, stejně jako pro další mladé členské státy, je však pochopení souvislostí spojených s působením zájmů na nadnárodní úrovni naprosto zásadní. Pouze přízpůsobení se reálným podmínkám může pomoci plynulému a aktivnímu včlenění našich reprezentací do chodu EU. Tento text se pokouší o jejich zodpovězení, a to navzdory skutečnosti, že se jedná o probíhající projekt.

1.1 Unijní lobbying jako teenager

Skutečný moderní lobbying v EU je spojován až s 80. lety dvacátého století (Mazey a Richardson 2000: 4–9, Greenwood et al. 1994: 8–10). Důvodem je především význam Jednotného evropského aktu, který zapojil do procesu rozhodování Evropský parlament (čl. 6 JEA 1987), restauroval společný trh (čl. 13 JEA 1987), obnovil hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (čl. 14, 16, 18 JEA 1987) a rozšířil integrační agendu také do oblasti životního prostředí, vědy, vývoje a regionální politiky (srov. čl. 23–25 JEA 1987). Společenství sice bylo na neofunkcionalistických principech postaveno již od samotného začátku, ale události spojené s přijetím Lucemburského kompromisu fakticky zabránily jejich používání. V souvislosti s ukončením eurosklerózy pomocí Jednotného evropského aktu mohl lobbying smysluplně zacílit na nadnárodní úroveň a neomezovat se pouze na ovlivňování reprezentantů v Radě, kteří do té doby disponovali vetem. Zájmy začaly získávat informace, sledovat využití unijních institucionálních a politických kanálů a postupně přesouvat svoje působišťe do Bruselu.

Prozatím krátká životnost unijní arény, přirozeně společně s principy politického systému EU, má za následek mnohá specifika evropského mechanismu prosazování zájmů.

Podle Joanny Apap není EU, jako regulátorka zájmových skupin ve srovnání s národními vládami, silným politickým zřízením. Jednotliví aktéři včetně zájmových skupin na sobě závisí, a konsensus je tedy nezbytný (Apap 1999). Lobbying na národní a evropské úrovni nemá společný základ. Zatímco evropský lobbying je převážně technický, národní lobbying je v zásadě politický (Guéguen 2007: 96). Unijní aréna je prostornější než aréna národní, nabízí lobbistovi více inputů. Tento „lobbistický ráj“ (Guéguen 2007: 96) ovšem vyžaduje také určité znalosti a dovednosti. Základní podmínkou je schopnost vybrat si taktiku a konkrétní přístupový bod (Mazey a Richardson 1996: 200). V závislosti na časovém faktoru se nabízí možnost ovlivnit osud legislativní předlohy u Evropské komise, Evropského parlamentu, Rady EU, případně dalších míst (Mazey a Richardson 2000: 15–17, Gardner 1991: 111–114). Dominantními platformami však bezesporu zůstávají Evropská komise a Evropský parlament.

1.2 Principy unijního lobbyngu

Dnešní Brusel je působištěm 13 000 lobbistů¹ a jen omezeného počtu lobbovaných.² V prostoru platí poměrně volná pravidla a široká paleta používaných metod. Na základě analýzy podmínek, časového rámce, koaličního potenciálu a dalších faktorů ovlivňujících úspěšné prosazení zájmu, aktéři volí konkrétní strategii (Van Schendelen 2004: 131–167). Je možné zaujmout strategii negativní, obrannou, reaktivní a konečně i proaktivní (Guéguen 2007: 117–127). Ideální pro dosažení cílů je proaktivní strategie, kdy subjekty setrvávají v atmosféře partnerství a sdílí dlouhodobě odpovědnosti za připravovanou legislativu. Skupina se může uchýlit k přímému lobbyngu, lobbyngu napřímo, případně lobbovat prostřednictvím tzv. třetí strany³ (Van Schendelen 2004: 224–227). V EU je ale vzhledem k nepsané nutnosti učinit z konkrétního zájmu zájem celoevropský a zdůraznit jeho význam pro celý integrační proces vhodnější preferovat přímé metody prosazování zájmů, které jsou ostatně považovány za efektivnější. Komise a také další aktéři jednoznačně preferují přímou reprezentaci ve formě eurofederací před profesionální PR agenturou nebo právní kanceláří. Tento druh kontaktu totiž nejen že nedisponuje ani nutnými detailními znalostmi tolik potřebnými pro administrativu Komise (Greenwood 1997: 6), ale ani nevykazuje tolik žádoucí přímou vazbu na občanskou společnost. Právě tato konzultační pohnutka je přitom formálním důvodem vedení konzultací.

Pro lobbisty existuje řada návodů, jak postupovat (srov. Guéguen 2007, Van Schendelen 2004). Podobné principy platí v případě, že se subjekt vzhledem k předmětu svého zájmu snaží prosadit své potřeby tzv. bruselskou cestou, nebo tzv. národní cestou, která navzdory komunitarizaci většiny sektorů může být i dnes efektivní. Základní rámec lze zachytit pomocí Van Schendelenem formulované tzv. metahry tří P. Tedy taktiky, kdy se zájmy snaží dosáhnout nejvhodnějších kontaktních osob (Persons) na odpovídajících pozicích (Positions) a ovlivnit je pomocí zvolených postupů (Procedures) (Van Schendelen 2002: 105–109). Podmínkou je dostatečný potenciál zájmové skupiny daný kvalitními a ověřenými informacemi, znalostí systému, vhodným načasováním (srov. Greenwood 1997: 28).

Součástí vytváření taktiky je také zvolení vhodného poměru vynaloženého úsilí a očekávaného zisku. Právě z toho důvodu je prvním cílem lobbistů Evropská komise, která nabízí možnost ovlivnit předlohu hned v momentě jejího vzniku. Dalším terčem je Evropský parlament, který na rozdíl od Rady není již z povahy svého mandátu tak striktně neproničitelnou

platformou. V jeho případě se však již jedná o blokování konkrétní předlohy spíše než o možnost ovlivnění koncepce řešení.

1.3 Kritika systému a impulsy k regulaci lobbingu

EU více než jiná mezinárodní organizace představuje „pohyblivý cíl“. Prakticky permanentně v EU dochází k revizi primárního práva, nemluvě o pohybu legislativy v jednotlivých sektorech politik. Sledování dynamiky EU, které bylo výše definováno jako podmínka úspěchu, je tedy samo o sobě velice náročným úkolem. Kromě toho je EU typická tím, že její zakládající smlouvy včetně aktuálních modifikací zakotvují jen část unijní reality. Pro EU je charakteristická řada administrativních pravidel, zvyklostí a procedur, jejichž pochopení není podmíněno pouze dobrou znalostí primárního práva, jako spíše zkušeností z pohybu v daném prostoru. Administrativa EU vykazuje prvky multinacionality (Page 1997: 41–68) a s ní souvisejícího multikulturalismu (Mazey a Richardson 1994: 175–177). Tyto dva rysy byrokratickou strukturu poznamenaly uplatňováním rozdílných administrativních stylů (Stevens a Stevens 2001: 116–134) a vytvářením specifické komunikační platformy – tzv. eurožargonu (Ramsay 2000).

Charakter evropských institucí je dále komplikován konkrétními pravidly, která mají za následek nepředvídatelnost politické agendy (Mazey a Richardson 2000: 10). Monopol na legislativní iniciativu a možnost Evropské komise operovat pomocí tzv. soft law společně s institutem předsednictví EU zanášá do legislativního procesu a iniciativních procedur řadu nepřehledných impulsů. V takovém prostředí je skutečně náročné uplatnit dobrou strategii, sestavit poziční dokumenty a důvěryhodně působit s cílem vytvořit dlouhodobé vazby s evropskými institucemi. Zvláště když v prostoru nejsou zúčastněné zájmy dostatečně vyvážené, procesy formálních konzultací nejsou transparentní a chybí jasně stanovené meze odlišující lobbing od nátlaku.

S rostoucím objemem unijní agendy a přirozeně i zvětšující se členskou základnou EU tak přirozeně roste poptávka po jasných pravidlech chování obou stran. Pozornost nevládních organizací, asociací a dalších aktérů usilujících o zprůhlednění procesu prosazování veřejných zájmů se tak zcela přirozeně soustřeďuje na hlavní lobbistická centra EU: na Komisi a Parlament.

2. Regulace lobbingu v Evropské komisi

2.1 Specifika prosazování zájmů v EK

Evropská komise je nejučinnějším a proto i nejvýznamnějším přístupovým bodem pro organizované zájmy. Důvodem je především monopol Komise na legislativní iniciativu, což předpokládá aktivitu Evropské komise v mnoha oblastech. Zájmy koexistují v agendě jednotlivých politik s odpovědnými úředníky v generálních ředitelstvích, a tím poskytují informační základnu, zpětnou vazbu a implementační podporu. Přitažlivost Evropské komise v procesu prosazování zájmů je dána především efektivitou zásahu. Na rozdíl od jiných institucí se zde nabízí možnost ovlivnit již samotný začátek procesu vytváření legislativy a nikoliv její pouhá blokáce. Pro zájmy je v případě Komise přitažlivé, že jejich kontakty jsou nejen zcela legální z hlediska smluv, ale také vítané.

Zájmy mohou EU prospět nejenom analýzami a informačním monitoringem daného sektoru, ale jsou také nástrojem implementace⁴ a v mnoha případech i zásadním subjektem kontroly plnění evropské legislativy (Grant 2000: 28). Zájmy tak kompenzují to, čemu se říká unijní „adolescenční byrokracie“ (Mazey a Richardson 2006: 248). Administrativa je sice rozsáhlá, ale neschopná nezávislého a samostatného působení, a to především z důvodů informační izolace. Lobbisté nejen že přinášejí tyto informace, ale činí tak za „cenově výhodných“ podmínek. Politika „otevřených dveří“ Komise (Daltrop 1986: 185) je tak oboustranně výhodným přístupem. Ačkoliv se jedná o přístup trvalý a dlouhodobý, nebyl až do nástupu 90. let podroben jakémukoliv kontrolnímu mechanismu. Komise tak byla centrem unijního lobbingu a současně i nejméně korigovanou arénou pro působení lobbistů.

2.2 První krok: zásady dialogu se zájmy

Počátečním bodem obtížného a vskutku velice pomalého postupu v otázkách regulace metod prosazování zájmů na půdě Evropské komise je rok 1992, kdy Komise představila dokument s názvem *Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a zvláštními zájmovými skupinami* (Evropská komise 1992). Význam tohoto dokumentu není dán pouze faktem, že se jedná o zahajovací krok v náročném a pro mnoho aktérů sporném procesu regulace, ale také deklarací vzájemné provázanosti zájmů a Komise. Fakticky poprvé dochází v tomto dokumentu k otevřenému konstatování výše zmíněné „závislosti“ legislativního iniciátora na reprezentantech zájmů ve společném trhu. Ruku v ruce s „přiznáním si“ významu lobbingu v EU dochází také ke stanovování prvních nástrojů regulace vzájemných vztahů.

Evropská komise v dokumentu z roku 1992 deklarovala zásady, podle kterých by se měla reforma komunikace odvíjet. Jednalo se o otevřenost unijní administrativy, rovnost v přístupu bez ohledu na velikost a typ reprezentace, nezbytnost zřetelné identifikace aktérů, nezávislost jednání EK na ostatních institucích EU a prosazení takového řešení, které umožní efektivní vynakládání finančních i personálních zdrojů EK. Komise rozdělila zájmy na „výdělečné“ (profesionálové, PR agentury, právní kanceláře) a „nevýdělečné“ (nevládní organizace, asociace) a zdůraznila, že svou otevřenost nechce limitovat žádnými bariérami. Podle Evropské komise, která zdůraznila svůj vztah především k nevýdělečným aktérům, představovalo omezení již zavedení akreditačního, či registračního systému. Dokument je proto vyvážením přílišné formalizace kontaktu a zavedením nově stanovených zásad.

