

Hodnocení regulace lobbingu u EK a EP podle projektu Mezinárodních standardů nevládních organizací

DAVID BABÁK, MARKÉTA PITROVÁ

The Evaluation of Lobbying Regulations in the EC and the EP According to the Project of International Standards of Non-Governmental Organisations

Abstract: The current lobbying regulation system in the EU (the EP and the EC), in the form of the official documentation, lacks in many ways according to the project of International Standards for Lobbying Regulation. According to this project, the system is the strongest in its regulatory scope and transparency, and the weakest in the areas of oversight, sanctions, and integrity. The outcome of our analysis is in accordance with the EU's voluntary and self-regulatory system. The analysis has also shown that the European Commission fulfils over 50 % of the established standards. In contrast, the European Parliament fulfils less than 50 %. There is definitely a large space for improvement for both of these EU institutions, especially in the areas of integrity, participation, and access. The main problems of the Union regulation are inconsistency, a voluntary transparency register, the insufficiency of the data provided in the register, the absence of an independent oversight institution and stricter sanctions, and the lenient use of legislative footprints.

Key words: Lobbying, evaluation, lobbying regulation, international standards, non-governmental organisations, EU, European Commission, European Parliament.

Lobbování patří mezi legitimní činnosti, které jsou součástí demokratického politického systému. Může přispívat ke zlepšování rozhodovacího procesu politických aktérů, ale pokud není dostatečně transparentní, může mít špatný vliv na důvěru lidí v politiku nebo mít ve svém důsledku negativní dopad na zdraví lidí, životní prostředí, lidská práva. Velmi často zde mohou také vzniknout škody ekonomického a finančního charakteru. Proto se regulace lobbingu stává stále významněji předmětem odborných diskusí (Müller – Labouťková – Vymětal 2010). Aktuálnost tématu dokládá i fakt, že po roce 2000 vzrostl počet států, které se snažily nějakým způsobem lobbing regulovat.¹ O problematice lobbingu se diskutovalo i na nejrůznějších mezinárodních fórech. Vedle OECD² tomu tak bylo i na půdě Rady Evropy, jejíž shromáždění vyzvalo k „čestnému lobbingu“ a rozvoji kodexů chování (Rada Evropy 2010). V roce 2017 Rada Evropy na úrovni rady ministrů dokonce formulovala svá doporučení členským státům a navrhla konkrétní definice, cíle i nástroje lobbingu, jakož i zavedení sankcí. V průběhu úřadování předsedy Jeana-Clauda Junckera také můžeme sledovat vývoj v regulačních pravidlech zastávaných Evropskou komisí. Zájem o tuto problematiku tedy rezonuje i v praktické rovině. Většina států EU však stále postrádá komplexní úpravu, která by zajišťovala efektivní implementaci pravidel

včetně mechanismu jejich efektivního vynucování. Separátní dynamiku má rozvoj regulace na úrovni centrálních bruselských institucí, kde se agenda postupně vyvíjí od počátku devadesátých let.

Cílem našeho příspěvku je zhodnotit současné nastavení regulace lobbingu u odpovědných představitelů Evropské komise (EK)³ a Evropského parlamentu (EP)⁴ s ohledem jak na opatření vůči lobbojícím, tak vůči lobbovaným, a to pohledem mezinárodních standardů pro regulaci lobbingu. Jde o standardy, které vznikly v roce 2015 ve společném projektu⁵ nevládních organizací *Transparency International*, *Sunlight Foundation*, *Open Knowledge* a *Access Info Europe*, zabývajících se dlouhodobě transparentností lobbingu a takzvaným *otevřeným vládnutím*. Nevládní mezinárodní organizace v tomto společném projektu představily celkem 38 standardů, rozdělených do šesti kategorií. Tyto standardy odrážejí příklady dobré praxe z různých států a reprezentují shodu několika renomovaných nevládních organizací zabývajících se dlouhodobě touto problematikou. Projekt je aktuální referenční linií pro posuzování míry regulace a jde za hranici veškerých předchozích iniciativ týkajících se evropských institucí, které braly v úvahu pouze prvky *transparentnosti*, *integrity* a *participace* (Chari – Murphy – Hogan 2007, 2011; Crepez – Chari 2014; Kubová – Pitrová 2012; Transparency International 2015). Zvolené standardy rozšiřují dříve zkoumané oblasti ještě o další tři kategorie, kterými jsou *regulační vymezení*, *participace* a *přístup* a také *regulační rámec*. Předkládaný příspěvek představující standardy a jejich hodnocení na půdě evropských institucí může mít pro státy s omezenou regulací lobbingu určitý edukační potenciál. Aplikace těchto standardů do výzkumu regulace doposud neproběhla, a proto je zde předkládaný výzkum unikátní.

