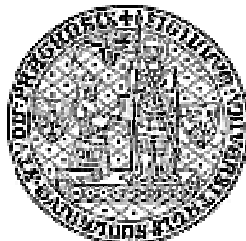


Karlova Univerzita v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií, Katedra mezinárodních vztahů



Diplomová práce

Stín Jacka Abramoffa:
regulace lobbování v institucích EU

18. května 2007

Autor: Bc. Lukáš Folbrecht

Vedoucí diplomové práce:

Doc. PhDr. Běla Plechanovová CSc.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci s názvem *Stín Jacka Abramoffa: regulace lobbování v institucích EU* vypracoval samostatně, uvedl všechny zdroje se kterými jsem pracoval a jejich použití v textu řádně vyznačil.

V Praze 18. května 2007

.....
(Lukáš Folbrecht)

Tímto bych chtěl poděkovat své rodině a snoubence Terezce za podporu a trpělivost během mých studií
&
profesorce Běle Plechanovové za vedení této práce.

Obsah

OBSAH	3
1. ÚVOD	5
1.1. CÍLE PRÁCE.....	7
1.2. METODA, ÚČEL A STRUKTURA PRÁCE	8
1.3. ZHODNOCENÍ LITERATURY	9
1.4. DEFINICE LOBBOVÁNÍ.....	10
2. LOBBOVÁNÍ V EU	14
2.1. HISTORICKÝ VÝVOJ	14
2.2. ROZHODOVACÍ PROCESY EU	16
2.3. LOBBOVÁNÍ U EVROPSKÉ KOMISE	20
2.4. LOBBOVÁNÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU	28
2.5. RADA EU (RADA MINISTRŮ).....	33
2.6. DALŠÍ INSTITUCE EU	36
3. ZÁJMOVÉ SKUPINY	38
3.1. KOMERČNÍ SUBJEKTY	39
3.2. SUBJEKTY ZASTUPUJÍCÍ ZÁJMY NEKOMERČNÍ POVAHY	45
3.3. METODY A STRATEGIE LOBBOVÁNÍ	52
4. REGULACE	57
4.1. PROBLÉMOVÉ OBLASTI	58
4.2. REGULACE U EVROPSKÉHO PARLAMENTU	65
4.3. REGULACE LOBBOVÁNÍ U EVROPSKÉ KOMISE.....	70
5. ZÁVĚR.....	79
6. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	84
6.1. LITERATURA.....	84
6.2. PRAMENY A OSTATNÍ ZDROJE	86
7. ABSTRACT	90

Seznam zkratk

AER	Assembly of European Regions
ALTER-EU	Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BUSINESSEUROPE	Konfederace evropských firem
CEEP	European Centre for Public Enterprises with Public Participation and Enterprises of General Economic Interest
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CEO	Corporate Europe Observatory
COFACE	Confederation of Family Organizations in the European Community
CoR	Committee of Regions
ECB	European Central Bank
EEB	European Environmental Bureau
EFL	European Federation of Lobbyists
EESC	Ekonomický a sociální výbor Evropské unie
EHS	Evropská hospodářská společenství
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
EPACA	European Public Affairs Consultancies Association
EPAL	European Parliamentary Affairs Lobbyists
ERT	European Round Table of Industrialists
ETUC	The European Trade Union Confederation
EU	Evropská unie
EUROCADRES	Council of European Professional and Managerial Staff
EUROCHAMBRES	Association of Chambers of Commerce and Industry
EWL	European Women's Lobby
JEA	Jednotný evropský akt
SEAP	Society of European Affairs Professionals
UNICE	Union of Industrial and Employers Confederation of Europe

1. Úvod

Důvěryhodnost lobbistického sektoru loni utrpěla těžké škody. Americký lobbista Jack Abramoff, napojený na Republikánskou stranu, se v lednu 2006 přiznal k rozsáhlé korupci. Uplácel politiky luxusními protislužbami, sahajícími od honosných večeří v jeho vlastní washingtonské restauraci *Signature*, po exkluzivní vstupenky na sportovní klání a golfové výlety do Skotska.

V březnu 2006 byl odsouzen k více než deseti letům vězení a mnohamilionové pokutě.¹ K jeho odhalení přispěla mimo jiné přísná pravidla upravující lobbování ve Spojených státech, která zahrnují povinnou registraci lobbistů a důkladné výkazy finančních aktivit. V souvislosti s touto aférou vyvstala otázka: „**Mohlo by se něco podobného stát v Bruselu?**“

Pravidla lobbování při institucích Evropské unie (EU) jsou relativně volná a z velké části se opírají o dobrovolnou registraci, etické kodexy a v případě Evropské komise o poměrně zvláštní přístup zvaný seberegulace (self-regulation). Jaké jsou důvody, proč při institucích EU dosud neexistuje přísnější regulace a povinný systém registrace, zahrnující údaje o financování lobbistických kampaní a příjmech lobbistů? Je to **podcenění** hrozby zneužití a korupce? Nebo existují **systemové důvody**, které přísnější regulaci znemožňují?

Lobbování v Evropské unii je záležitost relativně mladá. K nárůstu zájmu lobbistických organizací o dění v institucích Evropské unie docházelo postupně s růstem pravomocí a rozšiřování oblastí, o kterých EU rozhoduje. Zvýšený zájem trvá od roku 1986, kdy vstoupil v platnost Jednotný evropský akt, který zahájil posilování pravomocí EHS/EU.

V souvislosti s narůstajícím počtem a vlivem lobbistů vyvstala otázka

¹ Folbrecht, L. „Pád kasinového Jacka,“ TÝDEN 3/2006, 16. 1. 2006, str. 49

transparentnosti jejich činnosti ve vztahu k institucím EU. V reakci na tyto obavy bylo Evropskou komisí a Evropským parlamentem schváleno několik regulačních opatření. Cílem mého výzkumu je **analyzovat vývoj** těchto **regulačních snah**, popsat a vysvětlit pozice a argumentaci aktérů tohoto procesu, zvláště lobbistů, Evropské komise a Evropského parlamentu.

Otázka regulace lobbingu je pro EU důležitá nejen kvůli spravedlivosti a efektivitě rozhodování, ale také kvůli obrazu unijních orgánů v očích občanů. Evropská unie se snaží pro svou činnost získat podporu veřejnosti. Složitost institucionálního uspořádání a rozhodovacích procesů EU ale někdy vyvolává nedůvěru. Pro občana EU je poměrně složité pochopit, kdo ve skutečnosti o čem rozhoduje a na základě jakých motivů.

To může vést k úsudku, že tuto „šedou zónu“ vyplňují právě lobbisté, kteří „tahají za nitky“ rozhodovacích procesů a to v zájmu úzké skupiny (firemní) klientely a na úkor ostatních. K šíření těchto pocitů někdy přispívají média, ne vždy oprávněně. V České republice je pojem lobbing veřejností vnímán většinou negativně, pejorativně a jako synonymum pro uplácení. Podobně je tomu v dalších evropských zemích.

Regulace lobbingu v EU se stala aktuální v souvislosti se zmíněným skandálem lobbisty Abramoffa. Američtí zákonodárci přitom měli lobbing striktněji omezený než EU a od vypuknutí této aféry podnikli další regulační kroky. Jejich přístup se do určité míry stává vzorem i pro instituce Evropské unie, pro kterou rozsah a drzost Abramoffova uplácení představuje vážné varování.

V institucích EU dosud nebyl zaznamenán **žádný významný přečin proti pravidlům lobbování**. To může značit, že vše funguje tak, jak má. Na druhé straně to však může být jen tím, že se na korupci a zneužití zatím nepřišlo. Na úrovni EU neexistuje jednotný a komplexní monitorovací systém ani orgán, který by na dodržování pravidel lobbování dohlížel a případný přečin odhalil.

Ze strany médií a různých organizací, které si vytyčily cíl dohlížet na transparentnost

dění v Evropské unii, např. tzv. *watchdogů*,² poslední dobou zaznívají hlasy, že pravidla lobbování jsou v EU formulována příliš vágně a přímo vybízejí ke zneužití.

Tento tlak (společně s varováním jménem Abramoff) vede ke snaze institucí EU o důslednější a přehlednější regulaci lobbování. Jedním z výsledků je iniciativa Evropské komise zahájená v květnu 2006, tzv. ***Transparency Initiative***.³ Na diskuzi, která jí provázela, se poměrně paradoxně, ale na druhou stranu celkem vzato pochopitelně, významně podílely i samotné lobbistické organizace.

1.1. Cíle práce

- popsat fungování lobbingu v institucích EU, především v Evropské komisi a Evropském parlamentu
- zhodnotit význam a přínos lobbování
- vytyčit problematické body jeho fungování (transparentnost apod.)
- nastínit současná pravidla upravující lobbování v institucích EU, především v Evropské komisi a v Evropském parlamentu a popsat, proč se vyvinula právě do této podoby
- zhodnotit dopady a efektivnost regulace lobbování v EU
- analyzovat nejnovější snahu o vytvoření důkladnější regulace, tzv. *Transparency Initiative*, zhodnotit její výsledky a také debatu, která ji provází

² Neziskové organizace, které si vytyčily cíl zvýšit transparentnost lobbování v EU, např. jako asociace *ALTER-EU* nebo *Corporate Europe Observatory*.

³ Iniciativa ohlášená Siimem Kallasem, komisařem pro administrativní záležitosti, audit a boj s podvodny, v květnu 2006. Hlavní cíle *Transparency Initiative* jsou úprava regulace lobbování a zveřejňování příjemců peněz z unijních fondů členskými státy. Více o *Transparency Initiative* viz. kapitola *Regulace lobbování u Evropské komise*.

1.2. Metoda, účel a struktura práce

Aby bylo možné hodnotit regulaci při institucích EU, je nutné přiblížit, jak lobbování funguje: jakou roli hrají v rozhodovacím procesu jednotlivé orgány EU, proč jsou právě ony pro lobbisty důležité a u kterých orgánů jednotlivých institucí lobbování obvykle probíhá. Dále je třeba analyzovat strukturu lobbistického sektoru při EU, identifikovat silné a slabé „hráče“ a váhu jednotlivých zájmových skupin v rozhodovacím procesu EU. Na základě těchto poznatků je možné identifikovat potencionálně problematické oblasti lobbování v EU a zhodnotit, jak na tato „slabá místa“ evropské instituce reagovaly a na základě jakých kritérií se rozhodovaly pro zvolené regulační prostředky.

Účelem této práce není poskytnout návod pro lobbování, ani hodnotit, zda je lobbying přínosný či nikoliv, nebo se snažit přispět do teoretického či praktického zpracování účinnosti lobbování či jeho vlivu na evropskou integraci. Snahou je především podat co nejkomplexnější a přitom praktický pohled na problematiku lobbování v EU a na vytyčení postojů a zájmů jednotlivých účastníků regulačního procesu. Důraz je kladen na vymezení potencionálně **problematických oblastí**, přehled dosavadních regulačních snah a jejich vývoje a zhodnocení jejich důsledků. Práce nabízí přehled a **analýzu platných regulačních opatření** (včetně nejnovějších změn přijatých v dubnu 2007), které v odborné literatuře **zatím nejsou zpracovány**.

První část této práce se zabývá historickým pozadím vývoje lobbování při institucích EU a zhodnocením toho, které instituce a jejich orgány mají pro lobbisty největší váhu a proč tomu tak je. Největší prostor je věnován dvěma institucím, Evropské komisi a Evropskému parlamentu, neboť tyto dvě instituce jsou z pohledu lobbistů nejvýznamnější.

Druhá část se věnuje tomu kdo při institucích EU lobbuje a za jaké zájmy. Tento rozbor je důležitý pro pochopení fungování lobbování v institucích EU a také pro účely třetí části, která nejprve identifikuje problémové oblasti, které vyvstávají ze vztahů

lobbistických skupin s institucemi EU. Pokud byly v těchto oblastech již zaznamenány nějaké delikty, jsou takovéto případy pro ilustraci uvedeny. Následuje analýza vývoje regulačních aktivit, které jednotlivé instituce podnikly, zhodnocení těchto aktivit a rozbor důvodů pro specifické způsoby regulace, které byly jednotlivými institucemi EU zvoleny.

1.3. Zhodnocení literatury

Regulace lobbingu v Evropské unii je oblast, která se dostala do popředí zájmu teprve v posledních letech, což se odráží na relativně omezeném okruhu dostupné literatury. Tento nedostatek v této práci vynahrazuje použití dokumentů EU, stanovisek vyjádřených v tiskových zprávách, prohlášeních a otevřených dopisech lobbistických skupin a na druhé straně také tzv. *watchdogů*, tedy organizací, které si vytyčily cíl na transparentnost lobbování dohlížet.

Základní přehled o fungování lobbování v EU a ranných regulačních snah poskytla práce Justina Greenwooda *Representing Interest in the European Union* (1997). Cenným zdrojem informací o praxi lobbování z pohledu lobbisty byla kniha Rinuse van Schendelena *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu* (2004).

Přehled o institucích a politikách EU tato práce čerpá z editované knihy Michelle Cini *European Union Politics*. Obzvláště přínosná byla kapitola Rainera Eisinga věnovaná působení zájmových skupin v EU. Dalšími zdroji informací byly články v odborných periodikách, jako například *The Journal of Common Market Studies* a v neodborných periodikách, jako například *The Financial Times*.

Zdroji poznatků k třetí části práce popisující aktuální vývoj regulačních snah byly především dokumenty institucí Evropské unie, hlavně Komise a Parlamentu a komentáře lobbistických organizací a *watchdogů*.

1.4. Definice lobbování

Lobbování⁴ je běžnou a legitimní součástí politické kultury Evropské unie. V Bruselu se ho účastní asi patnáct tisíc lobbistů, kteří zastupují kolem 2600 zájmových skupin. Roční obrat lobbistického sektoru se pohybuje mezi 60 a 90 miliony eur.⁵

Pojem lobbista a lobbování bývá v široké veřejnosti a v médiích automaticky a z velké části mylně spojován s nekalým ovlivňováním politických rozhodnutí a

⁴ Z anglického výrazu „lobbying,“ do češtiny se běžně překládá jako „lobbing“ nebo „lobbování.“ Z anglicky psané literatury pocházejí také výrazy „interest group“ nebo „pressure group,“ do češtiny překládané jako „zájmové skupiny“ nebo „lobbistické skupiny.“ Pro více informací o definičních nuancích těchto výrazů, viz. například Wooton G. „Interest Groups. Foundation of modern political science series.“ (New Jersey: Prentice-Hall, 1970) zejména kapitola „Definitions Abounding.“

⁵ Přesný počet lobbistů, zájmových skupin a vynaložené náklady nelze zjistit, neboť v současnosti neexistuje povinný registr lobbistů, z kterého by bylo možné přesné údaje vyčíst. Uvedená čísla představují v současnosti nejčastěji uváděný odhad. Udává je Evropská Komise, neziskové organizace monitorující lobbistické aktivity v EU a také zpravodajský server EurActiv. Viz například text Komisaře pro administrativní záležitosti, audit a boj s korupcí napsaný pro zpravodajský server EUObserver „Transparency to restore confidence“ z 4. 11. 2005, dostupný na http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/transparency_eu_observer_04_11_en.pdf [19. 4. 2007]

Stejný odhad zmiňuje i britská nezisková organizace dohlížející na aktivity lobbistů v EU Corporate Watch. Viz. článek ze září 2005 „Who is pulling the EU lobby strings?“ dostupný na: <http://www.corporatewatch.org.uk/?lid=1872> [19. 4. 2007]

Dále viz. například zpravodajský server EurActiv, článek z 11. 4. 2007 „Brussels lobbyists come under tighter scrutiny.“ Dostupné na: <http://www.euractiv.com/en/pa/brussels-lobbyists-come-tighter-scrutiny/article-136454> [19. 4. 2007]

Existují i odhady o vyšším počtu, viz. například článek v New Statesman, který hovoří o 25 – 30 tisících lobbistů při institucích EU. Gunnell B. „In Brussels, the lobbyocracy rules“ New Statesman, 7. 2. 2005. Dostupné na stránkách organizace Corporate Europe Observatory: <http://www.corporateeurope.org/newstatesman070205.html> [10. 4. 2007]

Odhady přesahující 20 tisíc se ale vyskytují méně často. Věrohodněji působí údaj kolem 15 tisíc, který opakovaně udává i samotná Evropská komise a Evropský parlament a proto se k němu v této práci přikláním.

korumpováním politiků.⁶ Běžné fungování lobbingu na národní nebo evropské úrovni veřejnost příliš nezná. Důvodem je i skutečnost, že média preferují zveřejňování afér a skandálů před nudným článkem, který by popisoval, že vše funguje jak má.

Proto je třeba hned v úvodu zdůraznit, že lobbování neznamena automaticky korumpování. Lobbisté mají své nezastupitelné místo v rozhodovacím procesu: dodávají politikům expertízu pro jejich rozhodování a svým způsobem doplňují propast mezi politiky na jedné straně a občany a firmami na druhé. Jak uvádí Hodges a Wood v příručce o lobbování⁷ „k demokracii nestačí zvolit jednou za čtyři pět let novou vládu a pak ji nechat, ať dělá, co umí.“⁸ Komplexnost rozhodovacího procesu a různorodost zájmových skupin prakticky vylučuje, aby jeden aktér získal privilegovaný vliv na rozhodování v EU. Lobbistické skupiny se tak vzájemně doplňují a konkurují si.

Definicí pojmu „lobbování“⁹ existuje celá řada. Odborník na činnost zájmových skupin v EU Luigi Graziano uvádí definici, která dostatečně vystihuje podstatu a význam činnosti lobbistů a současně zdůrazňuje, že se nejedná o korupci. Graziano uvádí, že „lobbování je specializované a odborné zastupování prostřednictvím širokého

⁶ Zde bych pro ilustraci negativního vnímání lobbingu uvedl osobní zkušenost z mediálního prostředí. Vedoucí zahraniční rubriky časopisu TÝDEN Josef Landergott, bývalý nadřízený autora této práce, spatřil knihu o lobbování v EU a užasle se ptal „a to je legální“? Jedná se přitom o člověka s nadstandardními vědomostmi o politickém dění v EU i jinde ve světě...

⁷ V jejich případě se jedná o návod pro neziskové organizace jak lobbovat na úrovni státu.

⁸ Hodges M., Wood G., *Aby byl váš hlas vyslyšen. Úvod do lobbování v České republice* (Praha: Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, 1998) str. 2

⁹ Původ slov „lobbying“ a „lobbista“ se datuje do 19. století. Osoby, které se ve Spojených státech a v Británii snažily ovlivnit hlasování zákonodárců o určitém zákoně na ně čekali v předsálí (tedy „lobby“) parlamentních komor. Viz. například Eising, R., „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 194

spektra prostředků, které vylučují korupční výměnu služeb. Ve své podstatě je velmi odlišná od obecné nesespecializované reprezentace, kterou provádějí volení zástupci. Jako reprezentant určitých zájmů dodává lobbista informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečně a někdy rozhodující při určování legislativní a správní regulace.“¹⁰

Instituce Evropské unie nemají jednotný přístup k regulaci lobbování a nemají ani definici „lobbování“ a „lobbisty“ platnou plošně na úrovni EU. Evropská komise hovoří o lobbování jako o „veškerých aktivitách prováděných za účelem ovlivnění formulování politik a rozhodovacího procesu Evropských institucí.“¹¹ Evropský parlament (EP) je ve svých procedurách definuje jako „osoby, které pravidelně navštěvují prostory Parlamentu za účelem poskytování informací poslancům, které se týkají jejich parlamentního mandátu a to za účelem prosazování jejich vlastního zájmu nebo zájmů třetích stran.“¹²

U obou institucí se jedná spíše o pracovní terminologii, než o závazně vymezený termín s právními dopady. Pokusy jednotně definovat pojmy lobbování a lobbista na úrovni EU zatím ztroskotávají. Důvodem je to, že dosavadní definice byly buď příliš široce, nebo naopak úzce vymezené a také to, že instituce EU zaujímají k regulaci lobbování každá jiný přístup. Komise se například obává, aby přísná regulace na základě nějaké závazné definice přespříliš neomezovala a byrokraticky nezatěžovala

¹⁰ Graziano, L. "Lobbying and the Public Interest," in Claeys P.H., Gobin C., Smets I, Winand P. *Lobbying, Pluralism and European Integration* (Brusel: PIE-EIP, 1998) str. 43

¹¹ „Follow-up to the Green Paper "European Transparency Initiative." Dokument Evropské komise, Brusel, březen 2007. Dostupný na: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/eti_communication_20070321_en.pdf [31. 3. 2007]

¹² Rules of Procedure of the European Parliament, dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=RULE-009#ref1> [10. 4. 2007]

komunikaci institucí EU s okolím.¹³ Evropský parlament (EP) i Evropská komise (EK) si tedy vytvořily vlastní regulační systémy, které se potřebě závazné definice v podstatě vyhýbají. Podrobnosti této problematiky budou rozvedeny v kapitolách o regulaci lobbování u EP a EK.