Obecně lze konstatovat, že v roce 1992 Evropská komise nevnímala prosazování zájmů jako problematickou položku, pouze se snažila řešit dílčí nesrovnalosti. Podpořila sice striktní rozhodnutí EP zasáhnout proti nepřehlednému lobbování, ale sama se k podobně razantnímu kroku odmítala uchýlit. Výsledným strategickým konceptem Komise byl jednoznačně samo-regulační postup. Komise vyzvala zájmy oslovující ji v legislativním procesu, aby se začaly chovat podle pravidel. Odmítla ovšem pravidla ve formě kodexu jednání vytvořit a pouze k tomuto kroku vyzvala lobbisty. Výchozím bodem měly být parametry definované Komisí.⁵ Přirozeně že podmínkou úspěšné prezentace zásad vztahu zájmů k institucím EU v roce 1994 byly rozsáhlé konzultace,⁶ na nichž se Komise snažila svůj postoj vysvětlit (Greenwood 1997: 85–86).

Dokument z roku 1992 pouze mapoval terén unijního lobbingu a neodpovídá dnešní optice demokratického, rovného a otevřeného přístupu k procesu přijímání legislativy. Kodexy

vytvořené samotnými aktéry totiž dodržovali pouze „profesionální lobbisté“ a nikoliv ti, kteří mají lobbying jako svůj příležitostný nástroj. Kodexy se netýkají ani nevládních organizací, ani lobbistů zaměstnaných v zájmových skupinách, ani právních kanceláří, či think tanků.⁷ Většinová skupina aktérů tak zůstala kodexem ve skutečnosti nepokryta. Přestože tedy tento dokument neměl na straně Komise žádný konkrétní hmatatelný výstup, jednalo se o vysoce hodnocený krok s nesporným významem. Představoval totiž první pokus o formulaci pravidel komunikace se zájmovými skupinami, což přispělo ke stabilizaci metod prosazování zájmů v EU.

2.3 Aktivní přístup: formalizace dialogu a první kodexy

Svůj význam pro otevření diskuse o mechanismech prosazování zájmů a celkové transparentnosti EU měl bezesporu, byť nepřímo, i incident spojený s odstoupením Komise Jacquese Santera v roce 1999. Obvinění Komise ze špatného nakládání se svěřenými prostředky, ke kterému přispělo již dřívější opakované otálení Evropského parlamentu s udělením absolutoria a také zkoumání nezávislými odborníky, představovalo významnou krizi EU. Navazující opatření v otázkách zpřehlednění finančních toků se promítla také do systému vedení konzultací, potažmo arény unijního lobbyingu.

2.3.1 *Bílá kniha o evropském vládnutí: komplexní impuls*

Přelom ve zpřehlednění legislativního procesu, zpřístupnění informací a otevřenosti institucí EU je spojen s rokem 2000, kdy Komise s nástupem Romana Prodiho na post předsedy přistoupila ke své vnitřní reformě. Jedním z výstupů Prodiho Komise bylo přijetí Kodexu dobrého administrativního chování (Evropská komise 2000). Z hlediska prosazování zájmů je třeba ocenit i posilování vazeb na nevládní organizace.⁸ Vyvrcholením Prodiho reformy, která se nejdříve zaměřila přímo na Komisi (COM (2000) 200), bylo 25. července 2001 přijetí Bílé knihy o evropském vládnutí (COM (2001) 428 final). Bílá kniha byla nejenom komplexní reakcí na potřebu vnitřní reformy Komise, ale také pokusem o příspěvek k diskusi o budoucnosti EU.

Bílá kniha definovala základní principy evropského vládnutí jako otevřenost, odpovědnost, účastenství, efektivita a koherence (COM (2001) 428 final: 8). Kniha konstatovala potřebu zapojení širší občanské společnosti a zahájení procesu formování politiky směrem zespodu nahoru včetně upevnění vazeb s nevládními organizacemi mimo EU (COM (2001) 428 final: 14). Dále zdůraznila nutnost stanovit základní konzultační standardy a zpřehlednit tím proces komunikace mezi EK a zájmy. Zmínila také potřebu odlišit legislativní a exekutivní funkce institucí EU. Upozornila, že unijní nástroje by měly více reflektovat dialog se zájmy, kterému často nevyhovují (COM (2001) 428 final: 31).

2.3.2 *Konzultační standardy*

V návaznosti na Bílou knihu byl po ukončení konzultací předložen dokument definující základní parametry dialogu se zájmy. Z hlediska prosazování zájmů se jednalo o přelom, protože doposud byly mechanismy kontaktů pro různá oddělení Komise odlišné. Tyto rozdíly sice nabízely pružné reakce v různých oblastech politik, ale současně značně znesnadňovaly

přehlednost tvorby legislativy pro zájmové skupiny. Dokument Směrem k zesílené kultuře konzultace a dialogu (COM (2002) 704 final) se pokoušel v souladu s úkoly Bílé knihy stanovit parametry konzultací platné jednotně v celé Evropské komisi. Procedury konzultace byly rozděleny na širší obecnou a otevřenou část a na specializované diskuse s relevantními aktéry (COM (2002) 704 final: 7–8). S platností od roku 2003 se při konzultacích k významným návrhům politik zapsaných v pracovním plánu Komise a k zeleným a bílým knihám, které reprezentují obecné a otevřené konzultace, zavedly uniformní postupy. Především se jednalo o představení koncepce jednotného přístupového bodu při zveřejňování nových konzultací, stanovení minimálních lhůt pro předložení stanovisek (8 týdnů na písemné reakce a 20 pracovních dní na oznámení zasedání) a zásadu publikování příspěvků na internetu opět prostřednictvím jednotného přístupového bodu. Současně bylo zveřejněno právo na přiměřenou zpětnou vazbu ze strany EK. Tyto zásady byly ale vymezeny obecně, výhradně ve zmíněných formách konzultací a právně nezávazně. Přesto se ale jednalo o principy, které mechanismus prosazování zájmů ovlivňují dodnes.

Heslem převedení teorie Bílé knihy do praxe se prostřednictvím akčního plánu stala „better regulation“, tedy heslo demonstrující zlepšení procesu vytváření evropské legislativy včetně jejího zhodnocení, zjednodušení a informovanosti (COM (2002) 278). V praxi se události navazující na Bílou knihu a vytvořená konzultační pravidla realizovaly v několika liniích. První linií představovalo řešení komunikačních otázek. Spadalo sem například posílení významu telefonické a internetové informační služby Europe Direct spuštěné v EU 15 v roce 2000, rozvoj portálu Eur-lex založeného v roce 2001 nebo zřízení portálu Your Voice in Europe, který v rámci iniciativy pro interaktivní tvorbu politiky (IPM)⁹ plní úkol jednotného přístupového informačního bodu. Druhá linie usilovala o zapojení místních a regionálních autorit do tvorby politiky, zatímco třetí oblast se soustředila na zapojení občanské společnosti. Výsledkem tohoto proudu bylo vypracování samostatných zásad konzultací a vytvoření databáze CONNECS,¹⁰ která je považována za první krok směrem ke zprůhlednění aktérů lobbingu. Čtvrtá linie činností se zabývala zlepšením propojení aktérů v sítích, a to za použití moderních komunikačních metod. Využívala k tomu centrum interaktivního vytváření politiky, které ve spolupráci se spotřebitelskými organizacemi získávalo zpětnou vazbu ve společném trhu (Evropská komise 2003: 17).

Období 2000–2002 bylo bezesporu důležitou etapou, i když plnou rétoriky a hesel. Z mnoha zásad a termínů je nicméně třeba vyzvednout stanovení konzultačních pravidel. Tento na první pohled nevýznamný krok byl jemným způsobem, jak nenabourat autonomii jednotlivých generálních ředitelství a jejich administrativních stylů a na nejvýznamnějších dokumentech sjednotit způsob a rychlost reakcí Komise. Pro zájmy znamenala formalizace projevů veliký posun. Společně s databází CONNECS a vytvořeným Your Voice in Europe se alespoň částečně podařilo zmírnit přirozenou nevyrovnanost zájmů a jejich šancí. Přirozeně že na obou stranách i nadále přetrvávala absence donucovacích prostředků v případě slabé ochoty ke spolupráci.

2.4 Finalizace procesu: spuštění iniciativy pro transparentnost

Pravděpodobně největším počinem na straně Komise v oblasti regulace lobbingu je zveřejnění Iniciativy pro transparentnost. Komisař Siim Kallas představil záměr Komise v rámci svého

projevu v Nottinghamu 3. března 2005. Iniciativa zahájená 9. listopadu 2005 (SEK (2005) 1300) má daleko větší dopad než jen regulaci lobbingu. Spadá do ní lepší kontrola využívání finančních prostředků z fondů EU, sledování otázky přístupu k informacím a dokumentům EU nebo profesní etika zaměstnanců Komise. Jedním z cílů Zelené knihy o evropské iniciativě pro transparentnost zveřejněné 3. května 2006 je ale i reforma mechanismu konzultací a zveřejňování informací o subjektech, které ke konzultacím přistupují.

V rámci veřejné konzultace otevřené do 31. srpna 2006 byla agenda rozdělena do tří hlavních bodů: (1.) transparentnost zastupování zájmů, (2.) získání zpětné vazby vůči mechanismům konzultací a (3.) zveřejňování informací o financích čerpaných v rámci sdíleného řízení¹¹ (COM (2006) 194: 3). Posledně jmenovaná oblast je předmětem dohody mezi Komisí a členskými státy a vyčleňuje se z agendy prosazování zájmů a tudíž i z tohoto textu.

2.4.1 Koncepce regulace v zelené knize EK

Hlavním heslem propagace zelené knihy se stalo vyjádření „veřejnost má právo vědět“. Komise se v zelené knize rozhodla rozkrýt část prozatím tabuizovaných témat, ale nijak nezpochybnila svůj základní předpoklad, že lobbování¹² je legitimní součástí demokratického systému. Prohlásila současně, že Iniciativou pro transparentnost chce dát najevo svůj nesouhlas s praktikami neslučitelnými s oprávněným mechanismem zastupování zájmů v občanské společnosti.

Zelená kniha se soustředila na odstranění možných problémů. Definovala je v několika okruzích počínaje podáváním zkreslených informací ze strany lobbistů, zneužíváním moderních komunikačních technik, finanční nevyrovnaností zastupovaných zájmů, nezřetelným statutem nevládních organizací a konče celkovou absencí informací v této oblasti (COM (2006) 194: 5). Hlavními nástroji zelené knihy jsou: vnější kontrola a pravidla čestnosti. Z hlediska kontroly Komise vycházela z předpokladu, že jinak ceněný systém CONNECS nemá žádné zvláštní pobídky stimulující k jeho využívání a přirozeně ani žádný postih. Navrhla proto, aby byla vytvořena dobrovolná registrace pro ty lobbisty, kteří se budou chtít zúčastnit konzultací ohledně připravované legislativy. Výměnou za informace o tom, koho zastupují, jaké mají poslání a jak jsou financovány, by skupiny byly obesílány výzvou ke konzultacím v konkrétních oblastech. Současně by musely skupiny dodržovat kodex chování. Tím by se odstranila dosavadní jednostrannost tohoto požadavku¹³ a fakt, že pokrytí kodexem nebylo doposud plošné. Komise ale současně vyloučila, že by byla ochotná přistoupit již v úvodu k povinné registraci. Jednoznačně v zelené knize pokračuje v doktríně seberegulace. Dodržování nového kodexu konsolidujícího dosavadní praxi a mechanismus monitoringu nicméně bylo hlavní otázkou v rámci konzultací zelené knihy (COM (2006) 194: 10).

2.4.2 Rozpaky a kritika opatření

Na obsah zelené knihy se dlouho čekalo, protože Komise se jen velmi neochotně pouštěla do regulačních opatření ve sféře prosazování zájmů. V konzultacích zahájených na jaře 2006 se proto objevila řada příspěvků primárně orientovaných na otázku registrace a kodexů zájmových skupin, nikoliv na již dříve přijaté a méně sporné minimální standardy vedení konzultací. Ostatně v tomto bodě Komise sama přiznala, že ne ve všech případech se jí podařilo

„proměnit“ data získaná z těchto konzultací a zveřejnit získané podněty včas na internetu (COM (2006) 194: 10–11). Obecně však konstatovala, že tři roky běžících konzultací se osvědčily, a proto navzdory nedokonalostem tato část zelené knihy nepředstavovala sporný bod Iniciativy pro transparentnost. Bodem sváru se stal kodex a mechanismus registrace zájmů.