Struktura textu je následující: v první části práce se věnujeme dosavadní regulaci lobbingu v EU. V druhé části představujeme metodologii svého výzkumu, včetně podrobného popisu postupu a pravidel hodnocení podle škálového systému. Ve třetí části následuje analýza nastavení lobbingu v Evropském parlamentu a Evropské komisi. V závěrečné části pak shrnujeme výsledky našeho výzkumu a pojednáváme o jeho implikacích v kontextu EU.

REGULACE LOBBINGU V EU V KONTEXTU ODBORNÉ LITERATURY

Vývoj regulace lobbingu je ucelený proces (Balme – Chabanet 2008: 209–229; Greenwood 2011: 53–64), který v rámci evropských institucí představuje relativně nový prvek. Rada EU je dominantní arénou pro působení států (de Cock 2011: 10), lobbing zde probíhá odlišně než u EK či EP a je také méně přístupná pro zájmové skupiny (Lehmann 2009: 70–88). Jelikož však tato instituce prozatím nepodléhá žádné regulaci v souvislosti s organizovanými zájmy,⁶ není součástí našeho výzkumu. U EP se datují první aktivity od roku 1989, kdy nizozemský poslanec Alman Metten otevřel debatu o nepřijatelných lobbistických praktikách na půdě instituce. Následovaly další kroky, které vyústily v celý soubor opatření včetně regulace pohybu pomocí rejstříku zájmových skupin, finančních příznání nebo řady definic.⁷ Soubor opatření je nyní ukotvený v Jednacím řádu EP jako samostatná příloha (Lehmann 2009: 56–58). Evropská komise reagovala na zahájení diskuse v roce 1992 dokumentem *Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a speciálními zájmovými skupinami* (EUR-Lex 1993). Význam tohoto dokumentu nebyl ani tak v konkrétních opatřeních, jako spíše v potvrzení faktu, že v EU je lobbing přítomný a EK využívá jeho informačního potenciálu. Skutečným akcelerátorem opatření v EK byla nicméně korupční aféra Santerovy komise v roce 1999 (Vauchez – de Witte 2013: 191). Následovalo přijetí prvního kodexu chování komisařů, Bílá kniha o evropském vládnutí a Kodex řádné správní praxe (Craig 2015: 448–449). V roce 2002 byly stanoveny základní minimální standardy konzultací. O komplexním schématu regulace v EK pojednává Zelená kniha o transparentnosti z roku 2005 (EUR-Lex 2006). V roce 2008 byl otevřen Rejstřík transparentnosti s integrovaným etickým kodexem určeným zájmovým skupinám.⁸ Dalšími mezníky ve vývoji regulace v EU bylo sloučení rejstříků EP a EK v roce 2011

a dále potom nástup Junckerovy Komise, která posílila pobídky k regulaci a dosáhla dnešního čísla více než jedenáct tisíc registrovaných subjektů.⁹ Od prvních iniciativ pro regulaci lobbingu vůči EP a EK existovaly argumenty proti vytváření jednotného regulovaného prostředí napříč evropskými institucemi. Rozdílnost motivace, tempa a typu opatření přijatých v regulaci na straně EP a EK vysvětluje Daniela Obradovic autonomií evropských institucí ve smyslu vnitřních procesů a pravidel, odlišností jejich rolí v rámci systému, jakož i různými potřebami legitimizace EK a EP ve vztahu k občanské společnosti (Obradovic 2009: 318–319).