¹³ Pokud by chtěl například občan EU jedinkrát za život napsat rozhořčený dopis Evropské komisi, mohl by dle uvedených definic naplnit podstatu lobbování. Měl by se tedy, aby bylo pravidlům učiněno zadost, držet pravidla pro styk lobbistů s Komisí. To v současné době znamená podepsat kodex správného chování a případně se registrovat v dobrovolné databázi CONECCS. Tím by se instituce EU nebezpečně uzavíraly a izolovaly od běžné a neškodné komunikace s občany. Jak bude uvedeno v kapitolách o regulaci lobbování u EP a EK, tyto obavy jsou (hlavně u EK) jedním z důvodů, proč se instituce EU zdráhají přijmout tvrdší opatření regulující lobbying. Další důvody viz. kapitoly věnované regulaci lobbování

2. Lobbování v EU

2.1. Historický vývoj

Obecně platí, že kde se rozhoduje, tam jsou v sázce něčí zájmy. Čím více ono místo (např. národní stát, EU) koncentruje rozhodovacích pravomocí, tím větší lze očekávat snahu zájmových skupin tato rozhodnutí usměrnit pro ně výhodným směrem.

Tato logika platí i pro instituce Evropské unie. Zprvu byly pravomoci evropských institucí slabé a to se projevovalo i na nízkém zájmu lobbistických skupin. Lobbisté se koncentrovali na tehdejší centra rozhodování, tedy na vedení a legislativu národních států. Zájem o EU vrostl až s narůstajícími pravomocemi a počtem členských států.

Když v roce 1958 vstoupily v platnost Římské smlouvy¹⁴ ustavující základy Evropského hospodářského společenství, objevila se poprvé možnost lobbování na evropské úrovni. Instituce společenství byly tehdy slabé a hledaly spojence, kteří by podporovali integrační proces. Nalezli jej v zájmových skupinách působících na evropské úrovni, které byly jako poskytovatelé expertízy a konzultací postupně nepřímo zapojeni do rozhodovacích procesů. Zájmové skupiny na úrovni společenství však tehdy byly rozdrobené, slabé a špatně organizované.¹⁵

Zájem lobbistů o dění v institucích EHS/EU narostl po roce 1987, kdy vstoupil

¹⁴ Římské smlouvy souhrnně označují Smlouvu o Evropském hospodářském společenství (EHS) podepsanou 25. 3. 1957, Smlouvu o Evropském společenství pro atomovou energii (EURATOM) podepsanou ve stejný den a Smlouvu o vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), podepsanou již 18. 4. 1951. Smluvními stranami bylo šest států, Francie, Západní Německo, Itálie, Nizozemí, Belgie a Lucembursko. Tyto smlouvy jsou základem evropské integrace a později se z nich vyvinula Evropská společenství (ES) a Evropská unie (EU).

¹⁵ Kirchner E., Schwaiger K., *The Role of Interest Groups in the European Community* (Aldershot: Gover, 2001) str. 37

v platnost Jednotný evropský akt,¹⁶ který odstartoval záměr členských států odstraňovat bariéry volnému trhu. Evropská komise začala navrhopvat nové zákony, aby je realizovala. Firemní sféra si rychle uvědomila nutnost zapojit se do tohoto procesu tak, aby tato nová legislativa co nejvíce reflektovala jejich zájmy a nepoškodila je. Vedení firem pochopilo, že již nestačí hlídat si zájmy na úrovni vlád, ale s rostoucími pravomocemi institucí EHS/EU je třeba zřídit zastoupení i na evropské úrovni.

Mezi prvními komerčními subjekty byly americké, britské a nizozemské lobby (BP, Shell, ICI, Philips), které jsou s fungováním lobbování dobře obeznámeny z domácího prostředí. Tato převážně anglosaská konkurence vyprovokovala velké evropské společnosti (Fiat, Daimler-Benz, Olivetti), aby se rovněž zapojily do evropské debaty.¹⁷ Projekt jednotného trhu začaly evropské firmy vnímat jako svůj vlastní zájem, který těm zdatným a konkurenceschopným umožní čelit tvrdé konkurenci především ze strany Spojených států, Japonska a dalších asijských zemí.

Podíl na prosazení projektu jednotného trhu je připisován i evropským lobbistickým skupinám, jako je Evropský kulatý stůl průmyslníků. Propagovaly je také zahraniční lobbistické skupiny, například Americká obchodní komora, která si stěžovala na neúnosné a leckdy nesmyslné překážky volnému pohybu zboží, jako například „průmyslové standardy, hraniční formality, exportní licence“ a to především ve Francii a Itálii.¹⁸

¹⁶ Jednotný evropský akt byla smlouva, která (mimo jiné) započala vytváření jednotného trhu. Byla podepsaná 17. a znovu 28. února 1986 a vstoupila v platnost 1. července 1987.

¹⁷“Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.” Dokument Evropské komise, Brusel, duben 2003. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007] str. 32

¹⁸ Egan, M., „The single market“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 35

Od Jednotného evropského aktu byly pravomoci Evropské unie dále posíleny a byla rozšířena její členská základna na současných 27 států. Podle některých odhadů dnes více než polovina zákonů přijímaných národními parlamenty pochází právě z Bruselu.¹⁹ Rozhodnutí Evropské unie ovlivňují trh s více než 492 miliony zákazníků.²⁰

2.2. Rozhodovací procesy EU

Zájmové skupiny u institucí EU lobbují pochopitelně především v oblastech, v kterých má EU rozhodovací pravomoci. EU má dle smlouvy z Nice **výlučné pravomoci** v oblastech zahraničního obchodu, cel, měnové politiky (pro země eurozóny) a část problematiky vnitřního trhu. V těchto oblastech může přijímat závazné právní normy pouze EU a členské státy jen na žádost EU.

Do **sdílených pravomocí** patří úpravy v oblasti volného trhu zboží, služeb, osob a kapitálu, dále zemědělství a rybolov, doprava, sociální politika, ochrana životního prostředí, hospodářská soutěž, daně, občanství Unie, ochrana spotřebitele, politika na podporu hospodářské a sociální soudržnosti a vízová, přistěhovalecká a daňová politika. Ve sdílených oblastech mohou členské státy vydávat legislativu jen pokud je již neupravuje legislativa EU.

Doplňující pravomoci tvoří např. hospodářská politika, zaměstnanost, vzdělání, věda a výzkum, ochrana veřejného zdraví, kultura a celní spolupráce. V těchto oblastech EU zpravidla vykazuje určitou aktivitu, ale rozhodovací pravomoci zůstávají

¹⁹ Bowley G. „Growing importance of EU is lure : Lobbyists beat a path to power in Brussels“ *The International Herald Tribune*, 18. 11. 2004. Dostupné na: http://www.iht.com/articles/2004/11/18/lobby_ed3.php [20. 4. 2007]

²⁰ údaj ze stránek Eurostatu pro EU s 27 členy (tedy včetně Rumunska a Bulharska, které přistoupily 1. 1. 2007). Dostupné na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies new population&root=Yearlies new population/C/C1/C11/caa10000](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies%20new%20population&root=Yearlies%20new%20population/C/C1/C11/caa10000) [20. 4. 2007]

v rukou členských států. Ostatní oblasti zůstávají v kompetenci členských států.²¹

Pokud jde o důležitost institucí EU pro zájmové skupiny, patří přední místo **Evropské komisi**.²² Pro lobbisty je především důležité, že jí patří exkluzivní právo navrhnout legislativu a zájmovým skupinám umožňuje ovlivnit podobu návrhu v samotném zárodku. Důležitá pro lobbisty je také pravomoc Komise dohlížet na implementaci legislativy.²³

Evropský parlament má díky proceduře spolurozhodování pravomoc k většině legislativy vznášet pozměňovací návrhy a případně návrhy odmítnout.²⁴ **Rada EU**, která zasahuje jako poslední do podoby legislativního návrhu a je poslední instancí, u které je možné prosadit úpravy. Jak bude vysvětleno v kapitole Lobbování u ostatních institucí EU, v této pozdní fázi je již složitější připravovanou legislativu ovlivnit.

Další instituce mají pro lobbisty podstatně menší význam. **Hospodářský a sociální výbor** byl původně založen jako orgán pro organizované zájmové skupiny, pomocí kterého budou moci vyjadřovat své zájmy. Sdružuje zástupce zaměstnavatelů, zaměstnanců a jiné zájmy a je poměrně otevřený dialogu s lobby. Jeho praktický význam pro zájmové skupiny je však marginální a hlavními trasami lobbování jsou přímé vztahy mezi lobby a institucemi EU. Výbor má pouze poradní roli, stejně jako **Výbor regionů**. Lobbuje se i u **Evropské investiční banky**, která poskytuje úvěry a záruky pro větší investiční projekty.

²¹ Rozdělení pravomocí převzato z „Pilíře a politiky EU“ ze zpravodajského serveru Euroskop.cz. Dostupné na: <http://www.euroskop.cz/40442/118573/clanek/pilire-a-politiky-eu/politiky-eu/> [20. 4. 2007]

²² Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*. (Basingstoke: Palgrave, 1997) str. 27

²³ Více o Komisi a jejích pravomocích viz. následující kapitola.

²⁴ Podrobněji o roli Evropského parlamentu viz. kapitola lobbování u Evropského parlamentu.

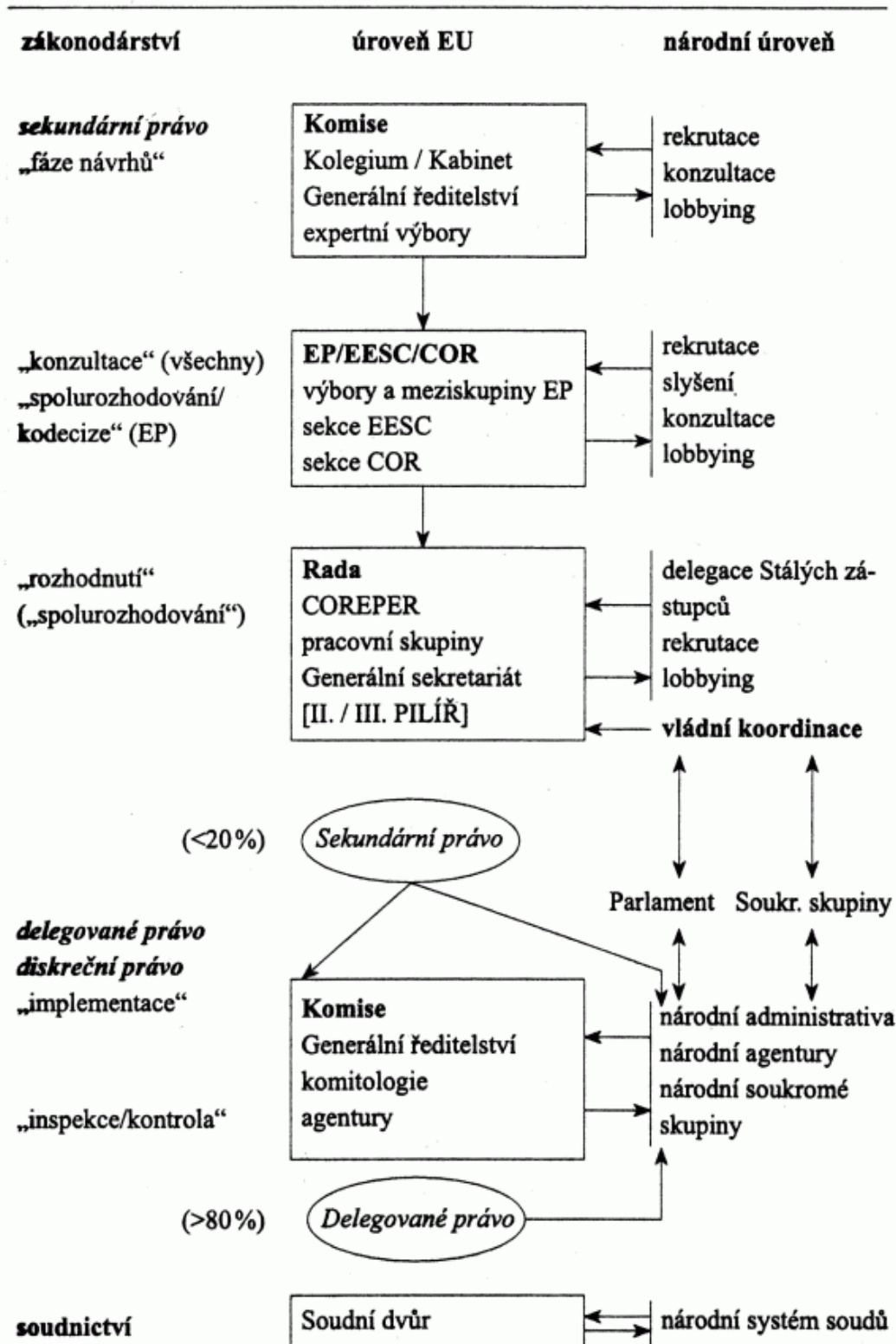
Určitou formou lobbování může být i akce vedená přes **Evropský soudní dvůr**. Obrací se na něj se žalobou ty zájmové skupiny, v jejichž zájmu je, aby národní právo odpovídalo evropskému, což může Evropský soudní dvůr pomoci prosadit.

Schéma rozhodovacího procesu, jednotlivé úrovně rozhodování a vliv institucí národních států **ukazuje následující schéma** převzaté z knihy Rinuse Van Schendelena.²⁵

²⁵ Schendelen, M. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu* (Brno: Centrum strategických studií, Barrister & Principal, 2004), str. 11

2. HRACÍ PLOCHA: SPOLEČNÉ ROZHODOVACÍ PROCESY V EU

Hlavní rozhodovací toky v EU a postavení členských zemí (schéma 2.1)



2.3. Lobbování u Evropské komise

Funkce a struktura

Evropská komise je nadnárodní orgán, který plní výkonné funkce a navrhuje legislativu EU. Hájí zájmy EU jako celku a zasazuje se o naplňování závazků stanovených v zakládajících smlouvách, často proti vůli některých členských států. Kvůli integračnímu aktivismu bývá označován za „motor integrace.“ Odhadovaných 60 procent legislativy národních států má základ v návrzích připravených Komisí.²⁶

Evropská komise (EK) plní **čtyři hlavní funkce**²⁷:

- překládá návrhy nových právních norem. V rámci prvního pilíře²⁸ je právo iniciativy Komise monopolní
- dohlíží na plnění smluv EU s cílem zajistit, aby legislativa ES byla v členských státech aplikována správně a v dohodnutém časovém harmonogramu a aby všichni účastníci jednotného trhu mohli využívat svých práv

²⁶ Parker G., „Influence pedlars must try harder: Lobbying: A poll reveals that Eurocrats are unmoved by e-mail persuaders,“ *The Financial Times*, London, 30. 4. 2003

²⁷ Převzato z Přenosil J. „Vnitřní fungování a struktura Evropské unie – role institucí a tvorba legislativy“ v: König. P., Lacina L., Přenosil J. *Učebnice Evropské integrace*. (Brno:, Barrister & Principal, 2006) str. 132

²⁸ Aktivity EU jsou většinou popisovány ve **třech pilířích**: Evropská společenství, Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. První pilíř pokrývá tradiční spolupráci v rámci Evropských společenství (dříve Evropská hospodářská společenství). Aktivity v prvním pilíři zahrnují především činnosti spojené s prosazováním volného trhu, zemědělskou politiku, ochranu životního prostředí, ochranu hospodářské soutěže, obchodní politiku, spolupráci v otázkách fiskální a měnové politiky a další oblasti. Členské státy v tomto prvním pilíři přenesly část pravomocí na instituce EU, zatímco v druhém a třetím si je z velké části ponechávají.

- je výkonným orgánem Unie, který iniciuje a řídí různé politiky. Spravuje rozpočet Unie
- vyjednává některé mezinárodní smlouvy jménem členských států (např. při jednání v rámci Světové obchodní organizace)

V čele EK stojí 27 komisařů s funkčním obdobím na pět let.²⁹ Delegují je jednotlivé členské státy, každý jednoho. Komisi jako celek ve funkci schvaluje Evropský parlament.³⁰ Každý komisař má přidělen určitý sektor za který je zodpovědný, například ochranu spotřebitele, zemědělství apod. V čele Komise je prezident. Základními stavební kameny aparátu Komise jsou tzv. Generální direktoráty (DG) zaměstnávající obvykle 300 až 600 pracovníků.³¹ DG jsou jakési analogie ministerstev. DG se dále člení na direktoráty a ty dále na jednotky, které mají na starosti konkrétní úzce specifikovanou agendu.

Dalšími institucemi v rámci Komise jsou tzv. služby Komise³², kabinety komisařů³³ a přidružené specializované útvary a expertní výbory. Mozaiku hierarchie doplňují různé pracovní meziskupiny, které pracují napříč různými útvary Komise. Celkem aparát EK zaměstnává včetně různých externích expertů a lidí na částečný úvazek asi 31 tisíc lidí.³⁴

²⁹ Mohou být ještě jednou znovu zvoleni

³⁰ Předseda Komise je jmenován na základě rozhodnutí členských států, které rozhodují kvalifikovanou většinou. Jakmile je jmenován a potvrzen ve funkci Evropským parlamentem, spolu s členskými státy dohodne složení Komise.

³¹ Egeberg, M., "The European Commission" in Cini M., (ed.) *European Union Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 141

³² Např. tisková oddělení, právní servis, statistický servis a další.

³³ Nejbližší pomocníci komisaře. Jejich počet je obvykle mezi pěti a sedmi, vybírají si je přímo jednotliví komisaři. V čele stojí šéf kabinetu.

³⁴ Tento odhad uvádí publikace Šlosarčík I., *Politický a právní rámec evropské*

Spolupráce se zájmovými skupinami

Lobbisté mají zkušenost, že úředníci Komise jsou oproti jiným institucím EU poměrně dostupní a otevření jejich návrhům a to především při přípravě návrhů legislativy. Kladný vztah Komise k lobby bývá vysvětlován tím, že pro úkoly, které vykonává, **nemá dostatek pracovníků**. Velikost aparátu Komise odpovídá pouhým dvěma procentům americké federální vlády a je menší než například správa města Rotterdamu. Celkový rozpočet EU odpovídá zhruba velikosti rozpočtu Belgie.³⁵

Spolupráce se zájmovými skupinami **je pro Komisi výhodná** v několika ohledech. Umožňuje jí udržovat relativně nízké stavy svých zaměstnanců a tak se vyhnout kritice, že je personálně předimenzovaná a přespříliš utrácí. Expertízu, kterou při rozhodování čerpá od zájmových skupin získává zdarma a většinou v dostatečné kvalitě, neboť zájmové skupiny svému oboru často mnohem lépe rozumí, než úředníci EU.