Reakce na dlouho očekávanou zelenou knihu zaměřenou na lobbing je možné rozdělit na postoje institucí EU, nevládních „neziskových“ organizací a profesionálních „ziskových“ aktérů. Obecně lze konstatovat, že Komise sklídila s výjimkou profesionálních aktérů kritiku za nedostatečná opatření a krátkozrakost v prosazování seberegulačního konceptu.

Evropský parlament, jehož vyhraněný postoj k regulaci je předmětem části tohoto textu, se přirozeně soustředil na otázku rozkrytí informací týkajících se příjemců finančních prostředků EU. Jednoznačně podpořil zhotovení černé listiny osob a společností usvědčených z podvodu. Vyslovil se rovněž pro zlepšení profesní etiky úředníků Komise, kritizoval způsob naplňování konzultačních výborů a jejich práci a také možnost přístupu k dokumentům. Ve zkoumané oblasti se vyslovil pro vytvoření kodexu jednání pro všechny aktéry, kteří jsou příjemci rozpočtu Společenství. Jeho postoj odrážel dobrou zkušenost se svým vlastním akreditačním modelem. Právě vysoká akceschopnost EP je důvodem, proč lze pochybovat o možnosti vytvořit společný kodex. Lze totiž předpokládat, že hledáním společného jmenovatele by mohlo dojít k rozmělnění koncepcí jednotlivých institucí (Evropský parlament 4. 12. 2006).

Postoj Hospodářského a sociálního výboru byl k návrhům Komise smířlivý pouze relativně. Výbor se soustředil na skutečnost, že nebyl dostatečně definován statut lobbisty a jeho činnosti. V té souvislosti zdůraznil nutnost odlišit organizace občanské společnosti od skupin profesních a lobbistických. Výbor propojil nutnost existence kodexu se zápisem do registru a přiklonil se k modelu známému z Evropského parlamentu. Podpořil tudíž povinnou registraci¹⁴ (2006/C 324/25). Zdůraznil také důsledné evaluace konzultačních standardů.

Komise dále získala přes 160 příspěvků ze strany zájmových skupin, které v souladu s novou iniciativou také zveřejnila. Tábor nevládních organizací a „neziskových“ aktérů vhodně zastupuje ku příkladu ALTER-EU.¹⁵ Ta kriticky komentovala absenci jakýchkoliv sankcí a nástrojů proti tzv. privilegovaným obchodním lobbistickým aktérům. Ve svém tiskovém prohlášení označila návrh Komise za sice „důležitý, ale příliš omezený krok vpřed“ a jako „ztrátu času“ a „špatnou volbu“ (ALTER-EU 21. 3. 2007). Konkrétní výtky upozorňují, že Komise neodkryla financování lobbistů a dokonce umožnila, aby etické parametry kodexu sami navrhli. V této souvislosti ALTER-EU poukázala na fakt, že žádný kodex nebude zcela funkční v případě, že budou chybět sankce pro případ jeho porušení. Argument Komise, že žádost o dobrovolnou registraci je vyvážená pobídkou zúčastnit se konzultací, ALTER-EU odmítla jako neúčinný. Vyhodnocování stavu lobbistů vyskytujících se v šedé zóně pak zcela odsoudila.¹⁶ ALTER-EU věnovala pozornost také omezením na straně Komise, a to včetně definování pravidel přijímání darů a pro odcházející úředníky (ALTER-EU 3. 5. 2006). Nevoli vzbudil například fakt, že v zelené knize chybí způsoby, jak bránit zaměstnávání činitelů EK v soukromých subjektech¹⁷ (Zpravodaj odborové platformy NNO 11. 5. 2006).

Stanovisko EU Civil Contact group¹⁸ se prakticky ztotožňuje s ECOSOC a částečně s ALTER-EU. Skupina požadovala oddělení profitujících a neprofitujících aktérů a definování kritérií poskytovaných informací. Domnívala se, že odmítnutí registrace by mělo

automaticky vést k vyloučení ze systému konzultací (EU Civil Contact group position paper 29. 8. 2006).

V koalici s Komisí se ocitli zástupci profesionálních lobbistů, jimž princip samoregulace dává více prostoru. Výzva z 90. let vytvořit kodexy je sice přinutila k aktivitě na tomto poli, ale nijak je neomezila. K samoregulaci se přihlásila jak EPACA,¹⁹ tak i SEAP.²⁰ EPACA souhlasila s řadou změn na své straně a vyzvala k vytvoření kodexu po vzoru Evropského parlamentu (EPACA 28. 10. 2005). SEAP upozornil na řadu problémů spojených s povinnou registrací (SEAP 28. 7. 2006). V diskusi padly návrhy na reorganizaci systému brífinků, zveřejňování konzultovaných subjektů a také konkrétní opatření, která ačkoliv se mohou zdát formální, jsou vysoce účinná. Příkladem je vyvěšení nového plánovaného etického kodexu v prostorách Komise. AALEP²¹ dokonce zaslal místopředsedovi Komise konkrétní návrh znění kodexu pro lobbisty.

2.4.3 Postoj Komise: samoregulace na zkoušku

Po vyhodnocení kritických stanovisek Evropská komise formulovala jako zpětnou vazbu 21. 3. 2007 Opatření vyvozená ze Zelené knihy Evropská iniciativa pro transparentnost (KOM (2007) 127). Bez ohledu na kritické ohlasy setrvala ve svém záměru vytvořit „pouze“ dobrovolný registr. Opatřila jej nicméně další pobídkou, která jej fakticky propojuje s mechanismem konzultačních standardů. Když se organizace rozhodne neregistrovat přímo, bude k takovému kroku vyzvána v momentě, kdy bude chtít odeslat svůj příspěvek v rámci konkrétní otevřené konzultace. Podle Komise se propojením konzultací a registrací zvýší tlak na lobbisty a dojde ke zvýšení statutu konzultací. Komise také specifikovala, jaké finanční informace bude v registru konkrétně vyžadovat od profesionálů, firemních lobbistů a asociací a nevládních organizací²² (KOM (2007) 127: 5). Ohledně kodexu jednání se Komise přiklonila k přepracování svých původních zásad z roku 1992 a přihlásila se k vlastní odpovědnosti za sledování dodržování deklarovaných pravidel včetně udělování sankcí jako například vyloučení z registru v případě poskytnutí neadekvátních informací.

V případě minimálních standardů konzultací se Komise zavázala sledovat pečlivěji časový harmonogram, rovnováhu zastoupení všech konzultovaných sektorů, sjednotit přístup jednotlivých generálních ředitelství (KOM (2007) 127: 7). Do budoucnosti Komise nevyloučila ani spolupráci s dalšími institucemi EU. Přípravu k realizaci jednotlivých změn zahájila Komise neodkladně. V roce 2008 má být otevřen nový registrační portál nahrazující dosavadní CONNECS. Činnost portálu společně s funkcí nového kodexu jednání má být vyhodnocena o rok později s tím, že poté není vyloučena proměna strategie.

Komise vyhodnotila konzultační podklady, a ačkoliv byla většina subjektů kritická ke koncepci seberegulace lobbingu, neustoupila od tohoto záměru. Zásadní změnou je ale oznámení, že seberegulační koncept bude prověřen a v případě nefunkčnosti nahrazen povinnou registrací. I když je sporné, jestli se podaří vyhodnotit zprůhlednění tzv. šedé zóny lobbingu, je tento posun v postojích Komise významný. Stejně tak je zásadní, že Komise ustoupila od koncepce, v níž by kontrolorem registru byl vnější aktér. Znalost o subjektech, jejich kontaktech, ostatně i následcích přijatých opatření má pouze ona, a proto byla vnější kontrola registru zatěžujícím opatřením. Diskutabilním opatřením je nahrazení portálu CONNECS, který po 5 letech své existence konečně získal pozitivní hodnocení od uživatelů i zřizovatele.

2.5 Znaky regulace na půdě EK

Cesta Komise k regulaci lobbingu může být bez nadsázky označena za bolestnou. Postavení Komise v unijní aréně není v tomto ohledu záviděníhodné. Na straně jedné má své jasné důvody, proč zachovat status quo, a na straně druhé jako reprezentant unijní supranacionality je garantem otevřenosti institucí, průhlednosti legislativního procesu a iniciátorem vazby na evropskou veřejnost. Důvodem složitého a obezřetného postupu Komise je její závislost na lobbistech, kteří i když se nechovají transparentně, jsou stále přínosem pro izolovanou administrativu generálních ředitelství. Komise musí v první řadě vytvořit koncepci přijatelnou pro zájmy, protože spolupráce se zájmy stabilizuje její roli iniciátora legislativy. To vše musí realizovat s ohledem na doktrínu nediskriminace, a tedy tak, aby přijatý model neznevýhodňoval určitou skupinu zájmů, případně jí nebránil vyjádřit se.

Komplikovaná situace je důvodem, proč Evropská komise formulovala na první pohled idealistickou, nicméně důstojnou tezi o rovnocenných potřebách obou stran. Komise říká, že důvěřuje partnerské straně a její profesionalitě. Přiznává, že potřebuje řešit otázky spojené s nečestnými praktikami, ale že partnerská strana ve své podstatě usiluje o totéž. Legitimizace vazeb a sociální akceptace lobbingu je totiž zájmem lobbistů. Podle Komise je tedy systém zajišťující prevenci skandálů v zájmu obou stran, a je proto přirozené, že budou spolupracovat (MEMO/07/110). Podle tohoto předpokladu není dobrovolná báze registru na závadu.

Konzistentní postup je patrný také v oblasti kontroly dodržování kodexu a správnosti informací v registru. Komise se v této oblasti spoléhá opět na samoregulaci, což v případě sledování korektnosti dat znamená spoléhání se na upozornění ze strany lobbistů a veřejnosti. Prakticky jde o použití stejného mechanismu jako v případě hájení evropského práva.

Sporné je nicméně hodnocení postihů navrhovaných Komisí v případě, že se konkrétní skupina odmítá registrovat, tudíž i poskytnout odpovídající informace včetně finančních. Vzhledem k doktríně nediskriminace Komise tato stanoviska neodmítne, ale pouze je bude považovat za postoje individuálů a nikoliv dané skupiny či sektoru. Je však zřejmé, že cílové struktury jsou si vědomy skutečné identity příspěvku a především že tato sankce nijak neřeší otázku osobního přístupu k administrativě Komise. Pro klíčové hráče představuje formalizované uložení stanoviska formou konzultace potvrzení jejich postoje, ale nikoliv jeho skutečnou prezentaci. Ta probíhá na osobní bázi.

Iniciativa pro transparentnost je pokusem, jak dále zprůhlednit lobbistickou arénu, ale neobsahuje účinné nástroje postihující šedou zónu. V případě transparentních aktérů vzájemné vztahy ještě více formalizuje a opatřuje je mechanismy varování. Pro aktéry stojící na pomezí nebo dokonce mimo otevřenou platformu ale nepřináší žádnou pobídku dostatečně silnou k vyvážení zisků daných jejich mírou illegality. Vnímání poznámky jako soukromé v případě odmítnutí registrace a ani pozvánka na akce, o kterých musí zákonitě vnitřní lobbistický aktér již vědět, nejsou dostatečným stimulem k přiznání skutečné identity a dalších údajů.

3. Regulace lobbingu v Evropském parlamentu

3.1 Struktura EP z hlediska prosazování organizovaných zájmů

Pro úspěšné prosazení zájmů organizovaných skupin jsou zásadní tyto otázky: u koho lobbovat a kdy lobbovat, tj. ve které fázi legislativního procesu. S cílem zodpovědět zmíněné otázky proběhne za rok v průměru 70 000 jednotlivých kontaktů mezi poslanci a organizovanými zájmy (Lobbying in the European Union 2003: 33). Ve srovnání s Komisí je Parlament handicapován tím, že poslanci pracují na základě svých vlastních (individuálních) kapacit. Jejich tým je často tvořen pouze několika asistenty či poradci. Poslanci tedy potřebují odborné informace k projednávání legislativě, nejlépe z více kompetentních zdrojů tak, aby mohli zaujmout vlastní stanovisko podložené odbornými podklady. Z těchto důvodů jsou poslanci Evropského parlamentu do jisté míry přímo závislí na informacích poskytovaných zájmovými skupinami.