Odborná literatura zabývající se hodnocením regulace lobbingu v rámci evropských institucí má dvojitou podobu. Rozeznáváme literaturu zaměřenou na celkové regulační nastavení lobbingu a analýzu jak opatření vůči lobbujícím, tak i vůči lobbovaným (Chari – Murphy – Hogan 2007; Transparency International 2015). Druhý proud pak sleduje pouze takzvaný společný rejstřík transparentnosti EU, tedy regulační nastavení vůči lobbujícím (Chari – Murphy – Hogan 2011; Kubová – Pitrová 2012). Dominantní linii nicméně tvoří výzkum zaměřený na zhodnocení regulace z hlediska přísnosti a míry transparentnosti. V této linii představuje nejvýznamnější počín metodologie amerického Centra pro veřejnou integritu (*Center for Public Integrity* – CPI). Ačkoliv byla tato metodologie primárně navržena pro měření transparentnosti a síly lobbistické legislativy v USA na státní i federální úrovni (Center for Public Integrity 2011), byla později převzata evropskými autory (Chari – Murphy – Hogan 2007) a použita na další systémy. Užívaná typologie má své limity. Jde totiž o systém evaluace lobbistické legislativy, který nedokáže zcela podchytit specifický charakter seberegulace, jenž je typický právě v EU. V každém případě lze na základě metody CPI získat komplexní a propracovaný způsob klasifikace lobbistické legislativy (Chari – Murphy – Hogan 2011) a hodnoty EK a EP srovnávat mezi sebou.

V době před rokem 2011, kdy byl zaveden společný rejstřík transparentnosti, Evropská komise „poráží“ Evropský parlament v rámci hodnocení CPI o několik málo bodů. Při prvním měření v roce 1996 dosáhl EP na hodnotu 15. V této době byl právě parlament tahounem celého procesu. Po vytvoření vlastního rejstříku a nastavení standardů konzultací dosáhla Evropská komise v roce 2008 na hodnotu 24. Při posledním hodnocení dle CPI dosáhly obě instituce hodnoty 31, což bylo způsobeno především přijetím společného rejstříku registrace zájmů. Ačkoli postupně sílila regulace lobbingu u obou institucí (Chari – Murphy – Hogan 2011), jsou EP a EK v porovnání s jinými systémy stále řazeny mezi málo regulované systémy.¹⁰ Důvodem je nedostatek transparentnosti nastavených pravidel, malá otevřenost systému, neúčinný sankční mechanismus či neexistence nezávislého dozorového orgánu. Autoři pak poukazují zejména na to, že ačkoliv Evropský parlament přijal určitou formu seberegulace mnohem dříve než Evropská komise (rozdíl dvanácti let), EK dosáhla v daném srovnání lepšího výsledku (Chari – Murphy – Hogan 2011).

METODOLOGIE A VÝZKUMNÁ OTÁZKA

Předkládaný příspěvek přistupuje k regulaci v obou institucích jinak, ale především komplexněji než metoda CPI. Zde použité standardy totiž zohledňují jak stranu lobbujících, tak i stranu lobbovaných. Používáme jinou metodu evaluace a zaměřujeme se i na kategorie, které doposud zkoumány nebyly. Nevládní organizace stanovily celkem 38 mezinárodních standardů, které rozdělily do šesti kategorií: regulační vymezení, transparentnost, integrita, participace a přístup, kontrola a sankce, regulační rámec. Pro náš výzkum je však relevantních pouze prvních pět kategorií (regulační vymezení, transparentnost, integrita, participace a přístup, kontrola a sankce). Poslední, šestou kategorií (regulační rámec) nezkoumáme, neboť tato kategorie představuje standardy týkající se formálních požadavků, které by měly doprovázet jakoukoliv regulaci lobbingu. Tato kategorie je tak důležitá především pro aplikaci standardů předešlých pěti kategorií, nikoliv pro hodnocení již existující regulace v rámci evropských institucí. Jelikož nejde o obsahové standardy, které by bylo možné podrobit hodnocení, celou kategorii vynecháváme.

Cílem našeho hodnocení regulace lobbingu v EU podle mezinárodních standardů nevládních organizací je snaha zmapovat, jak si současné seberegulační nastavení Evropské unie (respektive jejích dvou hlavních institucí) stojí, a to v porovnání s modelem, s nímž přišly nevládní organizace. Na rozdíl od předchozích výzkumů není naším primárním cílem výsledky mezi EK a EP srovnávat, neboť funkce obou institucí v rámci EU se významně liší, i když má v rámci regulačního schématu průsečíky a vychází z obdobných empirických dat. Hlavní výzkumná otázka je zaměřena na zjištění regulačního nastavení u EK a EP v jednotlivých kategoriích mezinárodních standardů. Jaká je míra splnění konkrétních kategorií sledovaných standardů u EK a EP? Která z opatření dosahují teoretického ideálního nastavení, která nikoliv, která jsou splněna pouze částečně a která nijak aréna neumožňuje uplatnit vůbec?