Konzultovat široký okruh skupin reprezentujících občanskou společnost a firemní sféru ostatně Komisi ukládají zakládající smlouvy. Protokol číslo 7 připojený k Amsterdamské smlouvě uvádí, že „Komise má připravované návrhy legislativy konzultovat se širokým spektrem subjektů.“³⁶

Komunikace s lobby představuje pro Komisi (i pro Evropský parlament) určitý lék na často kritizovaný „demokratický deficit“ Evropské unie.³⁷ Konzultacemi se

integrace. (Praha, EUROPEUM, 2005) str. 26 a to s uvedením, že se jedná o údaj z roku 2001. Je pravděpodobné, že počet lidí zaměstnávaných Komisí od té doby vzrostl, neboť se EU od té doby rozšířila o 12 nových členských států.

³⁵ „EU and US approaches to lobbying,“ zpravodajský server Euractiv.com, článek z 15. 2. 2005, dostupné na <http://www.euractiv.com/en/pa/eu-us-approaches-lobbying/article-135509> [12. 3. 07]

³⁶ Ze stránek Komise věnovaných dialogu s občanskou společností. Dostupné na: http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm [12. 3. 07]

³⁷ Kritika vyzdvihující nedostatky institucionálního uspořádání EU. Např. často bývá vytýkáno, že komisaři jsou navrhováni vládami národních států a

zástupci komerční a občanské sféry si tyto instituce do jisté míry tento deficit vynahrazují a pomáhají legitimizovat svá rozhodnutí. Zpráva Evropské komise o lobbování v EU³⁸ tyto aktivity popisuje jako „třetí pilíř“³⁹ interakce mezi Komisí a evropskou veřejností.

Zájmové skupiny většinou udržují dlouhodobé styky s jedním (či více) generálním direktorátem, která se přímo týká jejich činnosti. Méně často se lobbuje na nejvyšších příčkách Komise, u komisaře nebo členů jeho kabinetu (i když takovéto kontakty patří k nejcennějším). Ale i takový kontakt na Komisaře nemusí zaručit úspěch, neboť Komise o zásadních otázkách⁴⁰ rozhoduje v kolegiu, kde hlasuje všech 27 komisařů.

Důležitý pro každodenní práci lobbistů je především **aparát Komise**. O detailních a technických záležitostech se rozhoduje v 300 až 400 expertních výborech a asi 150 speciálních poradních skupinách⁴¹, které jsou přidruženy ke Komisi a obvykle zahrnují úředníky dosazené členskými státy a jiné experty.⁴² Návrhy legislativy připravují stálí

schvalování Evropským parlamentem, místo toho, aby byli přímo voleni občany EU.

³⁸ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Evropské komise, duben 2003. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

³⁹ Vedle Evropského parlamentu a dvou konzultačních výborů, které mají reprezentovat zájmy zaměstnavatelů, zaměstnanců a regionů: Ekonomického a sociálního výboru a Výboru regionů.

⁴⁰ I když existuje snaha o jednomyslnost, pokud je to nutné, sáhne kolegium k rozhodování prostou většinou. Záležitosti méně zásadního významu, kterých je většina, jsou kolegiu postoupeny pouze k formálnímu potvrzení a nehlasuje se o nich.

⁴¹ Expertní výbory jsou místem, kde mají lobby často šanci prosadit své zájmy v technických (nepolitických) záležitostech, jako je standardizace. Některým expertním výborům předsedají zástupci průmyslu.

⁴² Egeberg, M., „The European Commission“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 144

pracovníci generálních direktorátů, kteří jsou rozděleni do pracovních skupin, které mají na starost jednotlivé oblasti.

Jeden politik EU (evidentně s trochou nadsázky) popsal takového nižšího úředníka generálního direktorátu, který má na starost přípravu návrhu, jako „velice osamělou osobu s prázdným listem papíru před sebou, která dumá, co na něj napsat.“⁴³ Pro lobbisty jsou tito lidé a jejich situace velice výhodná, jelikož takový úředník obvykle uvítá **inspiraci a expertízu**, která mu umožní vytvořit kvalitní návrh a „blýsknout se“ u kolegů.

Pro zájmové skupiny je důležité ovlivnit legislativu už v samotném zárodku. Pokud je již bez jejich zásahu návrh nějakým způsobem formulován a postoupen schvalovací mašinérií EU, bývá těžké ovlivnit jeho podstatu a maximálně lze v pozdějších fázích schvalovacího procesu (např. v Evropském parlamentu nebo Radě EU) prosadit dílčí změny.⁴⁴

Aby byly zájmové skupiny schopny ovlivnit návrh v jeho nejzraněnější podobě, musí být samozřejmě o plánu přípravy včas informovány. Existují sice běžné informační kanály, kterými Komise o svých aktivitách informuje, ale zájmové skupiny mají zájem být u této informace první a mít nadstandardní přehled, který z oficiálních zdrojů nezískají. Poskytování zpráv o tom, co se v EU chystá, je jednou z hlavních pracovních náplní profesionálních, **nájemných lobbistů**, kteří se nechávají najímat třetími stranami k libovolné lobbistické aktivitě.

Včasná informace o připravovaném důležitém návrhu Komise je tedy v podstatě jakousi tržní komoditou a firmy a organizace za ně nájemným lobbistům ochotně platí.

⁴³ Citace převzata z McLaughlin, A., Jordan G., W. Maloney, „Corporate Lobbying in the European Community,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, June 1993, str. 201

⁴⁴ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*. (Basingstoke: Palgrave, 1997), str. 27

Nájemní lobbisté také informují o situaci a okolnostech připravovaného návrhu, například o potencionálních lobby, které by mohly stát sledovanému zájmu v cestě. Tím klientům poskytují možnost být v předstihu připraven na změny připravované Evropskou unií.⁴⁵

V Komisi může být návrh řešen ve stejný okamžik na několika možných úrovních a lobbisté jej takto musí sledovat a při tom se střetávat s leckdy protichůdnými zájmy jiných lobbistických skupin. To je práce, která se dá těžko zvládat bez navázání kontaktů a působení přímo v Bruselu. To přispívá k růstu počtu lobbistických organizací se **sídlem v Bruselu**.

Komise raději naslouchá skupinám a asociacím zájmů, než například jednotlivým firmám. Je to především proto, že zastupují širší spektrum zájmu a Komise nemůže být nařčena ze stranění jednomu subjektu. Tlak Komise na to, aby se zájmové skupiny sdružovaly, způsobil i nárůst počtu lobbistů v Bruselu od začátku devadesátých let. Spektrum zájmových skupin bylo pro Komisi příliš diverzifikované a nepřehledné. Skupiny někdy lobbovaly za použití různých výrazů a argumentů, i když měly v jádru totožný zájem.

Komise začala tyto skupiny přesvědčovat, aby se sdružovaly do asociací. Pro Komisi je jednodušší konzultovat návrh s jedním subjektem, než s několika desítkami. Tím se má snížit počet partnerů k jednání pro Komisi a zjednodušit, zpřehlednit a zefektivnit činnost úředníků. Tato **agregace zájmů** a fakt, že Komise při konzultacích preferuje nižší počet partnerů zastupujících širší zájmovou obec, má z důsledek **vytvoření užšího okruhu** konzultovaných partnerů. Tato skutečnost do jisté míry diskriminuje větší množství malých, nových nebo méně institucionalizovaných zájmových skupin. Tato situace zapříčinila zvláštní situace, kdy se tyto „diskriminované“ skupiny snaží lobbovat

⁴⁵ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997), str. 36

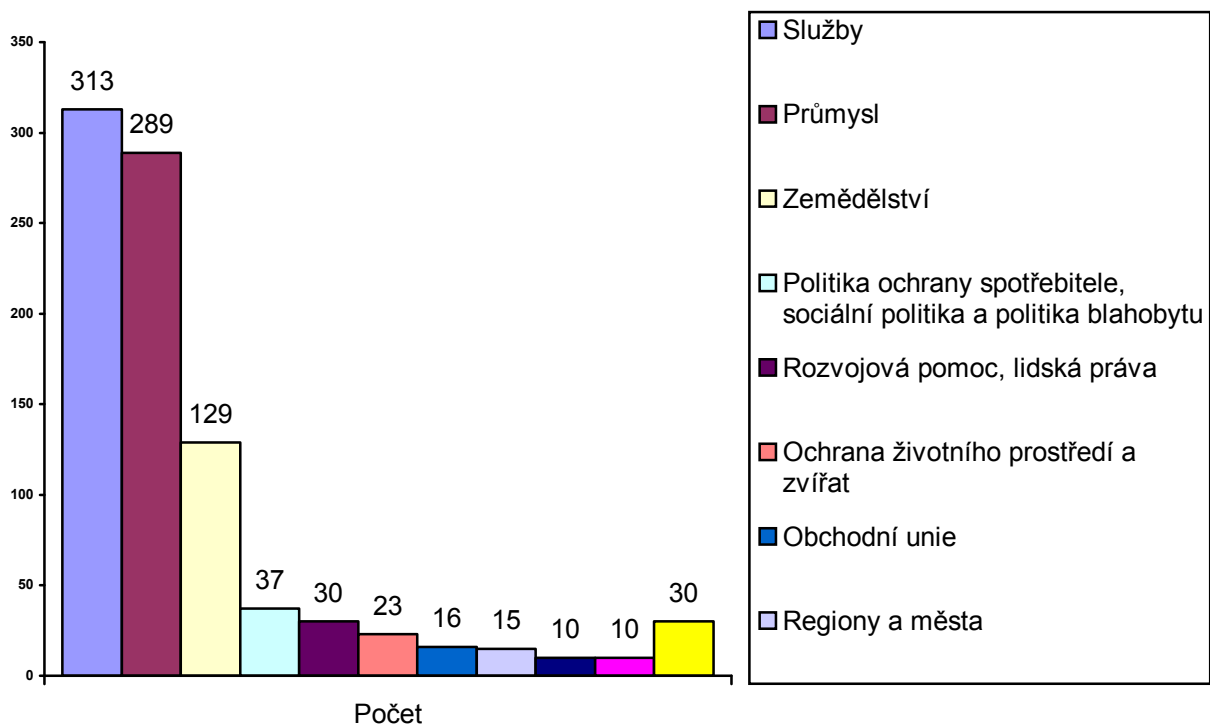
prostřednictvím těch „privilegovaných,“ neboť předpokládají, že jim Komise bude naslouchat.⁴⁶ Komise je otevřená i zájmům jednotlivých firem, pokud však jde o rozhodnutí, které může zapříčinit konkurenční výhody některých z nich, snaží se zásadně konzultovat větší skupiny.

Komise se snaží **podporovat zájmové skupiny v nefiremní sféře**, například ochranu spotřebitele či životního prostředí (viz. kapitola Zájmové skupiny). Důvodem je snaha **vyvážit sílu** vlivu výrobců, finančních kruhů, obchodníků a poskytovatelů služeb a dalších subjektů zatupujících byznys. Komise tak může lépe čelit nařčením, že za rozhodovacími procesy v EU stojí mocné korporace, které se s politiky domlouvají na úkor zájmů běžných občanů. Komise pomáhá při jejich založení a dokonce je často i financuje. Šedesát procent lobby zatupujících nefiremní zájmy jsou proto příjemci peněz z rozpočtu EU.⁴⁷

⁴⁶Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices,“ Dokument Evropské komise, duben 2003, str. 23. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

⁴⁷ Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices,“ Dokument Evropské komise, duben 2003, str. 10. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

Evropská komise eviduje 902 lobbistických organizací v následujícím složení:⁴⁸



⁴⁸ Údaj z března 2000. Převzato z Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 198

2.4. Lobbování v Evropském parlamentu

Funkce a struktura

Evropský parlament (EP) je parlamentní shromáždění, které má reprezentovat občany EU, od roku 1979 je občany přímo volen. Spolu s Radou EU vykonává legislativní funkci, podílí se na schvalování návrhů předložených Komisí. Dále spravuje rozpočet a schvaluje ve funkci prezidenta Komisi a následně prezidentem zvolenou Komisi jako celek. Komisi také může interpelovat a může jí vyslovit nedůvěru. Postavení EP není srovnatelné s postavením parlamentů v členských státech, ale jeho vliv dlouhodobě roste.⁴⁹

Při schvalování legislativy záleží rozhodovací pravomoc EP na oblasti, které se regulace týká. Na některé záležitosti nemá EP vůbec vliv⁵⁰, při jiných je konzultován⁵¹, na dalších spolupracuje⁵² nebo spolurozhoduje⁵³ s Radou EU nebo se vyžaduje jeho

⁴⁹ Šlosarčík I., *Politický a právní rámec evropské integrace*. (Praha, EUROPEUM, 2005) str. 41

⁵⁰ EP není vůbec zapojen do rozhodování v několika málo oblastech, např. v některých otázkách týkajících se volného pohybu kapitálu, kde návrh Komise schvaluje pouze Rada EU. Zmiňovanou proceduru upravuje článek 57 Smlouvy o založení Evropského společenství.

⁵¹ *Procedura konzultování* se běžně používala na převážnou část legislativy před přijetím Jednotného evropského aktu. Spočívá v tom, že Rada EU má povinnost vyžádat si před přijetím normy navržené Evropskou komisí posudek od EP. Dnes se používá například v oblasti hospodářské soutěže nebo finanční opatření týkající se životního prostředí (upraveno ve člancích 83 a 175 Smlouvy o založení Evropského společenství).

⁵² *Procedura spolupráce* zavedená v Jednotném evropském aktu posílila do té doby zanedbatelné pravomoci (konzultace). Podle procedury spolupráce se EP spolu s Radou EU podílí na schvalování normy a EP může předložený návrh zamítnout. Zamítnutí EP však může zvrátit jednomyslné rozhodnutí Rady EU. V současné době se používá na schvalování některých oblastí Hospodářské a měnové unie. Procedura spolupráce je upravena v článku 252 Smlouvy o založení Evropského společenství.

prostý souhlas.⁵⁴ V současnosti spadají pod *proceduru spolurozhodování* asi tři čtvrtiny schvalované legislativy.⁵⁵

Poslanců je 785 a jsou voleni na pět let. Předseda Parlamentu je volen na dva a půl roku. V EP existuje 8 politických frakcí, které sdružují národní politické strany s podobnou agendou. Organizační struktura EP zahrnuje předsedu, 14 místopředsedů, kvestory,⁵⁶ úřad (Bureau),⁵⁷ sekretariát, konferenci předsedů⁵⁸ a 22 parlamentních výborů⁵⁹.

Spolupráce se zájmovými skupinami

Evropský parlament se stal cílem intenzivního lobbování po roce 1987, kdy vstoupil v platnost Jednotný evropský akt (JEA). JEA zavedl *proceduru spolupráce* EP při schvalování legislativních návrhů. Maastrichtská smlouva zavedla *proceduru spolurozhodování* a tím se dále posílil vliv Evropského parlamentu na rozhodovací

⁵³ *Procedura spolurozhodování* byla zavedena Maastrichtskou smlouvou a upravena a rozšířena do dalších oblastí Amsterdamskou smlouvou a Nicejskou smlouvou. Poprvé umožňuje EP vetovat návrh Komise. Rada EU s EP mohou upravit návrh Komise, pokud se dohodnou na společném textu úpravy. Procedura vychází z článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství.

⁵⁴ V procedurách, které vyžadují *souhlas*, může EP daný návrh odmítnout nebo přijmout, ale nemá moc nějakým způsobem jej měnit. Tato procedura se používá například při přijímání nových členských států do EU.

⁵⁵ „European Parliament, Powers and Functions.“ Wikipedia, the Free Encyclopedia. Dostupné na: http://en.wikipedia.org/wiki/European_parliament#Powers_and_functions [16. 5. 2007]

⁵⁶ Sbor kvestorů spravuje provozní, administrativní a organizační záležitosti EP

⁵⁷ Uskupení tvořené předsedou a místopředsedy EP a kvestory. Rozhoduje o vnitřních finančních a institucionálních záležitostech EP

⁵⁸ Uskupení složené z předsedy EP a předsedů poslaneckých klubů. Má na starosti zejména přípravu legislativního plánu EP

⁵⁹ V čele každého výboru je předseda a tři vicepředsedové. Zasedají v nich zástupci jednotlivých politických frakcí. Výbory pověřují zpravodaje, aby zpracoval reakci výboru na legislativní návrh Komise.

proces. Tím se EP stal pro zájmové skupiny dalším důležitým kanálem vlivu. Do té doby jej lobby využívaly hlavně k získávání informací o připravovaných návrzích a k lobbování Komise a Rady EU via Europarlament.⁶⁰

V současnosti EP eviduje 4.435 lobbistů, v průměru tedy připadne na jednoho poslance přibližně 6 lobbistů. Pro srovnání: například v nizozemském parlamentu o 150 poslancích je pouze 100 registrovaných lobbistů, což vychází na méně než jednoho lobbistu na každého poslance.⁶¹ Zpráva Evropské komise⁶² uvádí průzkum, který říká, že členové Evropského parlamentu učiní ročně asi 70.000 osobních setkání s lobbistou. Z toho při současném počtu 785-ti poslanců EP vyplývá, že poslanec Evropského parlamentu se osobně setká se zástupcem lobby v průměru zhruba sedmkrát měsíčně.

Asi nejdůležitější jsou pro lobbistické organizace **parlamentní výbory**, neboť právě v nich se odehrává většina legislativní práce. Jeden z poslanců je jmenován zpravodajem (*rapporteur*) výboru a má na starosti návrh Komise detailně prozkoumat a výsledky předložit výboru. Parlamentní výbor pak navrhuje, jak by mělo plénum EP o daném návrhu hlasovat.

Zpravodaj vypracuje stanovisko na základě diskuze uvnitř výboru a konzultací se zástupci jednotlivých politických frakcí. Někdy se lobbistické skupiny snaží podchytit stanovisko výboru v samém zárodku a prosadit, aby byla jmenována zpravodajem osoba, která nejlépe vyhovuje jejich zájmům. Mezi nejdůležitější a nejčastěji

⁶⁰ Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices,“ Dokument Evropské komise, duben 2003, str. 33 Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20. 4. 2007]

⁶¹ Minder R., „Brussels to review lobbying regulation call,“ *The Financial Times*, London, 19. 1. 2006

⁶² Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Evropské komise, duben 2003, str. 33. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

lobbované výbory EP patří Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a Výbor pro ekonomické a měnové záležitosti a průmyslovou politiku.⁶³

Kromě výborů jsou důležitým místem pro lobbování tzv. **meziskupiny** (*intergroups*). Jsou to neoficiální uskupení, ve kterých se setkávají poslanci EP různých politických frakcí, které spojuje určitý zájem. Meziskupin je několik desítek a jejich zaměření sahá od „přátel Tchaj-wanu“ přes „automobilisty“ „ostrovů“ po „mír“ a „odzbrojení.“ Poslanci v nich navazují důležité známosti, což umožňuje vytvářet koalice napříč politickým spektrem.

Meziskupiny jsou velice různorodé a liší se dle významu, stupně organizovanosti, frekvence schůzek a členství. Zatímco některé jsou vyhrazeny pouze pro poslance EP, v jiných se poslanci scházejí i se zástupci např. průmyslu nebo odborů. Některé se scházejí jen neformálně, například u večeře, jiné mají pro svoji činnost vyhrazeny speciální prostory a menší sekretariát.

Některé meziskupiny jsou financované Komisí nebo politickými frakcemi, jiné si musí na provoz shánět vlastní zdroje příjmů. Tím se otvírá **možnost pro zájmové skupiny**, aby si je předcházely tím, že jim budou např. financovat sekretariát, nebo poskytovat prostory ke schůzkám. Kvůli obavám z přílišného napojení na lobbistické skupiny proto musí předsedové meziskupin dle současných pravidel EP deklarovat jakoukoliv pomoc: jak finanční, tak materiální či administrativní.