Evropský parlament je poměrně složitě strukturované těleso, a to na několika úrovních. V souvislosti s analýzou regulace lobbingu v EP je tedy nezbytné zmínit všechny kanály, kterými organizované zájmy mohou do Parlamentu pronikat. Kanály Evropského parlamentu zahrnují jak administrativně řídicí složky EP, tak 7 politických skupin, 22 stálých a 1 dočasný parlamentní výbor a v neposlední řadě také tzv. intergroups. Těžiště parlamentní činnosti, na které se právě zaměřují zájmové skupiny, se nachází v oblasti politických skupin a výborů.

3.1.1 Politické frakce: vlivní giganti systému

V první řadě je Evropský parlament členěn dle stranicko-politických skupin. Tyto politické frakce však často nevykazují soudržnost, prosazování zájmů je zde tedy problematické. Znamná část poslanců se řídí více než ideologií své evropské strany, ideologií národní, regionální či osobním zájmem (Van Schendelen 2004: 62–63). Pro zájmové skupiny je zde ovšem jiná zajímavost, a to zapojení politických frakcí do procesu určování zpravodajů a stínových zpravodajů dané legislativy.

Počet atraktivních politických skupin se od jejich celkového počtu na půdě Parlamentu z pohledu lobbistů značně liší. Schopnost ovlivnit legislativu mají vzhledem ke své velikosti v zásadě jen ty největší. Organizované zájmy se tak obrací především na vedení a sekretariáty Evropské strany lidové – Evropských demokratů, Evropské socialistické strany a Evropské liberální, demokratické a reformistické strany.

3.1.2 Parlamentní výbory: klíčoví hráči v prosazování zájmů v EP

Jako okamžik počátku lobbingu v Evropském parlamentu k dané legislativě je možné považovat rozhodnutí v rámci výboru, komu bude svěřeno zpravodajství (rapporteur) k této zprávě, tzn. který poslanec bude pověřen prostudováním materiálu, jeho analýzou, sestavením návrhu usnesení o dané zprávě, který bude přijatelný pro většinu členů výboru a bude tuto zprávu doprovázet celou cestou skrze Evropský parlament až k hlasování na plenárním zasedání. Ačkoli je plenární zasedání hlavním rozhodovacím orgánem Parlamentu a má poslední slovo k projednávání legislativě, většina parlamentní legislativní činnosti se odehrává právě ve specializovaných výborech.²³ Všechny legislativní návrhy a jiné legislativní dokumenty musí být totiž projednány a odhlasovány nejprve v příslušném pracovním výboru. Jednání výborů jsou

většinou veřejná, reprezentanti zájmových skupin tedy mají na jednání výborů přístup. Nicméně agenda výboru může být podle Jednacího řádu Parlamentu rozdělena na část přístupnou veřejnosti a na část pro veřejnost uzavřenou (Jednací řád EP: čl. 171).

Významným důvodem, proč lobbisté útočí právě na členy výborů, je také rozdíl v podávání pozměňovacích návrhů oproti pozměňovacím návrhům k legislativě, která se má již hlasovat v plénu. Přesvědčit poslance, aby připomínkoval legislativu pomocí pozměňovacích návrhů, je častým způsobem zájmových skupin, jak prosadit do legislativy své zájmy. Zatímco v momentě, kdy je legislativa projednávána v rámci výboru, pozměňovací návrh může podat kterýkoli poslanec, pro podání pozměňovacích návrhů v rámci plenárního zasedání jsou Jednacími řádem Parlamentu stanoveny restriktivní podmínky.²⁴ Tyto podmínky jsou docela omezující a velkou měrou limitují možnosti poslanců připomínkovat legislativu projednávanou v plénu.

Asistence zájmových skupin ve fázi analýzy legislativy je přínosem i pro samotného zpravodaje konkrétní legislativy. Díky profesionálnímu přístupu zájmových skupin a odborným znalostem se tak i ze zpravodaje stává do určité míry „specialista“ na dané téma. Zpravodaj pochází zpravidla z větších frakcí a většinou se na dané téma dlouhodoběji specializuje, a stává se tak zpravodajem k legislativě s příbuznou tematikou. Na podobné úrovni se nachází stínový zpravodaj (shadow rapporteur), který je určen pro potřeby dané opoziční frakce.²⁵ Pozice stínového zpravodaje vznikla z toho důvodu, že sbírky dokumentů byly mnohdy tak technického rázu, že pro poslance, již se touto legislativou nezabývali důkladně, byly nesrozumitelné (Neuhold 2001: 1–2). Jeho pozice sice není uvedena v Jednacími řádu Parlamentu, jeho role ovšem může být velice důležitá. Pro lobbisty je také zajímavý, protože stejně jako zpravodaj dává své frakci doporučení, jak k dané legislativě hlasovat.

Nevýhodou parlamentních výborů je velký počet jejich členů. Zájmové skupiny se právě proto zaměřují především na zpravodaje, popř. stínového zpravodaje, který pak v případě úspěšného lobbingu jejich zájmy prosazuje ve svých doporučeních.

3.1.3 Administrativní struktury Parlamentu: strážci pravidel

Nenápadným, avšak přesto významným kanálem jsou administrativní struktury EP. Jedná se jak o sekretariát, tak o předsednictvo, konferenci předsedů či kolegium kvestorů.

V okamžiku příchodu nového legislativního návrhu do Evropského parlamentu se schází konference předsedů,²⁶ kde se předsedové jednotlivých výborů dohodnou, do kterého z výborů bude daná legislativa umístěna. Některé legislativní návrhy mají totiž širší odborný záběr, není proto na první pohled zcela zřejmé, pod který specializovaný výbor by měly spadat. Již v tomto okamžiku může nastat jakýsi „boj“ o přidělení legislativy do určitého výboru.

Významnou úlohu při vstupech organizovaných zájmů do EP hraje tzv. kolegium kvestorů. Kolegium kvestorů tvoří pět poslanců, kteří jsou přímo voleni poslanci Evropského parlamentu na dvouapůlleté funkční období (Jednací řád EP 2007: čl. 15 a 16). Kvestoři mají důležitou úlohu v rámci vnitřního chodu Parlamentu, jsou pověřeni správními a finančními záležitostmi, které se přímo dotýkají poslanců (Jednací řád EP 2007: čl. 25). Stejně tak jsou odpovědní za implementaci pravidel o působení zájmových skupin v Evropském parlamentu (Jednací řád EP, příloha I a příloha IX).

Kvestoři si na počátku svého funkčního období mezi sebou rozdělují oblasti, za které budou zodpovídat. Kvestor zodpovědný za bezpečnost v Evropském parlamentu pak podle

článku 9 odstavce 4 Jednacího řádu EP je odpovědný za „vydávání průkazů opatřených jménem, které jsou platné po dobu nejvýše jednoho roku, osobám, které chtějí často vstupovat do parlamentních prostor za účelem informování poslanců v rámci jejich mandátu v jejich vlastním zájmu nebo v zájmu třetích stran“ (Jednací řád EP 2007: článek 9 (4)).

Podle ustanovení daných Jednacím řádem Parlamentu se kolegium kvestorů jeví jako skutečně zásadní prvek bezpečnostní struktury této instituce. Formální požadavky, které musí splnit zástupce zájmové skupiny o vstup do parlamentu, jsou sice stále složitější a procedura vyřizování vstupu je zdoluhavější, nicméně málokdy je nějaký zájemce odmítnut.

Významnou úlohu hraje také generální tajemník sekretariátu EP. Rozhoduje totiž o tom, kteří odborníci budou přizváni na plenární zasedání EP či na jednání jednotlivých výborů, a bude jim tak umožněno prezentovat své pozice k dané legislativě.

3.1.4 Intergroups: diskusní kluby poslanců s odborníky a lobbisty

Při členění Evropského parlamentu není možné opomenout intergroups neboli meziskupiny. I když při výčtu parlamentních kanálů v souvislosti s prosazováním organizovaných zájmů hrají důležitou roli, v Jednacím řádu Evropského parlamentu o nich nenajdeme žádnou zmínku. Intergroups sice fungují a vyvíjejí svoji činnost na půdě Parlamentu a jejich členy jsou mj. poslanci, nicméně nejsou oficiální součástí Parlamentu. Vznik těchto neformálních setkání poslanců se společným zájmem napříč politickým spektrem jde ruku v ruce s prvními přímými volbami do Parlamentu v roce 1979. Navzdory tomu, že správa Parlamentu jim neposkytuje zázemí, jejich počet dlouhodobě rostl. Ve volebním období 1999–2004 jich existovalo celkem osmdesát, v současné době se jejich počet ale opět zredukoval na přibližně čtyřicet (z toho jich je 23 oficiálně registrovaných), což je způsobeno především proměnou podmínek pro působení intergroups.

Richard Corbett²⁷ hovoří o vzniku intergroups z důvodu jejich mnoha výhod. Setkávání poslanců na úrovni intergroups podle něj umožňuje poslancům zaměřit se na jednotlivá témata, ať už co se týče národního, volebního, či osobního charakteru (Corbett et al. 2000: 158–159). V rámci těchto specifických skupin se zároveň vytváří kontakty s odpovídajícími zájmovými skupinami na mnohem neformálnější bázi než např. v rámci parlamentních výborů. Na druhé straně představují intergroups pro činnost Parlamentu také jistá negativa. Jejich existence totiž může vést k nižší účasti poslanců na parlamentních výborech.²⁸

Intergroups bývají také příčinou, proč významný odborník na dané téma odmítne vystoupit na jednání výboru s tím, že již vystoupil na jednání meziskupiny (Corbett et al. 2000: 158–159). Proto přišel Parlament v roce 1995 s pravidly pro působení intergroups v Evropském parlamentu. Podle těchto prvních pravidel se poslanci nesměli scházet v době hlasování. Členové každé meziskupiny museli pocházet nejméně ze tří politických skupin a seznam členů společně s jejich logem a zdrojem příjmů musel být zaslán předsedům politických skupin. V pravidlech byla zmíněna také povinnost poslanců a asistentů deklarovat finanční zájmy a dodržovat pravidla platící pro lobbisty.

V prosinci 1999 byl vypracován nový soubor norem týkající se zřízení intergroups. Tato pravidla zpřísnila ta současná. Deklaraci finančních zájmů je podle pravidel nutné podávat každoročně, registr skupin se stal veřejným, setkávání intergroups dostalo pevná pravidla. Níže uvádíme stručný přehled.

Schéma č. 1: Pravidla pro založení intergroups z roku 1999

- intergroups nejsou orgány EP, nevyjadřují názor EP
- intergroups nesmí používat jméno či logo EP
- intergroups nesmí podnikat žádné aktivity, které by měly za následek záměnu či splynutí s aktivitami EP
- intergroup může být založena pouze daným počtem poslanců nejméně tři politických skupin²⁹
- každá intergroup musí jednou ročně deklarovat své finanční zájmy a poskytnout EP seznam členů
- intergroups se mohou scházet pouze v době plenárního zasedání ve Štrasburku od středy odpoledne do čtvrtka odpoledne

Zdroj: autorky dle Rules governing the establishment of intergroups, 1999

3.2 Historie regulace v EP

3.2.1 Neúspěch Galleho zprávy: první pokus EP o regulaci

Evropský parlament se v průběhu 80. let stával terčem stále většího počtu lobbistů a z Parlamentu se začaly ozývat hlasy o rušení práce poslanců, krádežích dokumentů, prodeji oficiálních dokumentů apod. Prvním krokem k řešení problémů s působením zájmových skupin na půdě EP byla písemná otázka položená Almanem Mettenem v roce 1989 (Písemná otázka č. 893/89 (90/C 117/20) z 1. 12. 1989). Po vzoru již fungujícího systému v USA,³⁰ Metten navrhl vytvoření registru pro Komisi a Parlament, který by mohl přispět k lepší identifikaci zájmových skupin. V té době se do Parlamentu dostal v podstatě každý. Stačilo, aby návštěvník na recepci Parlamentu prohlásil, že má v Parlamentu domluvenou schůzku, a na základě toho dostal jmenovku, která ho opravňovala k neomezenému vstupu. Mettenova písemná otázka sice nevyvolala přímo změnu v regulaci přístupu lobbistů do EP, nicméně přispěla k vyvolání diskuse, na jejímž základě se pak konalo první veřejné slyšení na téma eurolobbying (Apap 1999).