V rámci předvýzkumu jsme identifikovali veškeré relevantní unijní dokumenty týkající se regulace lobbingu. Následně jsme analýze podrobili prvních pět výše zmíněných kategorií, obsahujících 35 mezinárodních standardů. V rámci každého jednotlivého standardu jsme v unijní dokumentaci hledali významovou shodu, nikoliv přesné formulace. V naší prezentaci výsledků pak slovně představujeme každý jednotlivý standard doplněný o naše hodnocení na základě škálového systému. Takto postupujeme u všech 35 relevantních standardů. Na závěr každé z pěti kategorií pak výsledky shrnujeme v přehledné tabulce.

V našem výzkumu jsme zkoumali aktuální verze všech relevantních dokumentů, které tvoří regulační nastavení lobbingu v EU. Pro přehlednost byly tyto zdroje rozděleny dle jednotlivých zkoumaných standardů v rámci každé kategorie (viz tabulku č. 1). Na rozdíl od předchozích prací (Crepaz – Chari 2014) budeme vycházet z již nové verze společného rejstříku, který začal fungovat v lednu 2015, a zahrneme rovněž nový kodex chování komisařů z roku 2018.

Hlavní metodou práce s daty je kvalitativní textová analýza relevantních dokumentů z oblasti současného regulačního nastavení lobbingu v EK a EP. Ve výše zmíněných dokumentech jsou sledována regulační opatření podle již zmíněných mezinárodních standardů nevládních organizací z roku 2015. U zkoumaného standardu bude sledován soulad z hlediska významu. Jelikož některé standardy obsahují více bodů a zároveň se pohybuje na scéně, která se občas liší od klasické státní, volíme pro hodnocení standardů následující škálový systém: *splněno*, *částečně splněno*, *nesplněno*, *nelze*. Pro zařazení do kategorie *splněno* se musí regulační nastavení u EK a EP shodovat na 100 %, přičemž nás zajímá významová shoda, nikoliv doslovná definice. U kvantitativních údajů pak přesné číslo. Hodnocení *částečně splněno* je podmíněno splněním alespoň jedné části daného standardu. Komentáře k tomuto výsledku pak upřesní, které části splněny jsou, a které nikoliv. V rámci výkladu je vysvětleno, v čem se naopak situace od standardu odchyluje. *Nesplněno* pak použijeme tehdy, když ani jedna část standardu není naplněna, avšak unijní prostředí není překážkou pro plnění daného standardu. Hodnocení *nelze* pak aplikujeme u standardů, kde specifikum EU jako politického systému neumožňuje daný standard sledovat. K samotnému hodnocení daného standardu nám v některých případech pomáhaly pokyny uvedené u každého jednotlivého standardu na webových stránkách věnovaných tomuto projektu (<http://lobbyingtransparency.net>).

Výzkum nelze oprostít od určitých limitů. V první řadě jde o samy standardy. Jsou sice aktuálně jediným komplexním instrumentem, který nevládní organizace považují za *příklad dobré praxe*, stále však jde pouze o iniciativu, která nebyla nijak formálně reflektována v mezinárodněpolitické rovině. Tato vize ideálního nastavení ovšem nijak nereaguje na rozdíly v politických systémech jednotlivých zemí, na kulturní a sociální rozdíly, natož potom na specifické prostředí *sui generis* nadnárodních institucí v rámci EU.

Dalším limitem je skutečnost, že některá opatření se v praxi nedodržují nebo kvůli slabé kontrole není úplně naplněna podstata daného regulačního opatření. Je proto nezbytné zdůraznit, že předmětem naší práce je výzkum formálního nastavení bez ambice postihnout

Tabulka č. 1**Přiřazení relevantních dokumentů a online zdrojů ke zkoumaným kategoriím**