Poslanci EP využívají informace od lobbistů (technické, odborné) jako nástroje v argumentačním bojům uvnitř výborů. Dobrou expertízou, kterou jim mohou poskytnout právě zájmové skupiny, se mohou poslanci EP „ukázat“ před kolegy, což je jedním z předpokladů k nastartování jejich další kariéry v rámci EP, například ve vedení výboru. Poslanci EP mají také zájem získat si přízeň domácích voličů a v tomto ohledu

⁶³ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*. (Basingstoke: Palgrave, 1997), str. 43

také ochotně využívají služeb lobbistů a spolupracují s nimi.

Lobbisté a jejich aktivity jsou poslanci EP vnímáni a přijímáni rozdílně. Hodně záleží na tom, jaká je jejich země původu, jaké v ní panují zvyklosti a nakolik je či není lobbování běžnou součástí politické kultury. Poslanci ze států severozápadní Evropy mají větší zkušenosti s fungováním lobbingu z domácí politiky, což platí především pro poslance EP z Británie a Nizozemí.

Naopak pro některé poslance EP ze států jižní a středovýchodní Evropy může být setkání s (obzvláště s nájemným) lobbistou poměrně novinka. Také záleží na politické příslušnosti dotyčného poslance: konzervativní a liberální strany jsou více otevřeny lobbistům zastupujícím byznys než sociálně-demokratické nebo „zelené“ strany. Opačná situace může být pozorována u občanských zájmů.⁶⁴

Mnozí poslanci EP **přehlížejí nájemné lobbisty**, které nepovažují za partnery, kteří by věrohodně a informovaně zastupovali zájmy třetí strany. Dávají přednost širokým legitimním koalicím či ustáleným uskupením, jako jsou svazy výrobců, odborové svazy a podobně.

Pieter Bouwen vypracoval studii⁶⁵ zabývající se tím, jak ochotně jsou ze strany EP přijímány jednotlivé zájmové organizace. Nejochootněji poslanci EP naslouchali evropským asociacím, těsně za nimi následovaly národní asociace. S velkým odstupem za nimi skončili lobbisté zastupující jednotlivé firmy a úplně nejhůře nájemní lobbisté.

⁶⁴ Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Evropské komise, duben 2003, str. 36 Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

⁶⁵ Bouwen P. „The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs,“ *Journal of Common Market Studies*, 2004, Vol. 42, No. 3, str. 491

2.5. Rada EU (Rada ministrů)

Funkce a struktura

Rada EU patří spolu s Evropským parlamentem a Evropskou komisí k hlavním institucím EU. Oproti těmto dvěma institucím, které mají působit v zájmu celého společenství, je účelem Rady EU především zastupovat a chránit zájmy členských států. Schvaluje legislativu předloženou Komisí, většinou společně s EP na základě procedury spolurozhodování. Spolu s EP schvaluje Rada EU unijní rozpočet. Koordinuje společnou bezpečnostní politiku, otázky bezpečnosti a vnitra a problematiku společné hospodářské politiky.

Rada EU je nestálý orgán, ve kterém se schází ministři členských států zastupující jednotlivé obory⁶⁶, tj. např. ministři zahraničních věcí, financí apod. Radě EU předsedá ministr ze země, která aktuálně drží půlroční rotující předsednictví. V čele Sekretariátu Rady EU⁶⁷ stojí Generální sekretář, který je současně Vysokým představitelem pro zahraniční a bezpečnostní politiku.⁶⁸

Ministři se na schůzkách Rady EU scházejí několikrát do měsíce nebo několikrát do roka. Převážnou část každodenní agendy (asi 90 procent⁶⁹) obstarává Výbor stálých zástupců (COREPER), složený z velvyslanců členských států při EU a jejich zástupců a

⁶⁶ Celkem se ministři v Radě EU scházejí v devíti formacích: Všeobecné záležitosti a vnější vztahy, Ekonomické a finanční záležitosti, Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele, Konkurenceschopnost, Spolupráce v oblasti justice a vnitra, Doprava, Telekomunikace a energie, Zemědělství a rybolov, Životní prostředí, Vzdělání, mládež a kultura.

⁶⁷ Sekretariát Rady EU této instituci asistuje a pomáhá předsednické zemi organizovat agendu. Sekretariát EU zaměstnává asi 2.500 pracovníků.

⁶⁸ Je volen jednomyslným rozhodnutím členských států. Funkci v současnosti zastává Javier Solana.

⁶⁹ Wesselius, E., „High time to regulate EU lobbying,“ *Consumer Policy Review*, London: Jan/Feb 2005.Vol. 15, Iss. 1, str. 14

tzv. pracovní skupiny. Pracovních skupin je asi tři sta⁷⁰ jsou v organizační hierarchii pod COREPERem a jsou složeny z úředníků delegovaných členskými státy a zástupců Komise.

Rada EU rozhoduje dvěma hlavními způsoby, jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou. Při záležitostech spadajících pod kvalifikovanou většinu se ale hlasuje jen zřídka. Hlasování je totiž ve své podstatě nepopulární, neboť v EU „je hluboce zakořeněná kultura konsenzu a požadovat hlasování je považováno za nevhodné.“⁷¹

Spolupráce se zájmovými skupinami

Rada EU je z hlavních unijních institucí asi nejméně otevřená lobbování.⁷² Ovlivnit podobu legislativní normy je v této pozdní fázi rozhodovacího procesu navíc těžší, než například ve stadiu přípravy v Komisi, neboť jádro návrhů již bylo dáno. Rada ministrů a její administrativní aparát, Výbor stálých zástupců a pracovní skupiny Rady, jsou málokdy lobbovány přímo. Lobbisté mají šanci je ovlivnit spíše **prostřednictvím národních ministerstev**, které v Radě EU prosazují národní zájmy.⁷³

Pro některé zájmové skupiny, obzvláště pokud se neorientují v unijních rozhodovacích procesech, je lobbování u národních ministerstev osvědčená a zároveň nejdostupnější možnost. Takovéto lobbování národní cestou mají šanci provádět

⁷⁰ Šlosarčík I., *Politický a právní rámec evropské integrace*. (Praha, Europeum, 2005) str. 35

⁷¹ Lewis J. "The Council of the European Union" in Cini M., (ed.) *European Union Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 156

⁷² Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices." Dokument Evropské komise, duben 2003, str. 33 Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

⁷³ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 195

především velké firmy a organizace, které jsou klíčové pro ekonomiky jednotlivých států, takzvaní „národní šampióni.“

Šance na prosazení zájmu prostřednictvím ministrů zasedajících v Radě EU odpovídají velikosti a důležitosti jednotlivých států a také tomu, nakolik je dotyčný ministr schopen a ochoten zájem domácí lobby prosadit. Jak uvádí Justin Greenwood, záleží také na vnitřním uspořádání státu. „Více centralizované státy často lépe koordinují vládní mašinérii v evropských záležitostech, zatímco státy více decentralizované s tím občas mají problémy.“⁷⁴ Radu EU tedy lze ovlivnit hlavně prostřednictvím **domácích cest**: zástupců domácích vlád a udržováním dobrých styků s národním zastoupením v Bruselu.

Lobbisté spíše oslovují níže postavené úředníky Rady EU a experty jmenované národními vládami, kteří sedí v pracovních skupinách a expertních výborech. Méně často se lobbuje přímo u ministrů. Pro lobbisty je důležité mít kontakty na členy pracovních skupin, neboť ti z velké části připravují dodatky k návrhu Komise. Informace o tom, jak se návrh vyvíjí, jsou o to cennější, že pracovní skupiny většinou jednají **za zavřenými dveřmi**.

Lobbuje se i u států, který drží předsednictví. Např. BEUC⁷⁵, lobby hájící zájmy spotřebitelů, překládá na začátku každého půlročního předsednictví zástupcům předsednického státu aktuální priority spotřebitelské lobby.

Rada EU nevede žádný registr lobbistů, **lobbování probíhá spíše na domácí úrovni** a nikoliv na evropské. Proto nebude v této práci regulaci lobbování v Radě EU věnována samostatná kapitola.

⁷⁴ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*, (Basingstoke: Palgrave, 1997), str. 32

⁷⁵ Sdružení evropských spotřebitelských unií, více o BEUC viz. kapitola Zájmové skupiny

2.6. Další instituce EU

Další instituce EU budou zmíněny jen stručně, neboť jejich **význam pro lobbisty je marginální**. Jistým způsobem se dá lobbovat přes **Evropský soudní dvůr**.⁷⁶ Jeho rozhodnutí se sice kvůli principu nezávislosti soudu dají těžko ovlivnit, svůj význam ale někdy má samotné podání stížnosti nebo žaloby. Velká část rozhodnutí Evropského soudního dvora se týká prosazování hlavního cíle EU, tedy prosazování pravidel jednotného trhu.

Evropský soudní dvůr může být cesta, kudy prosadit např. ekologický zájem přes odpor domácí vlády, nebo přes odpor institucí EU. Výsledek takového snažení však bývá nejistý, nákladný a případy se většinou táhnou delší dobu. Proto si ho nemohou dovolit všechny zájmové skupiny a používá se v situacích, kdy jde lobbistickým skupinám o obzvláště důležitou záležitost.⁷⁷

Další možnou cestou pro prosazování vlivu na rozhodování EU je **Ekonomický a sociální výbor Evropské unie (EESC)**.⁷⁸ EESC je poradní orgán, který je při schvalování legislativy EU formálně konzultován v oblastech dotýkajících se např. vnitřního trhu, životního prostředí, vzdělávání nebo ochrany spotřebitele. Stanovisko EESC však není závazné a jeho váha v rozhodovacím procesu EU (a tedy i význam pro lobbisty) je nízká.⁷⁹

⁷⁶ Hlavním účelem této instituce je dohlížet na to, aby legislativa a aktivity členských států neodporovaly právu EU. Dále poskytuje závazný výklad práva EU, pokud se na toto téma vyskytnou spory, posuzuje soulad primárního práva se sekundárním apod.

⁷⁷ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) European Union Politics (Oxford, Oxford University Press, 2003) str. 195

⁷⁸ Byl založen v roce 1957, v současnosti má 344 členů, kteří zastupují zaměstnavatele, pracovníky a další zájmy. Členy nominují vlády členských států a jmenuje je Rada EU.

⁷⁹ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*. (Basingstoke: Palgrave, 1997), str. 49

Původně měl EESC působit jako hlavní instituce ke zprostředkování kontaktu se zájmovými skupinami zastupujícími komerční a sociální sféru. Lobbisté však dávají přednost přímému kontaktu s úředníky institucí EU.⁸⁰ Přesto EESC představuje pro lobby určitou možnost, jak prezentovat svoji problematiku.

⁸⁰ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 195

3. Zájmové skupiny

Při Evropských institucích působí široké spektrum zájmových skupin. Zastupují například zájmy **průmyslu, obchodu, sektoru služeb, zemědělců, regionů a také ekologických, občanských, spotřebitelských, sociálních a náboženských skupin**. Jedná se o přibližně 1000 asociací zastupujících zájmy firem, 750-ti organizací zastupujících nefiremní zájmy, zástupce 500-ti velkých firem, 150 lobby zastupujících regiony, 130 soukromých lobbistických firem specializovaných na evropské právo (z velké části se zázemím v Británii a Spojených státech) a dále množství jednotlivých lobbistů, z nich mnozí se specializují na konkrétní regulaci či na monitorování komunitních financí.⁸¹

Zájmové skupiny lze rozdělit podle několika kritérií. Podle zájmu který zastupují je možno je rozčlenit do dvou hlavních skupin: firmy a skupiny s nekomerčními zájmy. Asi **82 procent lobbistů zastupuje zájmy komerčních subjektů**, tedy např. firem, obchodních sdružení, výrobců a zaměstnavatelů a zbývajících 18 procent⁸² připadá na zájmy organizací nekomerční povahy, tedy např. organizací spotřebitelů, ekologických aktivistů, odborů, regionů, měst a mezinárodních institucí.

Podle struktury a členství lze zájmové skupiny rozdělit na organizace přímých členů a sdružení organizací (např. asociace národních federací). Dále lze lobby dělit na přímé, kde lobbují přímo pracovníci organizací, nebo nepřímé, kdy se lobbuje prostřednictvím najatých profesionálů, tedy nájemných lobbistů. Dále je lze členit dle stupně organizovanosti na institucionalizované a ad-hoc iniciativy.

⁸¹ Guéguen, D., "Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner", in Greenwood, J. (ed.). *The Effectiveness of EU Business Associations* (Basingstoke: Palgrave, 2002) str. 47

⁸² Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford, Oxford University Press, 2003) str. 200 - 202

V této kapitole budou zájmové skupiny rozčleněny **dle povahy zastupovaného zájmu** do dvou hlavních skupin:

1. Komerční subjekty

(např. výroba, obchod, služby, finanční sektor)

2. Subjekty zastupující zájmy nekomerční povahy

(např. odbory, spotřebitelé, regiony, odbory, práva žen, životní prostředí)

3.1. Komerční subjekty

Skupiny zastupující firemní sektor tvoří asi čtyři pětiny lobbistických skupin při EU.⁸³ Dvě třetiny z nich mají federativní strukturu (např. federace asociací) a jedna třetina má přímé členství.⁸⁴

Firmy jsou **tradičními partnery** evropských institucí. Síla a význam jejich zastoupení vyplývá z faktu, že značná část evropské integrace probíhala a probíhá v ekonomické sféře. Firemní sféry se tedy dotýká značná část regulačních opatření EU, která se z velké části vztahují na regulaci jednotného trhu. Politických cílů EU – ochrany a posilování míru a svobody – má být ostatně dosaženo pomocí ekonomické integrace.

⁸³ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 200

⁸⁴ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997) str. 102

Konzultace se skupinami zastupujícími zájmy byznysu jsou pro instituce EU **přínosné**, neboť producenti poskytují Komisi informace o stavu na trhu a o předpokládaném dopadu připravované legislativy. Spolupráce institucí také usnadňuje implementaci přijatých opatření. Hlavním cílem zájmových skupin reprezentujících firemní sféru je zajistit příznivé regulační prostředí. Jejich fungování je plně, či z velké části hrazeno z členských příspěvků.

Pokud se lobby skládá z asociací či asociací národních asociací, jejich **akceschopnost** záleží i na tom, jestli interně rozhodují jednomyslně, nebo prostou či kvalifikovanou většinou. Někdy je funkčnost takových skupin podryta tím, že některé firmy sdružené v asociacích neváhají v důležitých okamžicích jednat individuálně.⁸⁵

Hlavními⁸⁶ lobbistickými skupinami reprezentujícími zájmy byznysu jsou:

- Konfederace evropských firem (BUSINESSEUROPE)
- Evropský kulatý stůl průmyslníků (European Round Table of Industrialists, ERT)
- Americká obchodní komora při Evropské unii (the American Chamber of Commerce to the European Union, AMCHAM-EU)
- Transatlantický obchodní dialog (Transatlantic Business Dialogue, TABD)
- Asociace evropských obchodních a průmyslových komor (Association of European Chambers of Commerce and Industry, EUROCHAMBRES)

⁸⁵ McLaughlin A., Jordan G., Maloney W., „Corporate Lobbying in the European Community“ *Journal of Common Market Studies*, červen 1993, Vol. 31, No. 2, str. 191

⁸⁶ Výběr hlavních lobbistických organizací je volně inspirován knihou Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997) a dokumentem „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

- Evropské centrum pro firmy s veřejnou participací a podniky zastupující všeobecný ekonomický zájem (The European Centre for Public Enterprises with Public Participation and Enterprises of General Economic Interest, CEEP)
- Evropská asociace řemeslníků a malých a středně velkých firem (the European Association of Craft, Small, and Medium Sized Enterprises, UEAPME)

Konfederace evropských firem⁸⁷ (BUSINESSEUROPE)

je široká koalice firemních a zaměstnavatelských svazů, založená již roku 1958. K únoru 2007 sdružovala 39 organizací ze 33 členských i nečlenských zemí EU.⁸⁸ Reprezentuje zájmy asi dvacet milionů velkých, středních a menších firem zastupujících 106 milionů lidí.⁸⁹ Je složena ze sedmi hlavních výborů a 60 pracovních skupin, ve kterých působí asi 1200 expertů. Proklamovaným cílem BUSINESSEUROPE je „spolupráce za účelem udržení a zvýšení konkurenceschopnosti evropských firem.“⁹⁰

Zástupci BUSINESSEUROPE jsou v každodenním kontaktu s úředníky Evropské komise, která tuto lobbistickou organizaci uznala jako jednoho ze tří oficiálních partnerů v tzv. Evropském sociálním dialogu.⁹¹ Konfederaci BUSINESSEUROPE (dříve

⁸⁷ V lednu 2007 došlo ke změně názvu organizace. Původní zněl „the Union of Industrial and Employers Confederation of Europe“ (UNICE)

⁸⁸ Mimo členských zemí EU sdružuje také asociace ze zemí tzv. Evropského hospodářského prostoru a východní Evropy

⁸⁹ Viz. oficiální internetové stránky BUSINESSEUROPE, dostupné na: <http://www.businessseurope.eu/content/Default.asp?PageID=414> [11. 2. 2007]

⁹⁰ Viz. oficiální stránky konfederace, dostupné na: <http://www.businessseurope.eu/content/Default.asp?PageID=414> [11. 2. 2007]

⁹¹ Jedná se o jakousi tripartitu na úrovni EU, která funguje od roku 1985. Komise je dle článku 138 Smlouvy o Evropském společenství povinna konzultovat návrhy týkající se sociální oblasti se třemi subjekty: EUROBUSINESS, ETUC a CEEP.

UNICE) je všeobecně přisuzována role při evropské integraci a prosazování principů jednotného trhu.

Uskupení jako BUSINESSEUROPE, která jsou formována jako federace národních asociací, mají díky široké členské základně při lobbování v institucích EU dostatečnou legitimitu. Chybí jim však dostatečná akceschopnost a dynamika. Důsledkem široké členské základny je **problém jasně formulovat zájmy**, neboť jsou výsledkem mnoha kompromisů mezi velkým počtem subjektů na národní i evropské úrovni.

Jak uvádí Bouwen, „asociace nejsou v poskytování expertízy tak dobré jako jednotlivé firmy. Mají méně zdrojů a musí brát v potaz širší spektrum okolností.“⁹² V důsledku této „bezzubosti“ a následné kritiky, že uskupení nedostatečně reprezentuje zájmy firem na evropské úrovni, vznikly další organizace reprezentující byznys, tentokrát ale s přímým členstvím, jako například ERT a AMCHAM-EU.⁹³

Evropský kulatý stůl průmyslníků (ERT)

ERT vznikl v roce 1983 za asistence Evropské komise a za pomoci administrativního zázemí poskytnutého firmou Volvo. Je to uzavřené⁹⁴ shromáždění sdružující kolem padesáti lídrů největších evropských firem. Zajímavé je, že členové ERT pocházejí i tři roky po „východním“ rozšíření **téměř výhradně z původních patnácti členských zemí**. Jediným členem ERT ze zemí středovýchodní Evropy je zástupce maďarského ropného a plynárenského průmyslu.

ERT je organizací s přímým členstvím, což jí umožňuje být flexibilnější, efektivnější a

⁹² Bouwen P., „The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs,“ *Journal of Common Market Studies*, 2004, Vol. 42, No. 3, str. 478

⁹³ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997) str. 102-109

⁹⁴ Členství se přiděluje pouze na pozvání

ve svých postojích konkrétnější, než jaká je BUSINESSEUROPE. Zástupci ERT lobbují za příznivé podmínky pro podnikání, se zaměřením na dlouhodobější **strategické otázky**, například zlepšení dopravní infrastruktury. Nejsou v každodenním kontaktu s úředníky EU, jako jsou zástupci BUSINESSEUROPE. ERT se v půlročních intervalech schází se zástupci Rady EU a pro každý summit Evropské rady připravuje seznam doporučení.