V květnu 1991 byl předseda Výboru pro procesní pravidla, ověřování mandátů a imunit³¹ Marc Galle pověřen tím, aby zpracoval a předložil návrh kodexu chování a registrování lobbistů. Skupina pověřených pracovníků v čele s Marcem Gallem se několik měsíců scházela se zástupci zájmových skupin a uskutečnila množství výzkumů tehdejší situace v členských státech. Diskuse se poté soustředila na několik problémových oblastí. Otázky, na něž bylo potřeba odpovědět, byly: Co představuje lobbying? Měl by být zaveden povinný, či nepovinný registr zájmových skupin? Mají platit pro všechny zájmové skupiny stejná pravidla, nebo mají být rozlišena pravidla pro ekonomické zájmy na straně jedné a občanské a sociální na straně druhé?

Protože se nepodařilo dosáhnout shody na žádném tématu, návrh Marca Galleho obsahoval kodex chování pouze s minimálními normami, které měly preventivně působit proti zneužívání postavení lobbistů v Evropském parlamentu (zákaz prodeje dokumentů, zákaz použití parlamentních prostor atd.) (Rapport de Marc Galle 1992). Galle ve své zprávě definuje lobbisty jako „někoho, kdo jedná na pokyn třetí strany a vydává se do Evropského parlamentu a jiných institucí Společenství, aby bránil zájmy třetí strany, nebo kdo pravidelně šíří informace nebo zařizuje nebo udržuje kontakty za tímto účelem s poslanci Evropského parlamentu a začíná pracovat uvnitř instituce“ (Rapport de Marc Galle 1992). Parlamentu doporučuje, aby sestavil

pro lobbisty pravidla chování, která by mimo jiné vymezila oblasti, kam by lobbisté neměli přístup,³² a především vyzýval k vytvoření registru lobbistů přístupnému veřejnosti. Galleho návrh se také zabýval přezkoumáním role lobbistů a intergroups. Navrhovaná pravidla obsahovala jak práva a povinnosti pro registrované, tak určité penalizace za jejich nedodržení. Jako problematický bod návrhu se ukázal požadavek na prohlášení o finančních zájmech jednotlivých poslanců a jejich personálu. Takový registr obsahující finanční prohlášení poslanců měl být oddělen od registru lobbistů.

Návrh Marca Galleho se nedočkal konsensu, a zpráva se tak ani nedostala k diskusi na plenárním zasedání Parlamentu. Jako možný důvod tohoto neúspěchu bývá označován časový tlak před blížícími se volbami v roce 1994. Jako druhý, daleko podstatnější problém se ukázal spor nad definicí lobbisty (Greenwood 1997: 82). Podle Greenwooda se Galleho definice vztahovala pouze na obchodní lobbisty, čímž vyřadila lobbisty pracující pro zájmové skupiny a oddělení veřejných záležitostí různých firem.³³ Bylo potřeba najít definici, která by zahrnovala jak veřejné zájmy a privátní reprezentanty, tak zájmy ekonomických zájmových uskupení.

Tato nedokončená diskuse nad definicí lobbisty byla i důvodem konečného neúspěchu. Otázka regulace lobbingu se mimo to stala také bodem sváru mezi pravicovými a levicovými frakcemi EP (Lobbying in the European Union 2003: 37).

3.2.2 Nelehké implementování Fordovy a Nordmannovy zprávy

Po volbách do Evropského parlamentu v červnu roku 1994 se staly otázky regulace aktivit zájmových skupin opět aktuální. Dopisem z 10. srpna 1994 požádal Výbor pro právní záležitosti EP o souhlas k sestavení zprávy o lobbingu v Evropském parlamentu. O dva a půl měsíce později, 26. října 1994, dostal výbor souhlas k vypracování této zprávy od předsedy Parlamentu. Následně byl na zasedání Výboru pro právní záležitosti jmenován Glyn Ford, britský člen socialistické frakce, zpravodajem této zprávy. V průběhu dalších několika měsíců si Ford vyžádal stanoviska od Výboru pro sociální záležitosti, Výboru pro životní prostředí, Výboru pro občanské svobody a Výboru pro regionální politiku.

Debata vedoucí k vypracování Fordovy zprávy byla poměrně důkladná. V průběhu května až září 1995 obdržel Ford všechna stanoviska od oslovených parlamentních výborů. Mezi čtyři nejdiskutovanější témata patřila registrace lobbistů, kodex chování, informační politika a vstup do budov Parlamentu. Tehdejší předseda Výboru pro právní záležitosti Ken Collins zahrnul do svého závěru pouze pět obecných doporučení: 1. definovat lobbistu: lobbista jako osoba, která jedná v zájmu třetí strany a snaží se prosazovat její zájmy v Evropském parlamentu a dalších institucích EU, nebo osoba, která pravidelně distribuuje informace či udržuje kontakty pro stejný účel s poslanci Evropského parlamentu a zaměstnanci institucí EU; 2. založit kodex chování: EP by měl tento kodex chování zavést po konzultaci s výbory tak, aby reguloval aktivity lobbistů. Tím měla vzniknout zároveň i procedura včetně možných sankcí týkající se nedodržení, změn či sporu v rámci odsouhlasených pravidel; 3. vydat pravidla pro registraci lobbistů; 4. vytvořit registr finančních zájmů poslanců: Parlament měl zajistit dostupnost takového registru veřejnosti ve všech členských státech; 5. stanovit mechanismus poskytující dokumenty EP vnějším zájmům: v souvislosti s pravidly řídicími přístup vnějším zájmům k dokumentům EP se uvažovalo o nákladech těchto služeb, a také o různé cenové struktuře, která by zohlednila platební schopnost jednotlivých zájmových skupin (Report on lobbying

in the European Parliament 1995). To, že Ken Collins podal tak obecná doporučení, lze považovat za taktiku, která měla usnadnit přijetí legislativy.

Fordova zpráva byla přijata 25. září 1995 bez jediné námítky, jeden poslanec se zdržel hlasování. Tento schválený návrh zprávy navrhl regulaci aktivit lobbistů vložением tří nových paragrafů do článku 9 Jednacího řádu ustavujících pravidla chování pro poslance Evropského parlamentu. K tomu se příloha IX Jednacího řádu EP zabývala tím, jak má být kodex chování aplikován. Pravidla chování pro lobbisty byla již velice žádoucí, neboť jak Glyn Ford popisuje ve vysvětlujícím prohlášení návrhu zprávy, dosud neoficiální povaha činností lobbistů a zároveň nedostatek kontroly daly vzniknout pověsti, která mohla zdiskreditovat EP či přímo jeho členy (Report on lobbying in the European Parliament 1995). Jinými slovy, cílem Glyna Forda bylo najít cestu, jak by Parlament a lobbisté mohli pracovat společně a tím zaručovat transparentnost této spolupráce.

Tato pravidla se samozřejmě netýkala pouze lobbistů. Právo na přístup k dokumentům a na přístup do Evropského parlamentu má každý občan EU. Zpráva byla napsána tak, že pravidla mohla být aplikována na jakoukoli osobu, která požadovala frekventovaný přístup. K tomuto účelu byl kvestory otevřen registr, kde se žadatel o vstup musel zaregistrovat, zaplatit roční poplatek a vyplnit prohlášení o své činnosti. To všechno jednou ročně. Podepsání v registru opravňovalo osobu k obdržení vstupního pasu s tím, že vstup na některá místa v EP mohl být omezen. Za aplikaci pravidel stejně jako za vydávání pasů byli zodpovědní kvestori. Pro poslance tato zpráva také stanovila pravidlo maximálně dvou asistentů akreditovaných v EP. Každý další asistent vyžadující frekventovaný vstup do EP již musel být zapsán do registru lobbistů (Report on lobbying in the European Parliament 1995).

Fordova zpráva stanovuje podmínku transparentnosti, podle které jsou lobbisté povinni podat přehled všech výhod, darů či služeb poskytnutých poslancům, hodnostářům nebo asistentům poslanců, které přesahují hodnotu 1000 Ecu. Jakékoli zneužití mohlo mít za následek odebrání výhod poskytovaných Parlamentem (Report on lobbying in the European Parliament 1995).

Ve stejné době byla sestavována tzv. Nordmannova zpráva,³⁴ která se zabývala prohlášením zájmů poslanců. Navrhovaná opatření zahrnovala i detailní veřejné prohlášení poslanců o jejich finanční situaci v rozsahu veškerého vlastnictví movitého a nemovitého majetku, včetně bankovních účtů. V souvislosti se zájmovými skupinami měli poslanci deklarovat veškeré dary v hotovosti či věcné hodnotě nad 1000 Ecu (European Parliament 1996).

Na plenárním zasedání 17. ledna 1996 se poslanci rozhodli vrátit obě zprávy zpátky Výboru pro právní záležitosti na základě článku 129 (1) Jednacího řádu EP.³⁵ Následující den byla na konferenci předsedů ustavena pracovní skupina v čele s Jean-Pierre Cotem³⁶ s úkolem vypracovat společná pravidla. Pracovní skupina s tímto francouzským poslancem ukončila svoji činnost 13. března 1996. Fordova a Nordmannova zpráva byly sloučeny do jedné. Na dalších schůzkách v dubnu a červnu se výbor zabýval druhým návrhem zprávy o lobbingu v Evropském parlamentu. Hlavním bodem zprávy byl veřejný registr, kde by každý poslanec uvedl detailní informace o svých profesních aktivitách, finanční či jiné podpoře v souvislosti s jejich politickým mandátem (Greenwood 1997: 96). Druhý návrh zprávy byl schválen výborem 11. června 1996 jedenácti hlasy, bez jediné námítky, tři poslanci se zdrželi hlasování (Report on lobbying in the European Parliament 1996).

Při vypracování této druhé zprávy o lobbingu přihlédl Glyn Ford také ke stanoviskům výborů, která si vyžádal. Každý z oslovených výborů vyzdvihl jiné priority, některá stanoviska

byla velmi strohá, jiná naopak obsáhlá a detailní. Výbor pro životní prostředí a veřejné zdraví se vyslovil pro nutnost zavedení registru lobbistů. V souvislosti s kodexem chování označil za největší problém poslanců nikterak kvantitu, ale kvalitu lobbistů. Jako cestu k zajištění lobbingu na profesionální úrovni označil Výbor pro životní prostředí a veřejné zdraví právě vytvoření kodexu. Výbor pro občanské svobody a vnitřní věci ve svém stanovisku navrhl, aby se stejná pravidla implementovala také v Evropské komisi a Radě. Nejobsáhlejší stanovisko dodal Výbor pro sociální záležitosti a zaměstnanost. Kromě vyjádření podpory zprávy o lobbingu vytknul Fordovi několik nezodpovězených otázek. Zpráva podle Výboru pro životní prostředí nezmiňovala, jaká publicita by měla být pro registr zavedena a jak by byl registr přístupný veřejnosti. Druhou výtkou byl fakt, že zpráva se nezabývala otázkou finančních zájmů poslanců.³⁷ Posledním výborem, od něhož si Glyn Ford vyžádal stanovisko, byl Výbor pro regionální politiku. Ten ve svém stanovisku zdůraznil nutnost principu transparentnosti a otevřenosti (Report on lobbying in the European Parliament 1996). Hlasování na plénu proběhlo 17. července 1996. Druhá zpráva Glyna Forda a Jean-Thomas Nordmanna byla přijata, a článek 9 Jednacího řádu Parlamentu tak obsahoval novou přílohu IX týkající se působení zájmových skupin v Evropském parlamentu.