Kategorie standardů	Relevantní dokumenty
1. Regulační vymezení	<ul style="list-style-type: none"> • Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU (dále jen Dohoda; Eur-Lex 2014a).
2. Transparentnost	<ul style="list-style-type: none"> • Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU (Eur-Lex 2014a). • Smlouva o EU v lisabonském znění a Smlouva o fungování EU (Eur-Lex 2007). • Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Eur-Lex 2001). • Rozhodnutí Komise o zveřejňování informací o jednáních mezi členy Komise a organizacemi či osobami samostatně výdělečně činnými (Eur-Lex 2014b). • Internetové stránky rejstříku transparentnosti a prováděcí pokyny k rejstříku (Rejstřík transparentnosti; Společný sekretariát rejstříku transparentnosti 2015).
3. Integrita	<ul style="list-style-type: none"> • Kodex chování komisařů (European Commission 2018). • Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU (Eur-Lex 2014a). • Rozhodnutí Komise o zveřejňování informací o jednáních mezi členy Komise a organizacemi či osobami samostatně výdělečně činnými (Eur-Lex 2014b). • Jednací řád EP (Evropský parlament 2017).
4. Participace a přístup	<ul style="list-style-type: none"> • Internetové stránky Evropské komise – sekce týkající se veřejných konzultací a participace na rozhodovacím procesu (Evropská komise 2017b). • Smlouva o EU v lisabonském znění a Smlouva o fungování EU (Eur-Lex 2007). • Rámec pro expertní skupiny Komise: Základní pravidla a veřejný registr (European Commission 2010).
5. Kontrola a sankce	<ul style="list-style-type: none"> • Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU (Eur-Lex 2014a). • Jednací řád EP (Evropský parlament 2017). • Kodex chování komisařů (European Commission 2018).

Zdroj: Autoři.

reálnou a proměnlivou regulační praxi v EU. V souvislosti s poměrně rychlým vývojem unijního prostředí patří k dalším limitům práce časově omezená platnost výsledků výzkumu. Navzdory těmto limitům, které nelze efektivně odstranit, výzkum nabízí potenciál pro budoucí srovnávání a zpětnou vazbu pro rozvoj regulačního systému.

EVROPSKÝ PARLAMENT A EVROPSKÁ KOMISE VE SVĚTLE MEZINÁRODNÍCH STANDARDŮ REGULACE LOBBINGU

V této části představujeme již vlastní analýzu současného regulačního nastavení lobbyingu v EP a EK prostřednictvím standardů zavedených nevládními organizacemi. U každé z pěti sledovaných kategorií mezinárodních standardů představujeme jednotlivé jim přidružené standardy, které následně vyhodnocujeme ve vztahu k dokumentům o regulaci lobbyingu platným v rámci EP a EK. Každou kategorii a hodnocení daných standardů shrnuje tabulka.

Regulační vymezení

Kategorie regulačního vymezení patří podle nevládních organizací ke klíčovým bodům celého mechanismu regulace. Obsahuje standardy týkající se především vymezení základních pojmů, které svými nuancemi zásadně ovlivňují naplnění či nenaplnění účelu dané regulace (International Standards 2015: Regulatory Scope). Mezinárodní standardy v tomto ohledu přicházejí se čtyřmi základními definicemi a dvěma výjimkami. Základní vymezení pojmů se týká lobbyingu jako činnosti, veřejného činitele, lobbisty jako aktéra a veřejného rozhodování jako činnosti. Výjimky z regulace, které kategorie taktéž obsahuje, by se měly týkat občanů, veřejných činitelů, diplomatů a politických stran.

První standard se týká definice lobbyingu. Tato činnost postihuje jak přímou, tak nepřímou komunikaci s veřejným činitelem, která je vykonávána, řízena či je v režii třetího subjektu ve snaze ovlivnit veřejný rozhodovací proces (International Standards 2015: Regulatory Scope). Ve věci definování toho, co je lobbying, není v bodě 7 Dohody (mezi EP a EK; viz tabulku č. 1) daná činnost přímo označena za lobbying, ale za „*oblast působnosti rejstříku*“. V Dohodě najdeme jak klíčová slova o přímé a nepřímé komunikaci ve snaze ovlivnit veřejný rozhodovací proces, tak i taxativní vyjádření činností, které se považují za „*nepřímé ovlivňování*“. V tomto ohledu jdou obě instituce dokonce nad rámec daného standardu (EUR-Lex 2014a). Standard hodnotíme jako *splněný*, neboť byla splněna významová shoda standardu. Jak jednotlivé příklady regulace lobbyingu ukazují, je naprosto klíčové na počátku velmi pečlivě vymežit, co všechno by mělo být považováno za lobbistickou činnost. Právě na definici je totiž následně navázána kontrola celé agendy.