ERT je všeobecně připisován **značný vliv** na znovuoživení myšlenky vytvoření volného trhu v osmdesátých letech minulého století. Motivací rozšířeného trhu byla snaha zvýšit konkurenceschopnost evropských výrobců, aby byli schopni čelit silící konkurenci především z Japonska a ze Spojených států.

Americká obchodní komora při Evropské unii (AMCHAM-EU)

AMCHAM-EU hájí zájmy asi 140 velkých amerických firem⁹⁵ z velké části se jedná o dlouhodobé investory. Investice členů AMCHAM-EU v EU dosahují 964 miliard amerických dolarů a zaměstnávají 3,6 milionu lidí.⁹⁶ Jedním z hlavních cílů této lobby je ovlivňovat regulaci EU, aby **neznevýhodňovala americké firmy** proti jejich evropským konkurentům. AMCHAM-EU je považovaná za jednu z nejefektivnějších lobby, která je uznávaná pro kvalitu expertízy.⁹⁷

Velké americké firmy jako Microsoft, Intel, Procter & Gamble, General Electric a General Motors zastoupené v AMCHAM-EU si v posledních letech zřídily také individuální zastoupení při institucích EU. V roce 2005 oznámili úmysl vybudovat pozice

⁹⁵ Viz. oficiální internetové stránky AMCHAM-EU, dostupné na: <http://www.amchameu.be/Templates/AboutUs/members.htm> [11. 2. 2007]

⁹⁶ Viz. oficiální internetové stránky AMCHAM-EU, dostupné na: <http://www.amchameu.be/Templates/AboutUs/members.htm> [11. 2. 2007]

⁹⁷ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997) str. 116

v Bruselu profesionálové z Cassidy and Associates, největší americké lobbistické firmy.“⁹⁸

Transatlantický obchodní dialog (TABD)

je uzavřené shromáždění ředitelů velkých evropských a amerických firem založené roku 1995. Spolupracuje s institucemi EU, vládami evropských zemí a americkou vládou za účelem vytváření rámce pro posilování euroatlantické obchodní spolupráce.⁹⁹ K založení TABD významně přispělo americké ministerstvo zahraničních věcí a Evropská komise, které TABD stále udržují těsné kontakty.

To vyvolává kritiku organizací kritizujících praktiky lobbování v EU, které tento vztah v dopise prezidentovi Evropské komise José Manuelovi Barrosovi označily za „**krvesmilný**“ a za „ukázkový **příklad nepřipustného vlivu** nad obchodními a regulačními politikami EU, které předchozí Evropské komise garantovaly velkým korporacím.“¹⁰⁰

Asociace evropských obchodních a průmyslových komor (EUROCHAMBRES)

Asociace založená roku 1958, sdružující 45 evropských národních asociací a jednu mezinárodní organizaci komor. Současně je sítí dvou tisíc regionálních a místních

⁹⁸ Kirchgaessner S., Buck T., „Brussels braces for a US lobbying invasion,“ *The Financial Times*, 2. října 2005

⁹⁹ Ze stránek TABD, dostupné na: <http://www.tabd.com/about> [12. 4. 07]

¹⁰⁰ „European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power,“ otevřený dopis předsedovi Evropské komise José Manuelovi Barrosovi od skupiny 260 lobbistických skupin reprezentujících nefiremní zájmy v čele s Corporate Europe Observatory, 25. 10. 2004. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/barroso.html> [18. 4. 07]

komor, zastupujících 19 milionů malých a středních firem.¹⁰¹

Evropské centrum pro firmy s veřejnou participací a podniky zastupující všeobecný ekonomický zájem (CEEP)

Organizace založená roku 1961 patří do trojice lobbistických skupin oficiálně uznaných Komisí jako partneři v Evropském sociálním dialogu. Je to mezisektorální asociace zaměstnavatelů a výrobců, většinou působících v dopravě, zdravotnictví, školství, kultuře a ostatních veřejných službách.

Evropská asociace řemeslníků a malých a středně velkých firem (UEAPME)

Zájmová skupina UEAPME, hájící zájmy řemeslníků, drobných podniků a podnikatelů, byla založena roku 1979. Zastupuje jedenáct milionů firem zaměstnávajících asi 50 milionů lidí.¹⁰²

3.2. Subjekty zastupující zájmy nekomerční povahy

Lobbistické organizace zastupující zájmy nekomerční povahy tvoří kolem 18 procent lobbistických organizací při institucích EU.¹⁰³ Na úrovni EU se začaly organizovat později, než komerční subjekty, většinou od poloviny osmdesátých let.¹⁰⁴

Asi 60 procentům těchto nekomerčních lobby přispívá na jejich provoz Evropská

¹⁰¹ Viz. oficiální stránky EUROCHAMBERS, dostupné na:
<http://www.eurochambres.eu/about/index.shtml> [11. 2. 2007]

¹⁰² viz. oficiální stránky UEAPME, dostupné na:
<http://www.ueapme.com/EN/index.shtml> [12. 2. 2007]

¹⁰³ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.)
European Union Politics (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 202

¹⁰⁴ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.)
European Union Politics (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 202

unie.¹⁰⁵ Často dokonce iniciuje jejich založení, aby tak v určitém sektoru vyvážila tlak dobře financovaných lobby zastupujících firemní sféru. Pomáhá jim podílet se na rozhodovacím procesu, což v praxi znamená hlavně udržovat v Bruselu vlastní sekretariát a usnadňuje jejich schopnost opatřit si kvalitní expertízu, kterou by si jinak z finančních důvodů často nemohly dovolit.

Závislost na financích EU je ale problematická. Jak uvádí Rainer Eising, „finanční podpora může umožnit institucím EU přetáhnout tyto zájmové organizace na svoji stranu a tím omezit jejich opozici evropským iniciativám.“¹⁰⁶ Proto peníze od EU některé organizace (např. Greenpeace) **odmítají přijmout**, neboť by se cítily příliš zavázané, což by snižovalo její kritický potenciál.

Vtáhnutím iniciativ a organizací reprezentujících veřejné zájmy se také instituce EU (především Evropská komise a Evropský parlament) snaží posílit svoji legitimitu a pociťovaný „demokratický deficit.“ Snaží se ukázat, že spolupracují s širokou veřejností a opírají svoje rozhodování o jejich podporu. Přes veškeré tyto snahy někteří členové lobby reprezentujících veřejné zájmy tvrdí, že „podpora od institucí EU není nic jiného než laciný pokus EU dát jednotnému trhu lidskou tvář.“¹⁰⁷

¹⁰⁵ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 10. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

¹⁰⁶ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 204

¹⁰⁷ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 203

Lobbistické skupiny reprezentující zájmy nekomerční sféry lze rozčlenit dle zájmu, který zastupují, do následujících kategorií:¹⁰⁸

- Ochrana spotřebitele
- Ekologická sdružení
- Práva žen
- Odbory
- Profese
- Regiony

Ochrana spotřebitele

Ochránci spotřebitelů patří v neziskové sféře mezi nejvýznamnější a nejlépe financované lobby.¹⁰⁹ Jejich hlavním účelem je chránit spotřebitele a vyvažovat tlak výrobců na rozhodování EU. Ochránci spotřebitelů si příliš nekonkurují, neboť jejich zájmy se většinou nevylučují.

Spotřebitelské zájmové skupiny lobbují hlavně u generálního direktorátu Komise Zdraví a ochrana spotřebitele, výboru EP Životní prostředí, veřejné zdraví a ochrana spotřebitele a parlamentní meziskupiny Spotřebitelské fórum. Pokud jde o politiku ochrany spotřebitele, EU se většinou snaží zvyšovat minimální standardy v zemích, kde

¹⁰⁸ Výběr hlavních lobbistických organizací volně inspirovaný knihou Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*, Basingstoke: Palgrave (1997) a dokumentem „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices,“ pracovní dokument vytvořený Generálním direktorátem pro výzkum Evropské komise na žádost Evropského parlamentu zveřejněný v dubnu 2004. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

¹⁰⁹ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 10. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

je nízká a neomezovat ji v zemích, kde je vyšší.

Jedním z nejvýznamnějších lobby reprezentující zájmy spotřebitelů je **Sdružení evropských spotřebitelských unií** (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, BEUC). Bylo založeno roku 1962 a patří k prvním lobbistickým organizacím reprezentujícím nekomerční zájmy při EU.¹¹⁰ BEUC „usiluje o maximalizaci výhod plynoucích z jednotného trhu pro spotřebitele a minimalizaci s tím spojených rizik.“¹¹¹

BEUC lobbuje za pokračování a prohloubení liberalizace trhu v souladu s naplňováním programu Jednotného vnitřního trhu, čímž se mají zvýšit výhody pro spotřebitele, spočívající v rozšíření pestrosti nabídky zboží. Koncentruje se také na otázky kvality zboží a související sociální a etické záležitosti.¹¹² Asi **třetinu výdajů na provoz organizace poskytuje Komise**, zbytek plyne z členských poplatků.¹¹³

Ekologická sdružení

Podobně jako spotřebitelské lobby si ekologové při EU příliš nekonkurují. Soupeří maximálně o financování ze strany Komise a o podporu veřejnosti. Snaží se specializovat každá na určitou oblast. Mezi nejvýznamnější patří **Evropský výbor životního prostředí** (European Environmental Bureau, EEB), který působí od roku

¹¹⁰ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 202

¹¹¹ Z oficiálních internetových stránek BEUC, dostupných na: <http://www.beuc.org/Content/Default.asp?PageID=109> [24. 2. 2007]

¹¹² Z oficiálních internetových stránek BEUC, dostupných na: <http://www.beuc.org/Content/Default.asp?PageID=109> [24. 2. 2007]

¹¹³ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 203

1974. Komise financuje provoz EEB z asi padesáti procent.¹¹⁴ Dříve mělo EEB téměř monopol na poradenství Komisi a její peníze.¹¹⁵ Dnes má v tomto ohledu silnou konkurenci ze strany organizací jako *Climate Network Europe, the European Federation for Transport and Environment, Friends of the Earth* a dalších. K tomu při EU působí dvě velké mezinárodní organizace: *Greenpeace* a *World Wide Fund for Nature*.

Práva žen

Jedním z nejvýznamnějších lobby hájících práva žen je **Evropská ženská lobby** (The European Women's Lobby, EWL). Funguje od roku 1990 a sdružuje asi čtyři tisíce ženských organizací. Cílem EWL je „podpora práv žen a rovnoprávnosti žen a mužů v Evropské unii.“¹¹⁶ EWL slouží jako spojovací článek mezi evropskými organizacemi žen a institucemi EU. Organizace je aktivní v různých oblastech, jako jsou pozice žen v ekonomické a sociální sféře, ženy v rozhodovacích procesech a násilí vůči ženám.¹¹⁷ Na provoz EWL z devadesáti procent přispívá Evropská komise.¹¹⁸ Za jeden

¹¹⁴ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 203

¹¹⁵ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 7. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

¹¹⁶ Viz domovská stránka organizace The European Women's Lobby (EWL), dostupné na: http://www.womenlobby.org/site/1Templatel.asp?DocID=1&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu= [9. 3. 2007]

¹¹⁷ Viz domovská stránka organizace The European Women's Lobby (EWL), dostupné na: http://www.womenlobby.org/site/1Templatel.asp?DocID=1&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu= [9. 3. 2007]

¹¹⁸ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003, str. 203

z největších úspěchů na politiky EU je považováno zahrnutí principu rovnosti pohlaví a antidiskriminačních pravidel (např. práva na rovný plat) do Amsterdamské smlouvy.¹¹⁹

Odbory

Evropská konfederace odborových svazů (The European Trade Union Confederation, ETUC) sdružuje 81 národních odborových organizací a 12 evropských průmyslových federací. Zastupuje 60 milionů pracovníků v 36 zemích. ETUC byla založena v roce 1973 jako protiváha ekonomickým a zaměstnavatelským zájmům v EU. ETUC je jedním ze tří sociálních partnerů oficiálně uznaných Komisí v Evropském sociálním dialogu a je uznána Komisí jako jediný oficiální zástupce odborů na evropské úrovni. Sdružení ale není příliš jednotné a akceschopné. Pro vyváženost unijního rozhodování je tedy poměrně problematické, že se při EU zatím **nepodařilo vytvořit** nějaké kohézní evropské odbory jako protiváhu mezinárodnímu kapitálu a podnikatelům. Váha odborů zůstává na národní úrovni.¹²⁰ Provoz ETUC je financován převážně z členských příspěvků.¹²¹

Profese

Zastoupení profesí je na evropské úrovni zatím méně rozvinuté. Zájmy profesí jsou

¹¹⁹ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices,“ pracovní dokument vytvořený Generálním direktorátem pro výzkum Evropské komise na žádost Evropského parlamentu zveřejněný v dubnu 2004, str. 9. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

¹²⁰ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 16. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

¹²¹ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 203

také fragmentovanější a těžko je lze agregovat do společného zájmu. EU zde nemá oproti jiným oblastem tolik kompetencí. Politiky EU některé profese ohrožují (například prosazování volného pohybu pracovních sil, uznávání certifikátů, ...) a zástupci profesí nemají zájem se na nich podílet. „Tato slabost má za následek, že Komise téměř vzdala pokusy zapojit je do konzultací na evropské úrovni.“¹²² Jedním z lépe fungujících uskupení na evropské úrovni je **Rada evropských odborných a vedoucích pracovníků** (Council of European Professional and Managerial Staff, EUROCADRES), která je napojena na ETUC a funguje od roku 1993.

Regiony

Nejdůležitějšími uskupeními zastupujícími regiony jsou **Shromáždění evropských regionů** (Assembly of European Regions, AER) založený roku 1985 a **Rada evropských obcí a regionů** (Council of European Municipalities and Regions, CEMR) založená již roku 1951. Lobbují Komisi především v otázkách kohézní politiky a rozdělování evropských fondů. Zvláštní lobby zastupující regiony je skupina prosperujících a dynamických regionů zvaná **Four Motors**. Tvoří ji Bádensko-Württembersko, region Rhône-Alpes, Katalánsko a Lombardie.

Síla delegace jednotlivých regionů při EU záleží na významu a bohatství regionu a síle jeho postavení v rámci státu. Někdy regiony bažící po **širší autonomii** nenacházejí hlas u domácí vlády a tak hledají uplatnění v Bruselu. Některé vlády se mohou cítit „přeskočeny“ a mohou iniciativy regionů v EU vnímat jako narušování územní integrity a státní suverenity.

¹²² „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 15. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

3.3. Metody a strategie lobbování

Jaké existují způsoby a strategie lobbování v EU? Jednak lze volit tzv. **národní cestu**, tedy prosazovat zájem pomocí národních vlád a jejich orgánů a zástupců u institucí EU (např. přes stálé zastoupení v EU, ministra zasedajícího v Radě EU apod.).

Druhou možností je lobbovat tzv. **evropskou cestou**, tedy na úrovni EU. Žádná z evropských institucí ale nemá tu moc sama rozhodnout o výsledku, stejně tak jako o věcech nerozhodne samotný stát. Proto zájmové skupiny, které si chtějí pohlídat určitý výsledek a mají na to prostředky, lobbují na obou úrovních, národní a evropské a u všech důležitých institucí, hlavně u Komise, Parlamentu a Rady EU.

Dvě základní metody lobbování zahrnují „vnitřní“ a „vnější“ lobbování. Vnitřní spočívá v přímém **přesvědčování politiků**, vnější je snaha získat pro svou věc **podporu veřejného mínění**, které pak vytváří tlak na politiky a jejich rozhodování.

Základem úspěšnosti strategie v EU je, když se lobbistům podaří sladit (alespoň formálně) vlastní propagovaný zájem s proklamovanými **cíly EU**: např. konkurenceschopnost, volný pohyb zboží, služeb, kapitálu, zaměstnanost, sociální soudržnost apod.

Aby měl lobbying šanci na úspěch, většinou musí v tom směru již existovat politická vůle a nebo musí být zákonodárci k připravované legislativě indiferentní. Pokud se o určitém návrhu hlasuje, organizace by si měla dopředu zjistit jaká je rovnováha sil, kdo její pozici podporuje, kdo je proti a kdo není rozhodnut. Jen samotné zjišťování těchto postojů dá hodně práce.

K prosazení zájmu v EU je také většinou nutné utvořit **alianci více skupin**. Jediná skupina má malé šance na úspěch. Navíc to působí zmatky a obtěžuje úředníky EU.¹²³

¹²³ Např. když lobby nekoordinují svůj postup, mají různá prohlášení, která ale de facto znamenají a požadují totéž.

Pokud jde o strategie lobbování, Van Schendelen představuje tzv. metodu „**hry o třech Pé.**“ Tato metoda spočívá v tom dostat co nejvíce spřízněných osob, tedy „přátel“ na co nejlepší „pozice,“ pomocí co nejvýhodnějších „procedur.“¹²⁴ Tato metoda, která jistě patří mezi ty méně „čisté,“ má hráčům pomoci **ovládnout pole** dříve, než se na něm začne o něčem jednat.

Příkladem snahy ovládnout s předstihem jednací pole jsou pokusy zájmových skupin **ovlivnit vnitřní procedury** Evropského parlamentu, konkrétně lobbování za dosažení konkrétních osob do pozice zpravodaje výboru EP.¹²⁵ Strategie velké části lobbistických organizací také zahrnují **prezentaci lobby**, jakousi „reklamu“ u orgánů EU, aby si organizace získala důvěru politiků a dobré jméno.

Jaké jsou **běžné nástroje každodenní práce lobbisty**? Van Schendelen uvádí přehled nejběžnějších praktik, které jsou vypracovány v následující tabulce. První skupina zahrnuje přímé kontaktování a zapojení politika a druhá lobbování prostřednictvím třetích (někdy nastrčených) osob a organizací.

přímé způsoby¹²⁶	nepřímé způsoby
osobní návštěva, dopis, telefon, e-mail	(sub)národní asociace
pozvání na společenský večírek	(sub)národní vláda
členství ve výboru	sektorová či napříč sektory procházející Evropská federace

¹²⁴ Van Schendelen, M., *Jak lobbovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu*, (Brno: Barrister & Principal, 2002) str. 103

¹²⁵ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 34. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

¹²⁶ Schendelen, M. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu* (Brno: Centrum strategických studií, Barrister & Principal, 2004) str. 232

účast na slyšení	cizí (mimounijní) síť
představení své pozice	ad-hoc skupina
formální návštěva, kontakt, delegace	spřátelené zájmové skupiny
formální žádost, petice	věda a vědci
leták nebo brožura	známé osobnosti
prezentace v masmédiích	úředníci střední úrovně
politická reklama	odpovědné osoby a přátelé uvnitř
tisková konference	brokeři a konzultanti
demonstrace	politické strany
internetové „stránky nenávisti“, bojkot, blokáda, stávka	mediální mobilizace
soudní spor, procedura Soudního dvora	akce pod skrytou identitou

Dále lobbisté používají **nátlakové strategie**¹²⁷ jako například:

- **„bojový letoun.“** Jedná se o agresivní lobbování, zahrnující například hrozbu přesídlení firmy do zahraničí, pokud nebude určitý legislativní návrh stáhnut. Používá se jen tehdy, pokud jiné taktiky nezabírají.
- **„Kofi Anann“** (rovněž známo jako „Trojský kůň“). Tato strategie znamená konstruktivní účast na připravovaných politikách a nabízení politikům vzájemně přijatelné dohody. Tato strategie je běžná v Bruselu.
- **„dobrý a špatný policista.“** Pokud lobby zaujme k určité otázce nekompromisní postoj, umožní to jiným lobby, aby jejich postoj, který byl dosud chápán jako přespříliš radikální, byl vnímán jako „někde uprostřed,“ tedy jako relativně umírněný a kompromisní.