Počínaje schválením zprávy musel každý poslanec přiznat ve veřejném registru detailní přehled svých aktivit (Report on lobbying in the European Parliament 1996).

Schéma č. 2: Hlavní body Fordovy a Nordmannovy zprávy

- poslanci musí předložit detailní přehled všech svých profesních aktivit a seznam veškeré podpory (ať už finanční, či jiné) a její zdroj
- poslanci musí odmítnout jakýkoli dar, finanční obnos či výhody, které by mohly ovlivnit jejich hlasování
- žádný poslanec nesmí přijmout finanční podporu, poskytnutí pracovní síly či materiálu kromě toho, co poskytuje poslancům Evropský parlament
- pravidla chování pro asistenty poslanců budou sjednána v budoucnu

Zdroj: Report on lobbying in the European Parliament, 1996

Pokusy zakázat poslancům přijmout jakýkoli dar v hodnotě vyšší než 1000 Ecu byly nahrazeny ústupkem ve formě povinnosti registrovat všechny „významné“ dary (Greenwood 1997: 97). Kvestoři byli formálně posíleni pravomocí vydávat lobbistům průkazy výměnou za to, že lobbisté akceptovali pravidla chování a existenci registru.

Fordova a Nordmannova zpráva byla v rámci regulace lobbingu v Evropském parlamentu velkým posunem, přestože byla schválena až po sedmi letech nekonečné debaty. Greenwood celou tuto debatu, která začala jako debata o regulaci lobbingu v Parlamentu, označuje jako vysoce zpolitizovaný zápas mezi stranickými seskupeními o deklaraci majetku poslanců a deklaraci obdržených darů (Greenwood 1997: 97).

Je tedy zřejmé, že celý projekt vytvoření pravidel pro lobbisty se ve svém výsledku výrazně dotýkal činnosti samotných poslanců. Novým pravidlům však mnoho poslanců ještě dlouho nevěnovalo pozornost. Projevovalo se to především rezignací na povinnost zveřejňování finančních zájmů. Situace se zlepšila až v roce 1999 po přijetí rozhodnutí, že finanční zájmy poslanců budou zveřejněny na webovských stránkách Parlamentu. Nicméně i dnes řeší mnoho

poslanců přiznání svých vedlejších příjmů nesrozumitelnými zkratkami či odkazováním na těžko dohledatelné údaje. Spatřovat tedy v tomto opatření zdroj informací o možných spolupracovnících jednotlivých poslanců je příliš optimistické.

Pokračováním v regulaci lobbingu v Evropském parlamentu byla zpráva o pravidlech chování regulující lobbisty opět v čele s Glynem Fordem jako zpravodajem. V březnu 1997 byla zpráva schválena Výborem pro právní záležitosti a v květnu 1997 byla přijata na plenárním zasedání (Report on the Code of Conduct governing lobbyists 1997). Zpráva vyžadovala po lobbistech, aby byli „pocitiví, čestní a otevření ve svých jednáních s Evropským parlamentem“ (Report on the Code of Conduct governing lobbyists 1997).

Přijetím Fordovy zprávy se iniciativa kolem regulace parlamentního lobbingu na nějaký čas utlumila. V dopise z května 2002 žádal Richard Corbett, tehdejší předseda Výboru pro ústavní záležitosti, předsedu Evropského parlamentu Pat Coxe o zveřejnění registru stanoveného v článku 9 odst. 2 Jednacího řádu na internetu (European Parliament 2002). Konference předsedů se na základě Corbettova dopisu rozhodla zveřejnit seznam lobbistů (a také seznam asistentů poslanců) v únoru 2003 (Summary of Decisions of 12 February 2003).

3.2.3 Regulace lobbingu v Jednacím řádu EP

Hlavním dokumentem regulujícím lobbing na půdě Evropského parlamentu je nepochybně Jednací řád. V Jednacím řádu EP se lobbistům věnuje článek 9 hlavy I, který je pak rozvinut v příloze IX. Pravidla pro zájmové skupiny zde stanovují jak organizační záležitosti typu typ, vydávání, platnost či důvody odebrání průkazů, tak zcela zásadní kodex chování, který stanovuje pravidla, která musí lobbisté akreditovaní ke vstupu do EP bezpodmínečně dodržovat.

Schéma č. 3: Působení zájmových skupin v Evropském parlamentu: kodex chování

1. Ve svých vztazích s Parlamentem musí osoby, jejichž jména jsou zapsána v rejstříku stanoveném v čl. 9 odst. 4:
 - a) dodržovat ustanovení článku 9 a této přílohy;
 - b) uvést zájem či zájmy, které zastupují při svých stycích s poslanci Parlamentu, jejich úředníky a zaměstnanci Parlamentu;
 - c) zdržet se jakéhokoli jednání majícího za cíl získat informace nepoctivým způsobem;
 - d) neodvolávat se v jednání se třetími osobami na jakékoli formální vztahy s Parlamentem;
 - e) nešířit kopie dokumentů získaných od Parlamentu třetími osobám za účelem zisku;
 - f) plně dodržovat ustanovení přílohy I čl. 2 odst. 2;
 - g) ujistit se, že veškerá pomoc poskytnutá podle přílohy I čl. 2 je zapsaná do příslušného rejstříku;
 - h) v případě zaměstnávání bývalých úředníků Parlamentu dodržovat ustanovení služebního řádu úředníků;
 - i) dodržovat jakékoli předpisy týkající se práv a odpovědností bývalých poslanců stanovené Parlamentem;
 - j) získat předběžný souhlas dotyčného poslance nebo poslanců, pokud jde o smluvní vztah s asistentem poslance nebo jeho přijetí do pracovního poměru, s cílem zabránit možnému střetu zájmů, a následně se ujistit, že je tento souhlas zapsán do rejstříku stanoveného v čl. 9 odst. 4.
2. Porušení tohoto kodexu chování může vést k odebrání průkazu dotyčným osobám, popřípadě i společnostem, které je zaměstnávají.

Zdroj: Jednací řád Evropského parlamentu, příloha IX, článek 3: kodex chování

Přílohou IX Jednacího řádu z roku 1996 byla stanovena tzv. pravidla chování. Tato pravidla chování v žádném případě nesměla ovlivňovat či omezovat poslance v činnosti jeho kanceláře nebo jakýchkoli jiných politických aktivitách spjatých s činností poslance EP. Příloha IX dále pověřila kvestory vydáváním „pasů“ osobám, které měly v úmyslu navštěvovat EP opakovaně za účelem informování poslanců EP v rámci jejich mandátu na základě jejich zájmů či jménem zájmů třetích stran. Tyto pasy mohly být vydávány pouze na rok a za podmínky respektování pravidel chování a zapsání se do registru kvestorů. Tento registr byl na základě přílohy IX Jednacího řádu EP přístupný veřejnosti na všech pracovních místech Evropského parlamentu, a také v informačních kancelářích EP v členských státech EU.

Pasy v podobě plastových kartiček obsahovaly fotografii držitele, jméno a příjmení a jméno firmy, organizace či osoby, kterou zastupoval. V prostorách parlamentu byl držitel povinen nosit tento pas vždy viditelně. Držitelé pasů byli na jejich základě vpuštěni do Evropského parlamentu, nesměli však za žádných okolností navštěvovat jiná zasedání než zasedání veřejná. Pasy se odlišovaly jak tvarem, tak barvou od jiných pasů vystavovaných pro příležitostné návštěvníky. Jestliže držitel pasu plnil povinnosti stanovené článkem 3, přílohy IX Jednacího řádu, byl mu pas po době vypršení platnosti obnoven. V opačném případě, tedy v případě neplnění povinností, byli kvestoři oprávněni rozhodnout o odebrání pasu (Jednací řád EP 2007, příloha IX).

3.3 Aktuální stav a možnosti aktérů v EP – více transparentnosti pro eurolobbying?

Historie regulace v Evropském parlamentu je poměrně pestrá. Tento trend rozhodně nekončí. Současná situace ve vývoji regulace organizovaných zájmů se soustředí na několik dosud nezodpovězených otázek.

Vysoce aktuální je otázka, jak definovat lobbistu. Zpravodaj zprávy, která má zhodnotit současnou praxi lobbování a navrhnout zpřísnění stávajících pravidel v EP, finský poslanec Alexander Stubb, v této otázce upřednostňuje širokou definici, která by nedělala rozdíl mezi zástupcem odborové organizace či nadnárodní korporace, think tanku nebo poradenské firmy. Společným pojítkem by mělo být poskytování informací úředníkům Komise či poslancům EP se záměrem ovlivnit jejich postoj k dané legislativě (European Voice 2008).

Stejně aktuální je také otázka povinného či nepovinného registru lobbistických skupin, kterou ostatně stejně intenzivně řeší také Evropská komise. V současné době se diskutuje několik řešení, z nichž jedním je již zmíněné zavedení společného registru pro Parlament a Komisi.

Pro celkové posílení transparentnosti Evropského parlamentu se hovoří také o novém pravidle, tzv. legislative footprint. Každá legislativa by tak měla obsahovat dodatek o tom, od kterých organizací a expertů zpravodaj čerpal informace při přípravě jednotlivých ustanovení. Zároveň by měl sepsat všechny dokumenty přímo spjaté s danou legislativou, které obdržel z vnějších zdrojů. Prozatím se tento návrh setkal jak se souhlasem poslanců, tak se zájmem Evropské komise, která počátkem února 2008 prohlásila, že tento návrh pravidla legislative footprint také vezme v úvahu (European Voice 7. 2. 2008). V každém případě Parlament nyní spěje ke zpřísnění podmínek vstupu zástupců organizovaných zájmů do parlamentních budov a uvažuje se o přísnějších sankcích pro ty, kteří nedodrží kodex chování. Ve hře tak zůstává např. vyloučení lobbisty z registru a tím i ztráta přístupu do Parlamentu.

4. Závěr

V obecné rovině vnějšího pozorovatele je „EU“ nositelkou jednotné odpovědnosti za transparentnost lobbingu a při tomto kompaktním vnějším posouzení vykazuje existenci minimálních procesních pravidel. Regulace prosazování zájmů na půdě EU má přirozeně ve srovnání s USA, Kanadou, ale i vnitrostátními regulemi v dalších státech velice mladou historii. Nedostatky projevující se v této oblasti by proto snad bylo možné pominout s odkazem na časový vývoj, historickou nevyspělost a vývojovou nestabilitu politického systému EU. Zásadní význam nadnárodní legislativy a samotná koncentrace procesu tvorby aktů evropského práva v evropských institucích však tuto toleranci nedovolují. Postup vpřed směrem ke zprůhlednění lobbingu počínaje rokem 1992 je tak sice oceněnihodný, ale nikoliv dostačující. Otázkou je, proč nepostupuje EU rychleji, jaké třecí plochy lze v tomto sporu identifikovat a zda mají své opodstatnění.

Výše uvedený text soustřeďuje svou pozornost na dvě stěžejní platformy unijního lobbingu: Komisi a Parlament. Potvrzuje, že strategie těchto unijních aktérů se liší, a to především díky odlišným motivům rozkrývání kontaktů a informačních zdrojů. Ačkoliv regulace na půdě EP a EK začala v podstatě ve stejném období, není její vývoj homogenní. Při sledování celé historie procesu regulace lobbingu v Evropském parlamentu a Evropské komisi je zjevné, že Parlament je po celou dobu procesu hlavním iniciátorem veškerých regulačních kroků a kromě toho vždy jedná s násobně větší razancí.

Ve srovnání s Evropskou komisí je Parlament vždy nejméně o krok dál než Komise, a to jak z hlediska šíře řešení problému, tak i z hlediska jeho hloubky. Komise jde, co se týče vztahu těchto institucí se zájmovými skupinami, ve šlépějích Parlamentu a na jeho činnost reaguje zintenzivňováním svého politického dialogu s lobbisty. Důležitou roli EP v procesu regulace zájmových skupin a jeho nespornou roli iniciátora regulace lobbingu nicméně EK uznává a veřejně akceptuje, což je patrné například v Evropské iniciativě pro transparentnost, v níž se komisař Kallas odvolává na parlamentní regulační opatření. Vztahy obou institucí tedy nejsou konkurenční, ale koaliční.