¹²⁷ převzato z Wesseliuss, E., „High time to regulate EU lobbying,“ *Consumer Policy Review*, London: Jan/Feb 2005.Vol. 15, Iss. 1, str. 13

- **„zubař.“** Pokud se lobby nelíbí navrhovaná legislativa, pokusí se nejprve zbavit toho nejbolavějšího „zubu“ a zbytek se pokusí dořešit později.
- **„třetí strana.“** Strategie, která angažuje nějakou vhodnou neziskovou organizaci, nebo odbory.
- **„osel.“** Strategie zahrnující kombinaci hrozeb a pobídek. Lobby se snaží vcítit do pozice politika, pochopit jeho potřeby a slabosti a využít je ve svůj prospěch, bez použití korupce a nezákonných praktik.

Při budování vztahu lobbistů s politiky je běžné nejen **„brát,“ ale také „dávat.“** Jakousi „výměnou“ za příznivé rozhodnutí politiků bývá poskytnutí expertízy, analýz trhu, dopadu regulace na konkurenceschopnost průmyslu a podobně. Jak shrnují Hodges a Woods,¹²⁸ politik **může z dialogu s lobbistou leccos vytěžit**, neboť:

- zjistí, jaký je názor veřejnosti, protože lobbista většinou zastupuje mnoho svých spoluobčanů
- obohatí se o způsob, jak diskutovat na dané téma a témata příbuzná
- získá zpětnou vazbu o fungování dosavadních opatření a postupů
- získá cenné informace pramenící z odborných znalostí a výzkumů lobbistů
- získá nápady na nové iniciativy
- zvyšuje svou schopnost vyjadřovat se profesionálně a se znalostí věci k nastolené problematice.

Důležité pro úspěch zájmových skupin je **monitorování situace** v unijních

¹²⁸ Hodges M., Wood G., *Aby byl váš hlas vyslyšen. Úvod do lobbování v České republice* (Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, Praha, 1998) str. 13

orgánech. Tato činnost, tedy jisté „slídění“ a následné informování klientů o připravované legislativě, je součástí pracovní náplně nájemných lobbistů. „Nabízejí nejen znalost fungování politického systému a procesu tvorby státní politiky, ale také vlivné kontakty, které umožňují prakticky okamžitý přístup na důležitá místa, řekněme formou pozvání na drahý oběd.“¹²⁹

Používání nájemných lobbistů v prostředí EU však nebývá považováno za příliš efektivní, hlavně proto, že se netěší velké důvěře poslanců EP a úředníků Komise. Jednak nejsou považováni za odborníky schopné poskytnout potřebnou expertízu, jednak na kontakty s nimi mnozí pracovníci EU nejsou příliš zvyklí a obávají se, že by styky s nimi mohly poškodit jejich reputaci.

Pieter Bouwen ve studii porovnávající lobbistické skupiny a jejich šance na úspěch v Evropském parlamentu dochází k závěru, že „zastoupení třetí stranou je bezpochyby tou nejméně úspěšnou organizační formou lobbování v Evropském parlamentu.“¹³⁰ Proto jsou nájemní lobbisté z velké části používáni čistě na monitorování situace v institucích EU, ne tolik k vyvíjení přímého tlaku na politiky.

Monitorování dění v institucích EU je důležitá činnost, neboť (jak již bylo zmíněno v kapitole Lobbování u Evropské komise) největší šance ovlivnit rozhodování je v úplných počátcích, kdy se na nejnižších úrovních Komise rodí návrhy. Získat takovou informaci vyžaduje dlouhodobou fyzickou přítomnost v institucích EU. To je také jedna z deviz, kterou nájemní lobbisté za úplatu nabízejí organizacím, které z nějakého důvodu nemají zastoupení v Bruselu.

¹²⁹ Hodges M., Wood G., *Aby byl váš hlas vyslyšen. Úvod do lobbování v České republice* (Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, Praha, 1998) str. 12

¹³⁰ Bouwen P. „The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs,“ *Journal of Common Market Studies*, 2004, Vol. 42, No. 3, str. 492

4. Regulace

Lobbování má v mnoha zemích, které nemají působení zájmových skupin tradiční součástí politického rozhodování, negativní konotace.¹³¹ Často je chápáno jako nějaké zákulisní a nelegitimní ovlivňování politiků ve prospěch úzké skupiny populace a na úkor těch ostatních.

Lobbování má však své opodstatnění a právo na existenci. Proč by měli politici v Bruselu izolovaně rozhodovat například o záležitostech byznysu, životního prostředí a podobně bez komunikace s odborníky z firem a organizací, kterých se diskutovaná problematika přímo týká a často jí mnohem lépe rozumí?

Lobbování však musí splňovat několik základních parametrů. Musí být **pluralitní**, tedy musí se na něm podílet více aktérů, kteří si budou vzájemně svými expertízami a radami konkurovat. Bylo by bezpochyby nezdravé, pokud by o regulaci například bezpečnosti aut nebo potravin rozhodovali pouze politici ve spolupráci s výrobcí. Pokud se do hry zapojí i spotřebitelé a další skupiny, doplňují tím rovnováhu rozhodovacího procesu.

Žádná ze zúčastněných stran by neměla mít k politikům a informacím o jejich činnostech **privilegovaný přístup**, neboť by to narušovalo tuto rovnováhu. Určité zásahy do struktury lobbistických skupin (zejména podpora lobby zastupujících nekomerční sféru) je proto zřejmě nutná, protože některé skupiny (převážně zastupující zájmy firem) jsou lépe financované a organizované.

Při lobbování pochopitelně nesmí docházet ke **korupci**, ať již finanční, či jiné, jako je například uplácení protislužbami. Mělo by být také jasné, kdo v lobbování zastupuje jaký zájem. Důležité je **neklamati** o tom, kdo lobbistickou kampaň platí a jaký je její skutečný cíl.

¹³¹ Zkušenosti mají země severozápadní Evropy, hlavně Británie a Nizozemí, méně již například země jižní či středovýchodní Evropy.

Z řad těch, kteří jsou proti přísnější regulaci v EU než je ta současná zaznívá, že tyto principy jsou dodržovány, korupce je pochopitelně dle běžných zákonů národních států trestná a trestaná a je již zakotvena v pravidlech zavazujících pracovníky institucí EU. Proč tedy kritici volají po přísnější regulaci lobbování v EU? Je vůbec třeba?

4.1. Problémové oblasti

Problémové oblasti lze shrnout do několika základních skupin¹³²:

- transparentnost
- síla a „privilegia“ komerčních lobby (firemních)
- vysoký počet lobbistů
- korupce a etické standardy
- přebíhání mezi úřadem a lobby
- intenzita lobbování
- manipulace s tématy

Transparentnost

Do této kategorie lze zařadit případy, kdy lobbisté vědomě i nevědomě matou o tom, čí zájem prosazují a kdo je platí. Někdy se stává, že se zájmová skupina vydává za nezávislou organizaci hájící zájmy veřejnosti a přitom zastupuje finanční zájem nějaké firmy.

Organizace Corporate Europe Observatory (CEO) odhalila jeden takový příklad. Lobbistická kampaň zvaná „Fórum o brominu a životním prostředí“ (Bromine Science and Environmental Forum, BSEF) lobbovala proti tvrdším regulacím toxických brominů v oblasti zdraví a životního prostředí. „Dalo obrovskou práci vypátrat, že BSEF, velice

¹³² Vlastní rozčlenění autora této práce.

aktivní hráč v rozhodovacím procesu EU, není nic jiného než nastrčená skupina řízená z bruselského úřadu jedné globální lobby, která působí v zájmu klientů v chemickém průmyslu."¹³³

Další **ukázkou záměrného klamání** je příklad působení lobbistické kampaně zvané „Kampaň pro kreativitu“ (Campaign for Creativity, C4C), kterou v otevřeném dopise¹³⁴ komisaři EK Siimu Kallasovi kritizovaly organizace dohlížející na lobbování v EU LobbyControl a Corporate Europe Observatory. Tato lobby předstírala, že se jedná o sdružení umělců, muzikantů, grafiků a softwarových vývojářů, tedy drobné autory z oblasti kreativního průmyslu. Skupina lobbovala poslance EP, aby schválili jisté softwarové patenty.

Zmíněným organizacím se podařilo zjistit, že se za „Kampaní pro kreativitu“ ve skutečnosti skrývá lobby, která má velmi málo co do činění s individuálními a nezávislími umělci. Lobby byla vedena profesionálním lobbistou a placená nadnárodními softwarovými společnostmi jako Microsoft nebo SAP.

Na internetových stránkách „Kampaně pro kreativitu“ bylo jen velice vágně zmíněno, že si zmíněné firmy kampaň objednaly a že ji financují. V německé a francouzské verzi internetových stránek prý tato informace chyběla úplně. „Tato lobby nejen klame politiky, ale i potencionální stoupence, kteří navštíví internetové stránky kampaně,“ stěžuje si ve zmíněném dopise Ulrich Müller z organizace LobbyControl.

Jiným příkladem matení o skutečném statusu organizace je případ meziskupiny EP,

¹³³ „European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power,“ otevřený dopis předsedovi Evropské komise José Manuelovi Barrosovi od skupiny 260 lobbistických skupin reprezentujících nefiremní zájmy v čele s Corporate Europe Observatory, 25. 10. 2004. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/barroso.html> [18. 4. 07]

¹³⁴ Tisková zpráva organizací LobbyControl a Corporate Europe Observatory z 28. června 2005 „Watchdog criticize misleading software patents lobby campaign, call for transparency.“ Text dostupný na stránkách organizace Spinwatch: <http://www.spinwatch.org/content/view/1416/9/> [18. 4. 07]

kteřá při komunikaci s veřejností neoprávněně používala symboly Evropského parlamentu, což může být chápáno jako nelegitimní pokus vydávat se za oficiálního reprezentanta EU.¹³⁵

Síla a privilegia firemních lobby

Jak již bylo řečeno, skupiny zastupující zájmy firem tvoří asi čtyři pětiny lobbistických skupin při EU.¹³⁶ Oproti nefiremním zájmům mají početní převahu a často jsou lépe financované, mají více pracovníků a mohou si dovolit získávat kvalitnější expertízu. Evropská komise se tento nepoměr snaží vyrovnat zakládáním a podporováním zájmových skupin zastupujících nefiremní zájmy.

Kritici však přesto tuto nerovnováhu přesto považují za neregulérní. Skupina neziskových organizací v čele s Corporate Europe Observatory (CEO) obvinila EU, že umožňuje **privilegovaný vliv** na své rozhodování několika velkým komerčním zájmovým skupinám (např. Transatlantický obchodní dialog) a vyzvala Komisi, aby podnikla kroky k zabránění tomu, „aby se poměry v Evropě dostaly na úroveň Spojených států, kde lobby zastupující **korporace ovládají politická rozhodnutí**.“¹³⁷

Vysoký počet lobbistů

Nárůst počtu lobbistů od poloviny osmdesátých let zvýšil tlak na politiky, kapacity

¹³⁵ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 36. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

¹³⁶ Eising, R, „Interest groups and the European Union“ in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003) str. 200

¹³⁷ „European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power,“ otevřený dopis předsedovi Evropské komise José Manuelovi Barrosovi od skupiny 260 lobbistických skupin reprezentujících nefiremní zájmy v čele s Corporate Europe Observatory, 25. 10. 2004. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/barroso.html> [18. 4. 07]

jednacích místností a další problémy. Jak uvádí Justin Greenwood „v Evropském parlamentu se například stalo, že když poslanci dorazili na schůzku, tak zjistili, že všechna místa k sezení a dokumentace již byly rozebrány lobbisty.“¹³⁸

Tento problém se snaží Komise vyřešit mimo jiné tlakem na to, aby se lobby s podobným zájmem sdružovali do asociací a agregovali tak svoje zájmy. Tím by se mohl zmenšit problém s příliš velkým počtem lobbistů a v neposlední řadě se Komisi s nižším počtem partnerů lépe jedná.

Korupce, etické standardy

Greenwood¹³⁹ hovoří o obviněních, že někteří poslanci nebo jejich asistenti jsou na výplatní pásce lobbistických firem, nebo že si poslanci EP přímo nabírali asistenty z lobbistických firem, aby tak tito „trojští koňové“ získali **přístup k dokumentům** a na místa v EP, kam by se jinak nedostali.

Problémovou oblastí je dále přijímání různých drobností a protislužeb, které se pohybují **na hranici úplatku**. Může se jednat o dárky, pozvánky na jídlo, hostiny a večírky, členství v klubech a organizacích. Greenwood v tomto ohledu zmiňuje hudební nahrávky od vlády třetí země, které byly rozdány v Evropském parlamentu po určitém hlasování.¹⁴⁰

Alarmující je v této souvislosti případ amerického lobbisty Jacka Abramoffa který se, jak již bylo zmíněno v úvodu práce, doznal, že politiky za jejich návrhy a hlasování uplácel mimo jiné honosnými hostinami, vzácnými lístky na prestižní sportovní klání a

¹³⁸ Greenwood, J.: *Representing interests in the European Union* (Basingstoke: Macmillan, 1997) str. 80

¹³⁹ Greenwood, J.: *Representing interests in the European Union* (Basingstoke: Macmillan, 1997), str. 80 – 82

¹⁴⁰ Greenwood J., „Regulating Lobbying in the European Union“ *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, No. 4, Oct. 1998, str. 589

golfovými výlety do Skotska.¹⁴¹ K odhalení uplácení přispěl povinný registr lobbistů, kde se uvádí jejich finanční aktivity. Podobný systém v EU zatím nefunguje, existují pouze dobrovolné registry a finanční aktivity se v nich nevykazují.

Rozhodovací pravomoci jsou v EU oproti USA rozloženy mezi více aktérů, žádná instituce nemá sólo rozhodovací pravomoc. Kritici přísnější regulace v EU by tak mohli oponovat, že obavy z uplácení v EU jsou liché a korupce by neměla smysl, neboť by k zajištění správného výsledku bylo **nutno uplatit celý řetězec** osob a institucí.

Podobnou argumentaci používají i lobbisté v EU, kteří odmítají přísnější regulaci lobbování po vzoru Spojených států. Jak uvedla pro list *The Financial Times*¹⁴² Catherine Stewartová, která patnáct let v Bruselu provozuje nájemnou lobbistickou agenturu, situace na obou stranách Atlantiku **není srovnatelná**. Ve Spojených státech, na rozdíl od EU, je dle jejího názoru sice lobbování dlouhodobě přísně regulované, ale má to své odůvodnění, neboť zájmové skupiny tam z velké části platí politické kampaně jednotlivých stran a kandidátů. „Aféra Abramoff poukazuje na zásadní rozdíly mezi tím, jak funguje lobbování ve Washingtonu, kde jde o peníze a v Bruselu, kde peníze v podstatě nehrají roli,“ uvedla Stewartová.

Přebíhání mezi úřadem a lobby

Kontakty navázané během kariéry v politice otvírají politikům, kteří odejdou z politiky, dveře do lobbistických firem. Ty je rády najímají, neboť se vyznají ve fungování systému a mají **cenné známosti**. „Poslanci Evropského parlamentu často po skončení mandátu přecházejí do lobbistických firem nebo organizací, neboť

¹⁴¹ Folbrecht, L, „Pád kasinového Jacka,“ TÝDEN 3/2006, 16. 1. 2006, str. 49

¹⁴² Minder R., „Brussels to review lobbying REGULATION CALL,“ *The Financial Times*, London, 19. 1. 2006

v Bruselu se lidé dobře znají.“¹⁴³

Kritici¹⁴⁴ této fluktuace mezi úřady a lobbistickými skupinami uvádějí **příklad bývalého komisaře pro obchod** Leona Brittana, který se po vypršení mandátu stal konzultantem lobby Herbert Smith v otázkách Světové obchodní organizace, viceprezidentem investiční banky UBS Warburg a šéfem poradců Unileveru. Poté přijal prezidentství výboru u firmy International Financial Services London (IFSL), lobbistické skupiny reprezentující zájmy britského průmyslu.

Intenzita

Přespříliš intenzivní tlak lobbistů může být vnímán jako nemístné **obtěžování**. Poslanci EP si například stěžovali, že byli během projednávání směrnice o biotechnologiích doslova bombardováni dopisy a telefonáty od lobbistů zastupující firmy chemického průmyslu.¹⁴⁵ Pokud lobbisté svůj tlak přehánějí, můžou si politiky zneprátnit a jejich snažení může působit dokonce kontraproduktivně.

Manipulace s tématy

Některé lobbistické techniky jsou značně manipulativní. Patří mezi ně různé **překrucování témat**, kdy skutečný zájem (například firemní) je skryt za nějaké

¹⁴³ Riegert B. „Brussels: A Mecca for Lobbyists“ *Die Deutsche Welle*, 28. 7. 2006.

¹⁴⁴ „European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power,“ otevřený dopis předsedovi Evropské komise José Manuelovi Barrosovi od skupiny 260 lobbistických skupin reprezentujících nefiremní zájmy v čele s Corporate Europe Observatory, 25. 10. 2004. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/barroso.html> [18. 4. 07]

¹⁴⁵ „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices.“ Dokument Komise, duben 2003, str. 34. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]

heslo, která má nádech humanitární či veřejně prospěšné iniciativy.

Van Schendelen¹⁴⁶ na příkladech zpracovaných v následující tabulce ukazuje, jak mohou zájmové skupiny při lobbování **účelově interpretovat zájmy**:

Klíčové téma	Vylepšená verze
Společná zemědělská politika (stará)	potravinová soběstačnost
Společná zemědělská politika (nová)	udržitelný rozvoj
dovoz levného textilu	dětská práce
kouření tabáku	svoboda
nakupování osvobozené od daně	zaměstnanost
dovoz piva	zdraví veřejnosti
dovoz piva	životní prostředí
placená osobní doprava	udržitelná mobilita
spojení krátkých nákladních přívěsů	sociální bezpečnost
hands-free sady v automobilech	bezpečnost na silnicích
kožešinový průmysl	práva zvířat
nosnice (slepice)	humánní chov
dotace pro jihoevropské země	sociální koheze (soudržnost)
africko-karibsko-pacifické banány	rozvojová pomoc
dotace pro výzkum a vývoj	globální hospodářská soutěž
nižší daně (opravy obuvi atd.)	zaměstnanost

146 Van Schendelen, M. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu* (Brno: Centrum strategických studií, Barrister & Principal, 2004), str. 217

konkurenční nevýhoda (ropa)	životní prostředí
konkurenční nevýhoda (maďarští nákladní dopravci)	sociální pomoc
definice „čokolády“	rozvojová pomoc
dotovaný vývoz potravin	humanitární pomoc
veřejné zakázky v rámci Energetické politiky	stabilita
biotechnologie – výzkum a vývoj, obchod, výroba	bezpečnost veřejnosti
biotechnologie (opačná pozice)	rozvojová pomoc
ropné zásoby	bezpečnost
podpora malým a středním podnikům	zaměstnanost
zásah do ECB	hospodářský růst
nezasahování do ECB	měnová stabilita

4.2. Regulace u Evropského parlamentu

Kapitola začíná zpracováním problematiky regulace v Evropském parlamentu (EP), neboť to bylo na půdě EP, kde se na začátku devadesátých let poprvé začala projednávat problematika regulace lobbování při institucích EU.

Evropský parlament (EP) je institucí přímo volenou občany, cítí se být více pod dohledem a kontrolou veřejnosti a proto také více vnímá kontakty se zájmovými skupinami jako potencionálně problematické. Považuje proto za svůj úkol být v čele tažení za větší transparentnost ve vztahu s lobbisty.

Regulační aktivity v EP se datují od začátku devadesátých let. V roce 1991 byl

belgický socialistický poslanec Marc Galle¹⁴⁷ pověřen vypracováním zprávy o vztazích zájmových skupin s politiky a úředníky institucí EU a předložením návrhů na jejich regulaci. Tzv. **Galleova zpráva** předložená v říjnu 1992 navrhla kodifikovat základní zásady správného chování politiků ve vztahu k lobbistům (zaměřené na zabránění nečestnému získávání dokumentů EU a zneužívání prostorů institucí EU) a zřídit zóny se zákazem vstupu lobbistů.¹⁴⁸ Galle navrhl zřízení registru zájmových skupin s právy a povinnostmi pro registrované a doporučil, aby poslanci EP a jejich asistenti každoročně vyplňovali majetková přiznání.

Výbor se však nedokázal shodnout na tom, jak určit, **kdo je a kdo není lobbista**. Marc Galle navrhl, aby byl za lobbistu považován „každý, kdo jedná na popud třetí strany a v Evropském parlamentu a dalších institucích EU hájí zájmy této třetí strany.“¹⁴⁹ Tato definice je však problematická, neboť zahrnuje spíše jen nájemné lobbisty a ne ty, kteří přímo pracují v nějaké zájmové skupině a nezastupují tedy třetí stranu.

Problémy vyvstaly také kolem otázky zavedení majetkových přiznání a registrování a zveřejňování jmen asistentů poslanců, čemuž se mnozí poslanci bránili. Galleova zpráva nakonec vůbec neopustila výbor a nikdy nebyla přednesena v plénu. Stala se ale inspirací i poučením pro další regulační snahy v EP.

V listopadu 1994 byl britský poslanec Glynn Ford pověřen sestavit další zprávu o lobbování v EP. Ford považoval přístup Komise¹⁵⁰ za neúčinný nástroj regulace. Nejprve zmapoval úpravu lobbingu v legislativě členských zemí EU a zjistil, že formální

¹⁴⁷ Předseda parlamentního Výboru pro procedury, ověřování mandátu a imunitu

¹⁴⁸ Tyto zakázané prostory měly zahrnovat pracovny poslanců EP a knihovnu EP.

¹⁴⁹ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997) str. 83

¹⁵⁰Tj. seberegulaci. Viz. kapitola o regulaci lobbování v EK.

pravidla jsou spíše výjimkou (byla zavedena jen ve Velké Británii a v Německu).

Ford se vyhnul kličkování kolem toho, kdo je a kdo není lobbista a navrhl systém, který by lobbisty k registraci nějaký způsobem motivoval. Tzv. **Fordova zpráva** navrhla systém, kdy osoby, které pravidelně dochází do EP za účelem kontaktování poslance, obdrží od kvestorů EP vstupní pas, který musí viditelně nosit.¹⁵¹ Na oplátku se měli lobbisté zaregistrovat a podepsat etický kodex, který měl být za tímto účelem vytvořen.

Ford sklidil kritiku, že při zpracovávání své zprávy příliš nekonzultoval lobbisty, jeho zpráva byla dále kritizována jako „**socialistická hůl**“ na konzervativní politiky a jejich spolupracovníky a Ford byl obviňován, že je zaujatý vůči lobbistům zastupujícím zájmy firem.¹⁵² Přes zdlouhavou diskuzi a kritiku jeho přístupu byly v červenci 1996 po úpravách Fordova zpráva přijata a jeho systém registrace lobbistů v návaznosti na získání pasu tentýž rok aplikován.

Pravidla pro **vydávání vstupních pasů** říkají, že „Shromáždění kvestorů vydává pasy platné maximálně jeden rok a to osobám, které pravidelně navštěvují parlamentní prostory za účelem konzultací poslanců EP týkajících se jejich parlamentního mandátu a to v jejich vlastním zájmu nebo v zájmu třetí strany. Tyto osoby jsou povinny respektovat etický kodex ... a registrovat se v seznamu¹⁵³ spravovaném kvestory.“¹⁵⁴

Na popud Fordovy zprávy byl v roce 1996 přijat **etický kodex**, který zavazuje

¹⁵¹ Na vstup do EP by jinak museli pokaždé vystát frontu u vchodu.

¹⁵² Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997) str. 91

¹⁵³ Seznam je dostupný u kvestorů a jedná se o jeho zveřejnění na internetu.

¹⁵⁴ Rules of Procedure of the European Parliament, Rule 9 : Members' financial interests, standards of conduct and access to Parliament. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070101+RULE-009+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES> [30.4.2007]

lobbisty, kteří ho podepíší k **dodržování následujících principů**¹⁵⁵ (výběr)

- při kontaktu s poslanci EP, jejich asistenty a s úředníky EP vždy deklarovat zájem, který reprezentují
- zdržet se jakýchkoliv pokusů získat informace nečestným způsobem
- při styku s třetími stranami nepředstírat, že jsou v nějakém formálním vztahu s EP
- neprodávat třetím stranám dokumenty získané v EP
- v prostorách EP vždy viditelně nosit visačku EP, která má být tvarem a barvou vizuálně odlišená od visaček příležitostných návštěvníků a musí nést jméno a příjmení lobbisty, jeho fotku a název firmy nebo organizace, jejíž zájem zastupuje
- ujistit se, že jakákoliv pomoc či dar budou nahlášeny v příslušném registru vedeném kvestory
- sledovat pravidla, které může EP stanovit ohledně práv a povinností bývalých poslanců EP
- při najímání bývalých poslanců EP respektovat vnitřní pravidla EP upravující tyto záležitosti
- před uzavřením smluvního vztahu s asistenci poslanců EP získat k takovému kroku souhlas dotyčného poslance a ujistit se, že je tento vztah deklarován v registru vedeném kvestory.

Další pravidla upravující **povinnosti poslanců**¹⁵⁶ k zajištění transparentnosti jejich

¹⁵⁵ Plné znění viz. „Rules of Procedure of the European Parliament,“ Annex 9, Article 3. Dostupné na:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=ANN-09> [30.4. 2007]

působení a vztahů s lobbisty stanovují následující zásady:

- každý poslanec (a jeho asistenti) musí každoročně deklarovat detailní rozpis svých profesionálních aktivit a jakýchkoliv funkcí a aktivit vykonávaných za finanční odměnu
- musí zveřejnit všechny „významnější“ dary
- musí odmítnout veškeré dary nebo jiné benefity spojené s jejich funkcí, které by mohly ovlivnit nezávislost rozhodování.
- musí deklarovat jakoukoliv podporu, ať administrativní či materiální, kterou přijmou od třetích stran v rámci aktivit spojených s jejich politickým působením. Identita těchto stran musí být zveřejněna
- za správné deklarování uvedených bodů jsou osobně odpovědní a musí je každý rok aktualizovat.
- poslanci EP nesmějí být vázání žádnými instrukcemi ani hlasovat určitým způsobem výměnou za jakékoliv výhody nabízené lobbistou.

¹⁵⁶ Uvedené povinnosti jsou uvedeny na třech místech Rules of Procedure of the European Parliament. Lze je nalézt jako: „Rules of Procedure of the European Parliament, Příloha 9, článek 3“. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=ANN-09> [30.4. 2007], dále také “Rules of Procedure of the European Parliament, TITLE I : MEMBERS, PARLIAMENT BODIES AND POLITICAL GROUPS, CHAPTER 1 : MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT Rule 2 : The independent mandate.” Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070101+RULE-002+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES> [30.4. 2007] dále také “Rules of Procedure of the European Parliament, Příloha 1, Provisions governing the application of Rule 9(1) - Transparency and Members' financial interests.” Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070101+ANN-01+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES> [30.4. 2007]

4.3. Regulace lobbování u Evropské komise

Snahy Evropského parlamentu o stanovení přísnějších pravidel vnímala Evropská komise do jisté míry jako ohrožení, které by v případě plošné aplikace na všechny instituce EU mohlo Komisi odpojit od přísunu odborných informací poskytovaných lobby, na kterých je závislá a které od nich získává poměrně snadno a zadarmo.¹⁵⁷ Komise **odmítala explicitní pravidla**, např. vydávání pasů, akreditací a závazné etické kodexy, neboť se obávala, že by to omezilo její otevřenost vůči inspiraci zvenčí a de facto privilegovalo držitele pasů a akreditované účastníky před jinými.¹⁵⁸

V době Galleovy iniciativy sekretariát Komise ve snaze předejít radikálnějšímu návrhu regulace na půdě EP navrhl vlastní regulační přístup. Začal přesvědčovat lobby, aby si vytvořily vlastní etické kodexy a v dokumentu *Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a zájmovými skupinami* z prosince roku 1992¹⁵⁹ navrhl základní principy **seberegulace**. Tento poměrně zvláštní a velice benevolentní regulační přístup spočívá v tom, že si lobbistické organizace vytvoří vlastní etické kodexy, splňující minimální požadavky Komise a ty deklarují, podepíší a budou se jimi řídit.

Etický kodex stanovující minimální požadavky Komise byl sekretariátem Komise vytvořen v roce 1994 a obsahuje následující pravidla:¹⁶⁰

¹⁵⁷ Greenwood J., *Representing Interest in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 1997) str. 81-84

¹⁵⁸ "An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups." Dokument Evropské komise, Brusel, 1992, str. 1. Dostupné na: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_en.htm [20.4. 2007]

¹⁵⁹ "An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups." Dokument Evropské komise, Brusel, 1992, str. 1. Dostupné na: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_en.htm [20.4. 2007]

¹⁶⁰ Greenwood J., „Regulating Lobbying in the European Union“ *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, No. 4, Oct. 1998, str. 591-592

Lobbisté musí při jednání s institucemi EU:

- identifikovat se jménem a firmou
- deklarovat zastupovaný zájem
- záměrně neklamati ohledně statusu lobbistů a podstatě jejich návrhů úředníkům EU ani ve vztahu k nim nevytvářet nějaký matoucí dojem
- přímo ani nepřímo neklamati ohledně napojení na instituce EU
- Nezveřejňovat svěřené tajné informace
- Nerozšiřovat nepravdivé nebo matoucí informace, vědomě či nedbalostí a dávat pozor, aby k tomu nedošlo ani nevědomky
- Neprodávat třetím stranám kopie dokumentů získaných v institucích EU
- Zdržet se pokusů získat informace od institucí EU nečestnými prostředky
- Vyhýbat se jakémukoliv profesionálnímu střetu zájmů
- Přímo ani nepřímo nenabízet žádné finanční stimuly pracovníkům institucí EU (později rozšířeno i na poslance EP a jejich pomocníky)
- Nenavrhopvat ani nepodnikat žádnou akci, která by na ně vyvíjela nevhodný tlak
- Zaměstnávat pracovníky EU dle pravidel institucí EU

Komise v polovině devadesátých let vyzvala lobby, aby vytvořily vlastní asociace se kterými by mohla jednat ohledně otázek regulace. Od roku 1996 vznikly asociace lobbistů jako například *European Federation of Lobbyists* (EFL), *European Parliamentary Affairs Lobbyists* (EPAL) a *Society of European Affairs Professionals* (SEAP), které se zavázaly k vlastním etickým kodexům, vytvořeným v souladu s návrhy

Komise.

V roce 2000 Evropská komise přijala Kodex řádného administrativního jednání,¹⁶¹ kde upravuje obecné **zásady jednání s lobbisty pro úředníky Komise**. Zaměstnanci Komise mají uloženo vždy jednat objektivně, nestranně a v zájmu Unie jako celku. Mají být nezávislí, jednat v rámci politik příslušejících Komisi a v žádném případě se nesmí podřizovat osobním nebo národním zájmům a politickým tlakům. Dokument jmenuje právo lobbistů vznést dotaz, být konzultován, požadovat stručné vysvětlení důvodů rozhodnutí Komise a právo odvolat se, pokud dojde k porušení legislativy EU ze strany Komise.

V Bílé knize „Reforming the Commission“¹⁶² se EK kvůli zvýšení transparentnosti zavázala, že vytvoří seznam výborů a expertních skupin, které se podílejí na jejích konzultacích. V roce 2001 EK vydala Bílou knihu „On European Governance“¹⁶³ kde se zdůraznila záměr Komise dát široké škále názorů hlas (voice) ale ne možnost o věcech rozhodovat (vote). Komise přiznala, že jí chybí konzistentní přístup ke konzultacím s lobbisty, neboť jednotlivé direktoráty Komise si řeší vztah s lobby relevantními jejich zaměření samy. V dokumentu se zavázala zveřejnit konzultativní fóra dle sektorů.

Výsledkem těchto iniciativ je **databáze CONECCS**.¹⁶⁴ Nenabízí však nějaký detailní a komplexní registr lobbistů a lobbistických skupin, nejsou v ní registrované všechny

¹⁶¹ Code of good administrative behaviour, dostupné na stránkách EK na: http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_en.htm [1. 5. 2007]

¹⁶² „Reforming the Commission.“ Bílá kniha Evropské komise, Brusel, březen 2000. Dostupné na: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/reform/index_en.htm [31. 3. 2007]

¹⁶³ „On Governance“ Bílá kniha Evropské Komise, Brusel, červenec 2001. Dostupné na: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm [31. 3. 2007]

¹⁶⁴ Databáze CONECCS (Consultation, European Commission and Civil Society) je dostupná na stránkách EK: http://ec.europa.eu/civil_society/coneccc/index_en.htm [1. 5. 2007]

skupiny a lobbisté a funguje pouze jakýsi adresář (pejorativně nazývaný „telefonní seznam“) zájmových skupin, které Komise často konzultuje. Tato databáze s dobrovolnou registrací **nenaplnila očekávání** *watchdogů*, kteří volají po závazném registru při Komisi, s právy a povinnostmi pro registrované a s detailními informacemi o jejich účelu a financování.

Uvedené aktivity byly ze strany *watchdogů* kritizovány jako pouze **deklaratorní, neúčinné**, kodexy chování jako **příliš úzké a čisté dobrovolné** a celý regulační systém jako **nedostačující** pro demokratickou kontrolu rozhodování v EU.¹⁶⁵ Začalo se objevovat volání po povinném registračním systému pro lobbisty, který by zveřejňoval jejich zájmy a hlavně financování. „Pouze obligatorní transparentnost zajištěná registračním systémem přístupným veřejnosti umožní občanům monitorovat, kdo koho vlastně v Bruselu ovlivňuje.“¹⁶⁶

V reakci na podobnou kritiku vyhlásil v roce 2005 Siim Kallas, komisař EK pro administrativní záležitosti, audit a boj s podvody, tzv. **Transparency Initiative**, ve které mimo jiné vyzval k diskusi o potřebě přísnější regulace aktivit lobbistů při institucích EU. Tato iniciativa, zprvu přijatá lobbistickými skupinami i politiky EU vlažně, nabrala druhý dech díky rozpoutání **aféry lobbisty Jacka Abramoffa** ve Spojených státech.

Objevila se otázka, zda by se podobná korupce politiků lobbisty mohla odehrát i

¹⁶⁵ „European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power,“ otevřený dopis předsedovi Evropské komise José Manuelovi Barrosovi od skupiny 260 lobbistických skupin reprezentujících nefiremní zájmy v čele s Corporate Europe Observatory, 25. 10. 2004. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/barroso.html> [18. 4. 07]

¹⁶⁶ Wesselius, E., „High time to regulate EU lobbying,“ *Consumer Policy Review*, London: Jan/Feb 2005.Vol. 15, Iss. 1, str. 14

v Bruselu. Čtyřicet procent dotázaných lobbistů v EU se vyslovilo, že si myslí, že ano.¹⁶⁷ **Volání po povinném registru** zesílilo. „Abramoffův skandál by nikdy nevyšel na světlo, kdyby neměli američtí lobbisté zákonem stanovenou povinnost zveřejňovat kontrakty,“ uvádí Corporate Europe Observatory.¹⁶⁸

Komisaře Kallase k snahám o další regulaci lobbingu pohnulo také zjištění, že z odhadovaných 15 tisíc lobbistů při Komisi jen asi 500 vypracovalo a dodržuje etické kodexy, na kterých stojí systém seberegulace požadovaný Komisí.¹⁶⁹

Komise vydala v květnu 2006 Zelenou knihu k **Transparency Initiative**, kde vyzvala k široké diskuzi mimo jiné nad těmito tématy:

- potřeba strukturovaného rámce pro působení lobbistů při EU
- potřeba vytvoření (povinného nebo dobrovolného) registru (případně s finančními) detaily o působení lobbistů. Motivací pro registraci lobbistů mělo být (v případě, že bude dobrovolný) například zařazení do e-mailové databáze Komise, která by je pak vždy informovala o dění v oblasti jejich zájmu
- zpřísnění etických kodexů, případně vytvoření jedné verze závazné pro všechny zájmové skupiny lobbující instituce EU
- navržení dalších možných nástrojů ke zvýšení transparentnosti ve vztazích s lobbisty

Cíle Transparency Initiative **podpořila skupina lobbistických organizací**

¹⁶⁷ „Lobbying Transparency Key to Bridging the EU's Democratic Gap“, Corporate Europe Observatory, červen 2006. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/ETIcommentJune2006.html> [1. 5. 2007]

¹⁶⁸ „Lobbying Transparency Key to Bridging the EU's Democratic Gap“, Corporate Europe Observatory, červen 2006. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/ETIcommentJune2006.html> [1. 5. 2007]

¹⁶⁹ Minder R., „Brussels to review lobbying regulation call,“ *The Financial Times*, London, 19. 1. 2006

zastupujících převážně nefiremní zájmy, která na podporu Kallasovy iniciativy vytvořila skupinu *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation* (ALTER-EU). Naopak jiné významné lobbistické skupiny vyjádřily vůči této iniciativě **skepsi** s odůvodněním, že striktnější pravidla mohou omezit přístup k politikům a učiní tak bruselskou politickou scénu méně otevřenou a demokratickou tím, že omezí počet těch, kteří se podílí na rozhodovacích procesech.¹⁷⁰

Organizace sdružující individuální nájemné lobbisty v Bruselu, tzv. *Society of European Affairs Practitioners* (SEAP) iniciativě od začátku oponovala s tvrzením, že seberegulace pomocí kodexů jednání je dostačující. Podobně se vyjádřila také tzv. *European Public Affairs Consultancies Association* (EPACA),¹⁷¹ organizace sdružující asi tři čtvrtiny nájemných lobbistických firem v Bruselu. EPACA uvedla, že by před povinnou registrací dala přednost společnému kodexu jednání na úrovni Komise.¹⁷²

Konzultace Komise s veřejností ohledně Transparency Initiative začala 3. března 2006 a skončila 31. srpna 2006. Závěry Komise byly ohlášeny 21. března 2007. Konzultace z velké části probíhala pomocí internetových stránek Komise a e-mailové korespondence. Dle údajů EK¹⁷³ se do nich zapojilo 160 subjektů sahajících od

¹⁷⁰ Minder R., „Brussels to review lobbying regulation call,“ *The Financial Times*, London, 19. 1. 2006

¹⁷¹ EPACA dle informací na webových stránkách www.epaca.org sdružuje 38 nájemných lobbistických firem, zaměstnávajících 700 lidí a reprezentuje tedy 75 procent nájemných lobbistů při EU.

¹⁷² Meliß N., „Analysis: Kallas initiative about lobbying in Brussels,“ Deutsches Institut für Public Affairs, zveřejněno na internetovém zpravodajském serveru *EurActiv* 3. 4. 2006, dostupné na: <http://www.euractiv.com/en/pa/analysis-kallas-initiative-lobbying-brussels/article-153854> [31. 3. 2007]

¹⁷³ „Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative,“ dokument Evropské komise shrnující výsledky konzultací ohledně Transparency Initiative. Vydáný Komisí v březnu 2007. Dostupný na: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/eti_communication_20070321_en.pdf [31. 3. 2007]

některých členských států EU, přes soukromé lobbistické firmy, neziskové organizace, po jednotlivé občany EU.

Komisi bylo v příspěvcích doporučeno, aby kvůli negativním konotacím nebylo používáno slovo „lobbying“ a „lobbistické skupiny.“ To se odrazilo v názvu budoucího registru, který bude pojmenován „Register of Interest Representatives.“

Motivací pro registraci lobbistů v tomto **nově připravovaném registru** bude nejen rozesílání informačních e-mailů o dění v oblasti jejich zájmu, ale také **varování**, že pokud se lobby nezaregistruje, Komise bude její příspěvky a názory považovat za příspěvek jednotlivce, který pod nimi bude podepsán a ne jako legitimní názor a postoj reprezentující širší skupinu.