4.1 Evropský parlament jako iniciátor regulace zájmových skupin

Od samého počátku, tj. od písemné otázky vznesené A. Mettenem v roce 1989, byl Evropský parlament pro regulaci vstupů zájmových skupin na svém území. Důvodem tohoto postoje může být fakt, že Parlament zcela zjevně nedisponuje kapacitami pro sběr informací a tento handicap je nucen operativně řešit. Poslanci jsou nejenom ve své práci handicapováni v podstatě absencí informačního a analytického zázemí, ale také časovým tlakem způsobeným neustálým přemísťováním mezi Bruselem, Štrasburkem a svojí domovskou zemí (Apap 1999).

Pro úzké vazby mezi lobbisty a poslanci hovoří také další faktory. Mezi 785 poslanci se vždy najdou zájemci téměř jakéhokoli tématu. Také toto je důvod, proč je EP v centru pozornosti zájmových skupin. Z hlediska fungování Evropského parlamentu lze považovat zájmové skupiny za jeho nedílnou součást. Důvodem pro toto tvrzení není pouhá nenahraditelnost lobbistických skupin a třetích stran jako poskytovatelů odborných informací poslancům, ale také potřeba otevřenosti této politické platformy tak, aby byla v souladu s demokratickým charakterem celé instituce.

Na straně EP je celá řada motivů, proč „se nechat“ lobbovat a nezasahovat zásadně do procesu prosazování zájmů. Kromě již výše zmíněných důvodů by pro ponechání lobbingu na okraji zájmu hovořil i fakt, že moderní média stále nejsou schopná zacílit politické procesy v Parlamentu. Mediální pozornost se soustředí na plenární zasedání EP ve Štrasburku a práce parlamentních výborů pozornosti uniká. Z hlediska zájmů je tedy herní pole ideálně skryto a nabízí plně rozvinutí lobbistických šachů.

Navzdory těmto momentům ale Parlament zaujal roli reformátora a postihuje efektivně šedou lobbistickou scénu. Je vzorem dalším institucím a parlamentům členských zemí EU jak z hlediska finančních pravidel, tak i procedurálních povinností a omezení pohybu aktérů.

4.2 Evropská komise regulátorem z povinnosti

Evropská komise naproti tomu vykazuje řadu důvodů, proč pro ni kontakt se zájmy není životně nezbytný, ačkoliv je nepochybně výhodný. Na rozdíl od Parlamentu je Komise dokonce podrobována kritice z hlediska své netransparentnosti, administrativní náročnosti atd. Je motorem společenství a tudíž i aktérem odpovědným za další iniciativy a stanovování norem EU. Přesto je její postup v oblasti regulace lobbingu rezervovaný a omezený výhradně na reakci na parlamentní podněty.

Je nepochybné, že Evropská komise zahájila jednání o zprůhlednění lobbingu až v době, kdy se proti atakům ze strany zájmů ohradil Evropský parlament. Ačkoliv od roku 1992 vyprodukovala řadu dokumentů, nikdy nepřistoupila k razantnějším opatřením. Omezený dopad mají její návrhy jak ve smyslu reformy své vlastní struktury, tak i ve vztahu k třetím subjektům. V souvislosti s Evropskou iniciativou pro transparentnost se dokonce jasně potvrdilo, že ačkoliv realizovala detailní a pečlivý konzultační proces, nebyla ochotna vyslyšet jeho závěry. Při koncepci je neustále ovlivňována formálními pravidly, nepřipouští si existenci šedé zóny, osobních vazeb, předávání si zkušeností a kontaktů. Nabídky, které jsou pro vnější aktéry nezajímavé a překonané, prezentuje jako výdobytky reformního procesu. Události spojené s reformními aktivitami Evropské komise tak nepostrádají pouze svůj smysl, ale zčásti i účinek.

4.3 „Dvojitá tolerance“ lobbingu v EU

Zájmy působící v EU již prodělaly náraz ve vztahu k EP. Přístředí pravidel v komunikaci s Evropskou komisí by tudíž nepředstavovalo revoluční prvek v oblasti prosazování zájmů. Pouze by rozevřelo nůžky mezi „ziskovým“ a „neziskovým“ lobbistickým sektorem. Naopak je otázkou, zda rozdíl mezi regulací v EP a samoregulací v EK, který dává vzniknout v podstatě „dvojitou toleranci“ v rámci jedné institucionální struktury, není na škodu vnímání transparentnosti v celé EU.

Rok 2008 může být na straně EU, a to konkrétně na půdě Evropské komise, spojen se zásadní změnou. Evropská komise již v Iniciativě pro transparentnost a především v navazujících evaluačních dokumentech prohlásila, že je ochotna svůj koncept samoregulace přehodnotit a přistoupit k regulaci, která bude předpokládat povinnou registraci a efektivní mechanismus její kontroly včetně průhlednosti finančních nákladů jednotlivých aktérů věnovaných na lobbing. Evropská komise, ačkoliv je ve svých aktivitách ve stínu Evropského parlamentu, již

dnes za tato svá prohlášení čelí kritice a bojuje s neochotou „ziskových“ zájmů podstoupit byť jen dobrovolnou registraci (Euractiv 23. 8. 2007). Rok 2008 je proto přelomovým momentem nejenom pro Komisi, ale také pro celé etické prostředí v EU.

Poznámky

1. Obecně můžeme lobbisty rozdělit na tři skupiny: eurofederace (zastřešující sektorové organizace), nevládní organizace a profesionální lobbisty (PR agentury, právní kanceláře, konzultační firmy). K tzv. privilegovaným aktérům se zajištěným přístupem k evropským institucím patří celá řada skupin, jednoznačně tam však řadíme členy tzv. sociálního dialogu, a to ETUC a Business Europe.
2. Hovoří se přibližně o 6500 lobbovaných úřednících Evropské komise. V případě EP, kde lobbisté podléhají akreditaci, na současných 785 poslanců připadá přibližně 5500 lobbistů (Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament).
3. Přímý lobbying (osobní působení) je považován za účinnější, ale také riskantnější. Nepřímý lobbying (ovlivňování veřejného mínění, analýzy, mailing listy apod.) může být vhodnější v určitých typech případů. Často také aktéři přístupy kombinují s cílem oslovit co nejefektivněji konkrétní přístupový bod v evropských strukturách. Eurofederace nebo nevládní organizace mají snazší přístup do struktur Komise, zatímco profesionální lobbisté využívají spíše přímého lobbyingu.
4. V této souvislosti se hovoří především o jevu „whistle blowing“, kdy jednotliví aktéři (v našem případě zájmové skupiny a jejich členská základna) monitorují určitou oblast a upozorňují Komisi na nedodržování pravidel.
5. Obecně se jednalo o požadavek čestnosti, uvádění pravdivých informací a zákaz nabízení výhod druhé straně. Konkrétně sem patřil například zákaz zneužívání log, symbolů a další možnosti falešné identifikace, požadavek profesionální čestné komunikace bez konfliktu zájmů, přiznání předešlých kontaktů v rámci Komise nebo zákaz zaměstnávání jejich zaměstnanců. Rovněž sem spadala výzva k nešíření materiálů Komise za účelem zisku a další otázky čestného a profesionálního jednání (Evropská komise 1992: 7).
6. Jednání v červnu 1993 bylo řízeno Davidem Wiliamsonem z generálního sekretariátu Komise.
7. Problematické bylo později také udělování sankcí za neplnění kodexu. Od roku 2005 se jednalo o výtky, ale i o trvalé vyloučení z organizace. Za stejný přestupek mohly vzniknout odlišné postihy.
8. Nevládní organizace byly vnímány jako partneři, kteří musí mít možnost podílet se na tvorbě unijních politik. EK vyhlásila snahu více je zapojovat, a to na základě „akreditace“.
9. IPM (Interactive Policy Making Initiative) má za cíl využít moderní technologie k tomu, aby administrativa členských zemí i orgány EU lépe porozuměly potřebám občanů a podniků. V praxi jde o usnadnění konzultace se zainteresovanými subjekty pomocí internetových dotazníků.
10. Connec database (Consultation, European Commission and Civil Society) je určena pro výměnu dat mezi zájmy a považuje se za databázi evropských zájmových skupin. Jedná se o dobrovolnou databázi činných aktérů, která byla spuštěna v červnu 2002. Při vstupu do databáze může Komise požadovat doplnění základních informací týkajících se identity. V případě, že informace poskytnuty nejsou, jsou podněty v databázi vnímány jako příspěvky jednotlivců.
11. Uvádí se, že až 76% rozpočtu EU je čerpáno ve spolupráci s členskými státy. EU tedy nejrůznější projekty platí (především se jedná o evropské zemědělství a strukturální fondy), ale současně o nich nemá právo informovat. Tím se oslabuje pozice EU v očích veřejnosti, protože to působí dojmem, že nemá o svých prostředcích přehled. Státy jsou ke zveřejňování ochotné různou měrou. Mezi „ochotnější“ patří Belgie, Dánsko, Estonsko, Francie, Irsko, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie. Finanční transparentnost nicméně není předmětem této statě, podobně jako otázka profesní etiky na straně zaměstnanců Komise.
12. Mimo jiné text poskytuje definici lobbování. Je to „veškerá činnost vykonávaná s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovacích procesů evropských orgánů“ (COM (2006) 194: 4).

13. Zaměstnanci evropských orgánů musí dodržovat Služební řád, článek 213 Smlouvy o ES a v případě EK ještě Kodex dobrého administrativního chování.
14. Jednalo se o jméno a sídlo organizace, jména osob, statut a revizi finančních účtů (2006/C 324/25).
15. ALTER-EU (Aliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation) je koalice více než 140 nevládních subjektů s cílem zvýšit transparentnost unijního lobbingu.
16. Zklamání ALTER-EU ilustruje úsměvný výrok ředitele Greenpeace EU J. Risse o tom, že namísto rozsvícení mlhovek Komise vytáhla svíčku (ALTER-EU 21. 3. 2007).
17. V eurožargonu je tento jev popisován jako tzv. otáčivé dveře.
18. EU Civil Contact group je organizací sdružující NGO: Social Platform, European Womens Lobby, Concord, Green 10, EFAH, EPHA a Human Rights and Democracy platform.
19. EPACA (European Public Affairs Consultancies Association) byla založena v roce 2005 z 34 firem působících v oblasti public relations.
20. SEAP (Society of European Affairs Professional) sdružuje přibližně 150 aktivních lobbistů.
21. AALEP (Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament) je vytvořena jako zastřešující organizace 19 účastníků napříč sektory.
22. U lobbistických firem se jedná o obrat a relativní podíl jejich klientů na obratu. Komise nechce vědět hodinové finanční nároky. U asociací a firemních lobbistů vyžaduje objem prostředků vyhrazených v obratu společnosti na lobbying. U nevládních organizací chce mít Komise přehled o struktuře rozpočtu a původu jednotlivých zdrojů (MEMO/07/110).
23. Parlamentních výborů je v současné době 20. Skládají se z 28 až 86 poslanců a mají předsedu, předsednictvo a sekretariát. Jejich složení z politického hlediska odráží složení pléna.
24. Pozměňovací návrh k projednání v plénu může předložit příslušný výbor, politická skupina nebo nejméně čtyřicet poslanců (Jednací řád EP 2007: čl. 150).
25. Stínového zpravodaje používají pouze dvě největší frakce v EP: EPP-ED a PSE.
26. V Konferenci předsedů zasedá předseda Evropského parlamentu a předsedové politických skupin. Konference rozhoduje o organizaci prací Parlamentu a o veškerých otázkách týkajících se plánování legislativní činnosti.
27. Richard Corbett je poslancem Evropského parlamentu od roku 1996.
28. Vzhledem k tomu, že sankce za nepřítomnost poslanců na výborech EP jsou pouze minimální (spadne-li účast poslance na výboru pod 33 %, ztrácí poslanec právo mluvit na plénu k záležitostem spadajícím pod tento výbor), skutečnost vypadá tak, že jednání probíhají často na neformální úrovni (intergroups), nikoliv na úrovni formální, tedy výborové.
29. Pro každou politickou stranu je daný přesný počet poslanců, který je nutný pro založení intergroup: EPP-ED – 21, PSE – 21, ALDE – 10, VERTS/ALE – 8, GUE/NGL – 8, IND/DEM – 6, UEN – 5 (Rules governing the establishment of intergroups 1999). Zároveň platí pravidlo nejméně tří politických stran. V praxi to znamená, že intergroup může být založena např. 21 poslanci EPP-ED + 10 poslanci ALDE + 5 poslanci UEN.
30. Je rovněž důležité zdůraznit, že v USA se na rozdíl od EU dá lobbying přímo svázat s politickým rozhodováním skrze financování stranických kandidátů. V Evropě takové spojení neexistuje (European Voice 30. 8. 2007).
31. Committee on Rules of Procedure, Verifications of Credentials and Immunities. Dnes je pro obdobný výbor užíván název Výbor pro právní záležitosti (Committee on Legal Affairs).
32. Tyto zakázané zóny omezily přístup lobbistů mj. ke kancelářím poslanců a do parlamentní knihovny.
33. Tzv. in-house lobbista.
34. Jean-Thomas Nordmann byl poslancem Evropského parlamentu v letech 1982–2004.
35. Odstavec 1 článku 129 Jednacího řádu EP platného v lednu 1996 zní: vrácení věci výboru může požadovat politická skupina nebo nejméně dvacet poslanců při projednávání pořadu jednání nebo před začátkem rozpravy (Jednací řád EP 1996: čl. 129 (1)).
36. Jean-Pierre Cot byl poslancem Evropského parlamentu v letech 1984–1999. V letech 1997–1999 byl místopředsedou Evropského parlamentu.