Registr má obsahovat **informace o zájmu** reprezentovaném jednotlivými lobbistickými organizacemi a **údaje o rozpočtu**, který na jeho prosazování mají. V jednání je také zveřejňování částek, které na prosazení určitého zájmu obdrží nájemní lobbisté. Jak uvádí materiál Komise vysvětlující tyto **změny, které přinesla Transparency Initiative**: „hlavním účelem zveřejnění jak jsou lobbisté placeni je zajistit, aby politici a veřejnost byli schopni posoudit totožnost a sílu nejdůležitějších sil skrytých za určitou lobbistickou aktivitou.“¹⁷⁴

Podle závěrů Transparency Initiative bude na samotných lobbistech, aby vypočítali a uvedli správné údaje. Nájemní lobbisté a lobbistické firmy budou muset zveřejnit celkový obrat a relativní podíl jednotlivých klientů na tomto obratu. Lobbisté, kteří pracují přímo pro firmy a organizace (tedy ne nájemní lobbisté), budou muset vyčíslit odhad nákladů na lobbování. Neziskové organizace a think-tanky budou povinny

¹⁷⁴ „Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative,'“ dokument shrnující výsledky konzultací ohledně Transparency Initiative. Vydaný Komisí v březnu 2007, str. 4. Dostupný na: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/eti_communication_20070321_en.pdf [31. 3. 2007]

zveřejnit celkový rozpočet a zdroje jeho financování (např. finance z veřejných fondů, soukromé a členské příspěvky apod.). Nový registr má začít fungovat na jaře 2008.

Pokud jde o **etický kodex**, Komise po konzultacích v rámci Transparency Initiative dospěla k závěru, že by nebylo proveditelné nechat vytvoření takového jednotného kodexu na lobbistech samotných, jak původně zamýšlela, především kvůli rozdílným postojům lobby zastupujících firemní a nefiremní zájmy.¹⁷⁵ Nová a přísnější pravidla etického kodexu tedy Komise připraví sama, za spolupráce s lobbisty a to do léta 2007.

Zveřejnění výsledků konzultací a závěrů Komise vyvolalo kritiku velkých lobbistických organizací. Ozvala se EPACA, zastupující bruselské nájemné lobbisty, s tvrzením, že připravovaná pravidla (především zveřejňování informací kolik jim který klient platí) **znevýhodní skupinu nájemných lobbistů** proti ostatním zájmovým skupinám. „Pravidla Komise na zveřejňování komerčně citlivých informací nejsou aplikovány rovnoměrně a nepomohou záměru identifikovat cíle a zájmy zapojené do lobbování,“¹⁷⁶ uvedl José Lalloum, předseda sdružení EPACA.

ALTER-EU, sdružení vehementně podporující Kallasovu Transparency Initiative, označila výsledky konzultací a závěry Komise jako sice **přínosné, ale omezené a nedůsledné**.¹⁷⁷ ALTER-EU pochválila Komisi za záměr donutit lobbisty ke zveřejňování

¹⁷⁵ „Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative,“ dokument shrnující výsledky konzultací ohledně Transparency Initiative. Vydáný Komisí v březnu 2007, str. 5. Dostupný na: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/eti_communication_20070321_en.pdf [31. 3. 2007]

¹⁷⁶ „Public Affairs Consultancies express concern over European Commission proposals,“ tisková zpráva sdružení EPACA z 21. 3. 2007. Dostupné na: <http://www.epaca.org/policy/index.php> [31. 3. 2007]

¹⁷⁷ „Commission proposal on voluntary lobby register - an important but too timid step towards EU lobbying transparency“ tisková zpráva vydaná sdružením ALTER-EU 21. 3. 2007. Dostupná na: <http://www.alter-eu.org/pr20070321> [31. 3. 2007]

finančních záležitostí, ale zkritizovala fakt, že připravovaný registr nemá být povinný, ale opět **pouze dobrovolný**. Rovněž vyjádřila výhradu vůči pouhému posílení etického kodexu, pokud nebudou jeho součástí jasně stanovené postihy za jeho porušení.

5. Závěr

V průběhu této práce jsem se důkladně seznámil s velkým množstvím aspektů lobbování při institucích Evropské unie a s problematikou jeho regulace. Zajímavým poznatkem ze sledování debaty o regulaci lobbování bylo mimo jiné poznání, že při ní poměrně paradoxně, ale na druhou stranu pochopitelně, lobbisté u politiků EU lobbují za ta či ona pravidla lobbování a to stejnými metodami jako za jakýkoliv jiný zájem.

Zjistil jsem, že zájmové skupiny jsou v současnosti nepostradatelnou součástí unijních rozhodovacích procesů. Vztah veřejnosti a médií je k lobbování sice stále vesměs nedůvěřivý, pro politiky i zájmové skupiny je však jejich spolupráce oboustranně výhodná a přínosná. Politici a úředníci EU získávají poměrně snadno a v postatě zdarma odborné informace k rozhodování.

Konzultacemi se skupinami zastupujícími širokou evropskou veřejnost legitimizují své rozhodování, které je jinak běžným občanům EU vzdálené. Částečně tak vynahrazují tzv. „demokratický deficit.“ Díky interakci s lobbisty se politici mohou vyvarovat chybných rozhodnutí, získávají nové podněty a také zpětnou vazbu na svou činnost.

Zájmové skupiny si pochopitelně (již ze své podstaty) hájí své zájmy a přitom pomáhají politikům činit optimální rozhodnutí. Na úrovni EU tak vzniká jakýsi trh s odbornými informacemi, které si vzájemně konkurují a v optimálním případě zvítězí ta nejlepší.

Do **nejvíce problematických oblastí** ve vztahu politiků a úředníků EU k lobbistům bych dle výsledků své práce zahrnul **nepoměr mezi zastoupením zájmů** reprezentujících komerční a nekomerční sféru. Zástupci první skupiny tvoří přes osmdesát procent všech lobbistů při EU. Kromě početní mají často také materiální převahu a jsou lépe financované.

Převaha lobbistických firem zastupujících komerční zájmy je do jisté míry

odůvodnitelná tím, že evropská integrace je z velké části integrací ekonomickou. Z uvedeného by se dalo usuzovat, že firmy mají v institucích EU téměř monopol na vliv a takřka „diktují“ politikům jejich rozhodnutí. Není tomu tak z několika důvodů.

Instituce EU se při důležitých rozhodnutích zdráhají naslouchat jednotlivým firmám a preferují konzultace s lobbistickými skupinami zastupujícími širší spektrum firem, jako je například lobbistické sdružení BUSINESSEUROPE. Na druhou stranu ale vliv takovýchto uskupení omezuje jejich značná diverzifikace, neboť zastupují desítky nebo stovky sdružení, která jsou složena z dalších členských organizací.

Výsledkem kompromisů uvnitř asociací s velkým množstvím členů bývá poněkud nejasně formulovaný a nekonkrétní postoj k politikám EU. Tento strukturální problém značně omezuje akceschopnost podobných lobbistických sdružení (což platí i pro některé lobby zastupující nekomerční sféru) a do jisté míry vyvrací populární obavy, že politiku EU řídí velké korporace.

Komise se navíc snaží uvedený nepoměr mezi silou lobbistických firem zastupujících komerční a nekomerční zájmy vyvažovat tím, že fungování lobby zastupujících nekomerční zájmy financuje a podporuje jejich provoz. To je jistě záslužná činnost, ale má své nedostatky. Závislost těchto zájmových skupin na financování penězi od institucí EU totiž může otupit jejich kritický potenciál.

Problematická je také slabost některých nefiremních zájmů (např. profese), které na evropské úrovni hůře hledají motivaci a nástroje k jejich agregaci. Kde však takový společný zájem existuje (spotřebitelé, ekologové), mají nefiremní lobby na úrovni EU značnou váhu, dynamiku a jsou schopny pro svou činnost získat podporu veřejnosti a dostačující finanční prostředky.

Lobbování často bývá automaticky spojováno s **korupcí a zneužitím pravomocí**. Tyto negativní konotace vyplývají ze špatného chápání této činnosti a nedostatku informací o tom, jak běžné lobbování funguje. V případě EU snižuje obavy z korupce

komplexnost rozhodovacích procesů EU. Rozhoduje se na mnoha místech a úrovních a eventuelně podplacený politik nebo úředník má poměrně nízkou šanci prosadit nějaké zásadní rozhodnutí, které by výrazně stranilo jedné zájmové skupině, nebo firmě.

Díky charakteru EU a jeho institucí se spíše dá očekávat, že politici a úředníci, spíše než aby se „honili“ za úplatky, budou usilovat o kontakt s lobbisty pro to, aby se ukázali před kolegy a vylepšili si svoji pozici v rámci úřadu a zadělali si na kariéerní postup.

Nejvíce problematickou oblastí tedy dle závěrů této práce zůstává **nedostatečná transparentnost** lobbistických kampaní a **manipulace s tématy**, především klamání o podstatě kampaní a zájmech skupiny a netransparentní toky financující tyto kampaně. Pokud budou politici a úředníci EU dezinformováni o podstatě, cílech a financování lobbistických kampaní, nemohou být schopni správně posoudit podstatu a váhu jednotlivých argumentů a mohou se rozhodovat na základě klamavých a matoucích informací. To jistě neprospěje efektivnosti a demokratičnosti unijních rozhodnutí.

Na tato slabá místa se Evropský parlament a Evropská komise snaží najít řešení a každá z těchto institucí to dělá po svém. Důvodem je jejich rozdílná struktura, pravomoci a jejich vývoj a také váha a pozice instituce v rozhodovacím procesu Unie.

Evropský parlament, vědom si svého demokratického potenciálu, který mu dává přímé zvolení občany, volí o něco přísnější a důslednější regulaci. To může být dáno snahou vyhnout se skandálům a snahou obhájit své dosud nepříliš jisté „místo na slunci“ v spleti a konkurenci unijních institucí. Částečně to může být motivováno populistickými snahami jednotlivých poslanců, kteří po podobných iniciativách volají, aby se tak zalíbili občanům.

Evropský parlament po dlouhé a náročné debatě dospěl k poměrně jednoduchému systému registrace, který spočívá v tom, že se lobbisté zaregistrují, podepíší etický

kodeks a za těchto podmínek získají vstupní pas do prostor Evropského parlamentu. Kritici to považují za lepší řešení, než „vágní“ opatření Komise, ale přesto jim chybí deklarace finančních záležitostí spojených s lobbováním, které jsou například ve Spojených státech povinné a za jejich porušení hrozí trestní postihy.

Evropská komise donedávna volila poměrně benevolentní přístup k regulaci lobbování a to především z obav, že tím odradí zájmové skupiny, které jí poskytují životně důležitou expertízu a ocitne se tak v situaci, kdy bude muset řešit odborné problémy, na které nemá pracovníky ani prostředky. Komise se snaží být co nejvíce otevřená hlasům veřejnosti a firem a flexibilně reagovat na jejich podněty.

Regulace Komise proto dlouho dobu spočívala v poněkud zvláštním a na první pohled nepříliš důvěryhodném systému „seberegulace,“ kdy se lobbisté mají dobrovolně zavázat, že budou dodržovat podmínky, které si (byť na popud Komise) sami vytvoří. Snaha vyhnout se skandálu typu Abramoff a touha posílit důvěru občanů nakonec rozhýbaly i Komisi k důslednějším opatřením, které nabyly podobu v tzv. **Transparency Initiative**. Iniciativa navrhuje zavedení důslednějšího registru lobbistů, jehož součástí bude deklarace jejich finančních záležitostí spojených s lobbováním a zpřísnění etických kodexů.

Některé velké lobbistické skupiny již k této iniciativě vyjádřily vážné výhrady. I skalním zastáncům plánované reformy chybí, že zmiňovaný a dlouho očekávaný registr má být opět dobrovolný a založený na tom, že se Komise bude lobbisty snažit ne přinutit, ale motivovat k registraci.

Zůstává také otázkou, zda bude politická vůle ji důsledně dotáhnout do konce a zda skutečně pomůže dosáhnout cílů, které si Komise stanovila, především zvýšení transparentnosti unijního rozhodování, prevence a odhalení případné korupce a zneužití pravomocí a zda tato iniciativa přinese sladké ovoce v podobě získání větší důvěry a podpory občanů.

Počet slov a znaků s mezerami: 13777, 97415

6. Seznam použitých zdrojů

6.1. Literatura

Neperiodická

- Broscheid, A., Coen D. „Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics“ (London: Sage Publications, 2003)
- Egan, M., "The single market" in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003)
- Egeberg, M., "The European Commission" in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003)
- Eising, R., "Interest groups and the European Union" in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003)
- Falkner. G., "The EU's social dimension" in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003)
- Graziano, L. "Lobbying and the Public Interest," in Claeys P.H., Gobin C., Smets I, Winand P. *Lobbying, Pluralism and European Intergration* (Brusel: PIE-EIP, 1998)
- Greenwood, J., *Representing interests in the European Union* (Basingstoke: Macmillan, 1997)
- Greenwood, J., *Inside the EU Business Associations* (Basingstoke: Palgrave, 2002)
- Guéguen, D., "Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner" in: Greenwood, J. (ed.). *The Effectiveness of EU Business Associations* (Basingstoke: Palgrave, 2002)
- Hodges M., Wood G., *Aby byl váš hlas vyslyšen. Úvod do lobbování v České republice* (Praha: Informační centrum nadací a jiných neziskových organizací, 1998)

- Kirchner E., Schwaiger K., *The Role of Interest Groups in the European Community* (Aldershot: Gover, 2001)
- König. P., Lacina L., Přenosil J. *Učebnice Evropské integrace* (Brno: Barrister & Principal, 2006)
- Lewis J. "The Council of the European Union" in Cini M., (ed.) *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press 2003)
- Šlosarčík I., *Politický a právní rámec evropské integrace* (Praha: EUROPEUM, 2005)
- Van Schendelen, R., *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu* (Brno: Centrum strategických studií, Barrister & Principal, 2004)
- Wooton G. „Interest Groups. Foundation of modern political science series“(New Jersey, Prentice-Hall, 1970)

Periodická

- (Autor neveden) „Brussels lobbyists come under tighter scrutiny.“ *EurActiv*, 11. 4. 2007
- Bouwen P., „The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs,“ *The Journal of Common Market Studies*. 2004, Vol. 42, No. 3
- Bowley G., „Growing importance of EU is lure: Lobbyists beat a path to power in Brussels“ *The International Herald Tribune*, 18. 11. 2004
- (Autor neveden) „EU and US approaches to lobbying“ *Euractiv*, 15. 2. 2005
- Folbrecht, L., „Pád kasinového Jacka“ *TÝDEN* 3/2006, 16. 1. 2006
- Greenwood J., „Regulating Lobbying in the European Union“ *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, No.4, 10/1998
- Gunnel B. „In Brussels, the lobbyocracy rules.“ *New Statesman*, 7. 2. 2005

- Kallas S. „Transparency to restore confidence“ *EU Observer*, 4. 11. 2005
- Kirchgaessner S., Buck T., „Brussels braces for a US lobbying invasion,“ *Financial Times*, London, 2. 10. 2005
- Mack, R., „Lobbying effectively in Brussels and Washington - Getting the right result,“ *Journal of Communication Management*, London 2005, Vol. 9, Iss. 4
- Meliß N., „Analysis: Kallas initiative about lobbying in Brussels,“ Deutsches Institut für Public Affairs, zveřejněno na internetovém zpravodajském serveru Euractiv 3. 4. 2006
- McLaughlin A., Jordan G., Maloney W., „Corporate Lobbying in the European Community“ *Journal of Common Market Studies*, 6/1993, Vol. 31, No. 2
- Minder R., „Brussels to review lobbying regulation call,“ *Financial Times*, London, 19. 1. 2006
- Parker G. „Influence pedlars must try harder: Lobbying: A poll reveals that Eurocrats are unmoved by e-mail persuaders“ *Financial Times*, London, 30. 4. 2003
- Wesselius, E., „High time to regulate EU lobbying,“ *Consumer Policy Review*, London: Jan/Feb 2005. Vol. 15, Iss. 1

6.2. Prameny a ostatní zdroje

Dokumenty a stanoviska institucí EU

- „An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups.“ Dokument Evropské komise, Brusel, 1992. Dostupné na: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_en.htm [20.4. 2007]
- „Follow-up to the Green Paper “European Transparency Initiative.“ Dokument Evropské komise, Brusel, březen 2007. Dostupný na: <http://ec.europa.eu/>

[commission_barroso/kallas/doc/eti_communication_20070321_en.pdf](#) [31. 3. 2007]

- "Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices." Dokument Evropské komise, Brusel, duben 2003. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf [20.4. 2007]
- "On Governance" Bílá kniha Evropské Komise, Brusel, červenec 2001. Dostupné na: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm [31. 3. 2007]
- "Reforming the Commission." Bílá kniha Evropské komise, Brusel, březen 2000. Dostupné na: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/reform/index_en.htm [31. 3. 2007]

Dokumenty a stanoviska lobbistických organizací a *watchdogů*

- „European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power.“ Tisková zpráva Corporate Europe Observatory z 25. 10. 2004. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/barroso.html> [18. 4. 07]
- „Who is pulling the EU lobby strings?“ Newsletter organizace Corporate Watch 25/10, říjen 2006. Dostupné na: <http://www.corporatewatch.org.uk/?lid=1872> [19. 4. 2007]
- „Commission proposal on voluntary lobby register – an important but too timid step towards EU lobbying transparency.“ Tisková zpráva ALTER-EU z 21. 3. 2007. Dostupné na: <http://www.alter-eu.org/pr20070321> [31. 3. 2007]
- „Lobbying Transparency Key to Bridging the EU's Democratic Gap.“ Tisková zpráva Corporate Europe Observatory, červen 2006. Dostupné na: <http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/ETIcommentJune2006.html> [1. 5. 2007]
- „Public Affairs Consultancies express concern over European Commission proposals,“ tisková zpráva sdružení EPACA z 21. 3. 2007. Dostupné na:

<http://www.epaca.org/policy/index.php> [31. 3. 2007]

- „Watchdog criticize misleading software patents lobby campaign, call for transparency.“ Tisková zpráva organizací LobbyControl a Corporate Europe Observatory z 28. června 2005. Dostupné na: <http://www.spinwatch.org/content/view/1416/9/> [18. 4. 07]

Internetové stránky institucí EU

- www.europarl.europa.eu
- ec.europa.eu

Internetové stránky lobbistických organizací a tzv. *watchdogů*

- www.alter-eu.org
- www.amchameu.be
- www.beuc.org
- www.buinessseurope.eu
- www.corporateeurope.org
- www.epaca.org
- www.eurochambres.eu
- www.lobbycontrol.de
- www.spinwatch.org
- www.tabd.com
- www.ueapme.com
- www.womenlobby.org

Obecné zdroje

- www.euractiv.com
- www.euroskop.cz
- epp.eurostat.ec.europa.eu
- www.britannica.com
- www.wikipedia.org

7. Abstract

The diploma paper analyses lobbying activities in the main institutions of the European Union, notably the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union. It asks whether a corruption or fraud or any other kind of misuse can occur in the relations between lobbyists and politicians, as the rules governing EU's regulation of lobbying have been criticised as "vague" and "extremely weak" (especially compared to those in practice in the United States).

The first section of the paper describes how lobbying works in the main institutions of the EU. The second part describes the characteristics of the EU's most important interest groups. The final section analyses the evolution of lobbying regulation in the main institutions of the EU and evaluates its impact.

The diploma paper concludes that the most severe problems of lobbying in the European Union are not any kind of corruption or fraud, but the disproportion caused by the strength of the business interest representation, the lack of transparency in the lobbying activities and also the misinterpretation of topics and agendas by some lobbying groups.