37. Pod finančním zájmem poslance EP se v současném Jednácím řádě EP má na mysli přímý finanční zájem poslance na projednávaném předmětu. Proto každý poslanec odevzdává osobní prohlášení o svých profesních činnostech nebo jiných placených funkcích a o jakékoli finanční nebo materiální podpoře, které se mu dostává vedle podpory Parlamentu a kterou mu v souvislosti s jeho politickou činností poskytují třetí strany, jejichž totožnost musí být uvedena (Jednací řád EP 2007: Příloha I).

Literatura

- 2006/C 324/25 – Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost. Úřední věstník EU 30. 12. 2006.
- ALTER-EU 21. 3. 2007. *Press releas* (<http://www.alter-eu.org/en/news/2007/03/21/commission-proposal-voluntary-lobby-register-%E2%80%93-important-too-timid-step-towards-e>).
- ALTER-EU 3. 5. 2006. *EU fails to develop credible transparency rules* (<http://www.alter-eu.org/en/news/2006/05/03/eu-fails-develop-credible-transparency-rules>).
- Amsterodamská smlouva*. 1999. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Apap, Joanna. 1999. *Lobbying European Union Institutions. Strategies and Structures*. Social economy and Law Journal. European Foundation Centre (<http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=HR-SE-10-99-24.html>).
- Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament (<http://www.eulobby.net>).
- Bouwen, Pieter. 2002. „Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access.“ *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 3, 365–90.
- COM (2000) 200. *Reforming the Commission – White Paper*. Vol. II: Action Plan. COM (2000) 200 final. Vol. II, 1 March 2000.
- COM (2001) 428 final. *European governance White paper* (http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf).
- COM (2002) 278. *Action plan Simplifying and improving the regulatory environment* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0278en01.pdf).
- COM (2002) 704 final. *Směrem k zesílení kultury konzultace a dialogu* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf).
- COM (2006) 194. *Green paper: European Transparency Initiative* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0194en01.pdf).
- Corbett, Richard; Jacobs, Francis a Shackleton, Michael. 2000. *The European Parliament*. London: John Harper Publishing.
- Daltrop, Anne. 1986. *Politics and the European Community*. London: Longman.
- Evropská komise. 1992. *An Open and Structured Dialogue between the Commission and special interest groups* (http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf).
- Evropská komise. 2000. *Kodex dobrého administrativního chování* (http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_en.htm).
- Evropská komise. 2003. *Report from the Commission on European Governance*. On-line (http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_en.pdf).
- EPACA 28. 10. 2005. *Letter to Vice-President Siim Kallas* (<http://www.epaca.org/policy/documents/kallas.pdf>).
- EU Civil Contact group position paper 29. 8. 2006 (http://www.transportenvironment.org/docs/Publications/2006/2006-08_cscg_eti_contribution_part_i.pdf).
- Euractiv 23. 8. 2007. *Kallas defends voluntary lobbying scheme in face of boycott* (<http://www.euractiv.com/en/pa/kallas-defends-voluntary-lobbying-scheme-face-boycott/article-166077>).
- European Parliament. 1996. *Report on the amendment of Annex I of the Rules of Procedure concerning transparency and Members' financial interests*. Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities, 30 May 1996 (A4-0177/96) Rapporteur: Jean-Thomas Nordmann.

- European Parliament. 2002. *Question to the President pursuant to Rule 28(2) of 28 May 2002*.
- European Parliament. 12 February 2003. *Summary of Decisions of 12 February 2003*, Secretariat of the Bureau. The Conference of Presidents and the Quaestors.
- European Parliament. 28 May 2003. *Note to Members of the Bureau*. The Secretary-General.
- European Voice 30. 8. 2007. *Lobbying needs sensible rules*. Vol. 13, No. 31.
- European Voice 7. 2. 2008. *Commission needs lobbying footprint, too* (<http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=29763>).
- Evropský parlament 4. 12. 2006. *Pracovní dokument o evropské iniciativě pro transparentnost*. Výbor pro rozpočtovou kontrolu (http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/ep_eti_en.pdf).
- Gardner, James N. 1991. *Effective Lobbying in the European Community*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publisher.
- Goehring, Rebekka. 2002. „Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation.“ In: *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*. Eds. Alex Warleigh a Jenny Fairbrass. London: Europa publication.
- Grant, Wyn. 2000. „Pressure groups and the European Community: An Overview.“ In: KOM (2007) 127 – *Sdělení komise. Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“* (http://ec.europa.eu/civil_society/docs/com_2007_127_final_cs.pdf).
- Greenwood, Justin. 1997. *Representing interests in the European Union*. Hong Kong: MacMillan Press Ltd.
- Greenwood, Justin. 1998. *Regulating Lobbying in the European Union*. Parliamentary Affairs, Vol. 51, No. 4.
- Greenwood, Justin. 2003. *Interest Representation in the European Union*. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Greenwood, Justin; Grote, Jürgen R. a Ronit, Karsten. 1994. „Introduction: Organized Interests and the transnational dimension.“ In: *Organized Interests and the European Community*. Eds. Justin Greenwood; Jürgen R. Grote a Karsten Ronit. London: SAGE.
- Guéguen, Daniel. 2007. *European Lobbying*. Brussels: Europolitics.
- Christiansen, Thomas. 2003. „Out of the shadows: The general secretariat of the Council of Ministers.“ In: *The Unseen Hand. Unelected EU Legislator*. Eds. Rinus Van Schendelen a Roger Scully. London: Frank Cass.
- Chrysochoou, D. N. 2001. *Theorizing European Integration*. London: Sage.
- Jachtenfuchs, Markus a Kohler-Koch, Beate. 2004. „Governance and institutional development.“ In: *European integration Theory*. Eds. Antje Wiener a Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press.
- Jednotný evropský akt. Akt o jednotné Evropě*. 1993. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Jednací řád Evropského parlamentu*. 16. vydání. Listopad 2007.
- Jednací řád Evropského parlamentu*. 12. vydání. Listopad 1996.
- Kohler-Koch, Beate. 1997. *Organized Interests in the EC and the European Parliament*. European Integration On-line Paper. Vol. 1, No. 9 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>).
- Lobbying in the European Union: Current rules and practices*. 2003. European Parliament. Directorate General for Research. Working paper 04-2003.
- Lobbying needs sensible rules*. European Voice. 30. 8. 2007.
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy. 1994. „The Commission and the lobby.“ In: *The European Commission*. Eds. Geoffrey Edwards a David Spence. London: Cartermill.
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy. 1996. „The logic of organization: Interest groups.“ In: *European Union. Power and policy-making*. Ed. Jeremy Richardson. London: Routledge.
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy. 1999. „Interests.“ In: *Developments in the European Union*. Eds. Laura Cram; Desmond Dinan a Neil Nugent. New York: St. Martin's Press.
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy. 2000. Ed. *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy. 2001. „Interest groups and EU policy making: organizational logic and venue shopping.“ In: *European Union: Power and policy-making*. Ed. Jeremy Richardson. London: Routledge.

- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy. 2006. „Interest groups and policy making: organizational logic and venue shopping.“ In: *European Union. Power and policy-making*. Ed. Jeremy Richardson. Abingdon: Routledge.
- MEMO/07/110 The European Transparency Initiative: frequently asked questions. Brussels, 21. 3. 2007 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/110&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).
- Neuhold, Christine. 2001. *The „Legislative Backbone“ keeping the Institution upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process*. European Integration Online Papers, Vol. 5, No. 10 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-010a.htm>).
- Page, Edward C. 1997. *People Who Run Europe*. Oxford: Clarendon Press.
- Ramsay, Anne. 2004. *Euro jargon. A dictionary of European Union*. Somerset: Haynes.
- Report on lobbying in the European Parliament*. 1995. Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities, 27 September 1995 (A4-0217/95) Rapporteur: Glyn Ford.
- Report on lobbying in the European Parliament*. 1996. Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities, 12 June 1996 (A4-0200/96) Rapporteur: Glyn Ford.
- Report on the Code of Conduct governing lobbyists*. 1997. Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities, 21 March 1997 (A4-0107/97) Rapporteur: Glyn Ford.
- Rules governing the establishment of intergroups*. 16 December 1999. Decision of the Conference of Presidents, 16 December 1999 consolidated on 3 May 2004.
- Rapport de Marc Galle Travaux relatifs à un projet de réglementation du lobbying européen*. 8 Octobre 1992. Parlement Européen.
- SEAP 28. 7. 2006. *SEAP views on the European Transparency Initiative Green Paper* (<http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative/article-140650>).
- SEK (2005) 1300. *Communication to the Commission. Proposing the launch of a European transparency initiative* (http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/etik-communication_en.pdf).
- Schaber, Thomas. 1998. „The Regulation of Lobbying at the European Parliament: the Quest for Transparency.“ In: *Lobbying, Pluralism and European Integration*. Eds. Paul-H. Claeys, Corinne Gobin a Pascaline Winand. 1998. Brussels: European Interuniversity Press.
- Schmitter, Philippe C. 2004. „Neo – Neofunctionalism.“ In: *European integration Theory*. Eds. Antje Wiener a Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press.
- Smlouva z Nice*. Treaty of Nice. Official Journal of the European Communities, C 80, Volume 44, 10 March 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf).
- Stevens, Anne a Stevens, Handley. 2001. *Brussels Bureaucrats?* Houndmills: Palgrave.
- Van Schendelen, Rinus. 2002. *Machiavelli in Brussels*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Schendelen, Rinus a Scully, Roger. 2004. *The Unseen Hand. Unelected EU Legislator*. London: Frank Cass.
- Van Schendelen, Rinus. 2004. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb Machiavelli v Bruselu*. Brno: Barrister & Principal.
- Westlake, Martin. 1995. *The Council of the European Union*. London: Cartermill.
- Zpravodaj odborové platformy NNO 11. 5. 2006 (<http://www.zelenykruh.cz/cz/?cislo=124>).

Seznam schémat

Schéma č. 1: Pravidla pro založení intergroups z roku 1999

Schéma č. 2: Hlavní body Fordovy zprávy

Schéma č. 3: Působení zájmových skupin v Evropském parlamentu: kodex chování