U definice veřejného činitele je v rámci unijního prostředí potřeba tento standard brát jako definici aktérů, kteří jsou cílem pro lobbující subjekty. Podle standardu jsou těmito aktéry jednotlivci s rozhodovacími pravomocemi volení, jmenovaní nebo zaměstnaní v rámci exekutivy nebo legislativy (International Standards 2015: Regulatory Scope). V našem případě považujeme eurokomisaře a europoslance za ty, kteří jsou cílem lobbyingu. V současné Dohodě (bod 19) lze najít znění tohoto standardu, konkrétně v rámci zvláštních ustanovení věnujících se oblasti působnosti rejstříku (EUR-Lex 2014a).¹¹ Standard hodnotíme jako *splněný*.

Za lobbistu jako aktéra lobbistické činnosti označuje třetí standard fyzickou či právnickou osobu, která je zapojena do lobbistické aktivity pro soukromé, veřejné účely, případně obojí, a to jak za úplaty, tak bez úplaty (International Standards 2015: Regulatory Scope). Dnes lze výčet lobbujících subjektů v unijní úpravě regulace lobbyingu nalézt (příloha I Dohody), a to včetně podrobnějšího členění. V bodě 8 Dohody¹² dochází k rozdělení do pěti oddílů, které jsou dále členěny na pododdíly, jež obsahují přesnou charakteristiku každé skupiny (EUR-Lex 2014a). Opět udělujeme klasifikaci *splněno*. Stejně

jako v předchozích dvou situacích i zde je potřeba co možná nejpřesněji určit, kdo všechno je lobbista. Všechny tři výše zmíněné definice, jak je nevládní organizace připravily, jsou ve významové shodě s definicemi obsaženými v unijní meziinstitucionální Dohodě (EUR-Lex 2014a).

Co naopak v dané Dohodě nenajdeme, je definice veřejného rozhodování. Podle standardu jde o tvorbu či doplňování legislativy či jakýchkoliv dalších regulačních opatření; vývoj, modifikaci a implementaci veřejných politik, strategií a programů; a udělování zakázek nebo grantů, administrativních rozhodnutí nebo dalších rozhodnutí týkajících se veřejného financování (International Standards 2015: Regulatory Scope). Tento standard označujeme jako *nesplněný*.

Po definici lobbisty požadují mezinárodní standardy i vymezení těch, kteří by neměli být považováni za lobbující subjekty. V oblasti požadavků na definování výjimek jsou standardy většinou splněny. Odchyłka je patrná u výjimek pro občany. Podle standardu by kontakt občanů s veřejným činitelem za účelem řešení soukromých záležitostí neměl být považován za lobbying, pokud nepřekračuje určitou míru či důležitost, která by narušovala veřejný zájem (Tamtéž). Ačkoliv Dohoda taxativně vyjmenovává konkrétní skupiny, na něž se působnost rejstříku nevztahuje, nelze v tomto výčtu najít individuální osoby. Proto musíme standard označit jako *nesplněný*.

Jinak tomu je u výjimek pro veřejné činitele, diplomaty a politické strany. Standard řadí tyto aktéry do výjimek, pokud vystupují ve své funkci (International Standards 2015: Regulatory Scope). V bodech 12, 14, 15 a 16 Dohody je přímo uvedeno zvláštní postavení těchto aktérů (EUR-Lex 2014a). Standard tak ve druhém případě hodnotíme jako *splněný*.

Ačkoliv většinu definic lze v současné Dohodě po významové stránce nalézt, postrádáme některé konkrétní termíny, jako je *lobbying* či *lobbista*. Změnu lze očekávat v návrhu nové Dohody zakládající povinný rejstřík transparentnosti, kde je na základě návrhu Komise včleněn speciální článek vymezující všechny základní pojmy. Na rozdíl od současné Dohody nový návrh také explicitně zmiňuje výjimku pro občany (Evropská komise 2016a). Jelikož přistupujeme k závěrům na základě významové shody, mohli jsme klasifikovat čtyři ze šesti standardů jako *splněné* (viz tabulku č. 2).

Tabulka č. 2
Výsledky hodnocení mezinárodních standardů v rámci kategorie č. 1:
regulační vymezení

Kategorie: regulační vymezení	EK	EP
1. Definice lobbyingu	splněno	splněno
2. Definice veřejného činitele	splněno	splněno
3. Definice lobbisty	splněno	splněno
4. Definice veřejného rozhodování	nesplněno	nesplněno
5. Výjimka pro občany	nesplněno	nesplněno
6. Výjimka pro veřejné činitele, diplomaty, politické strany	splněno	splněno

Zdroj: Autoři.

Transparentnost

Transparentnost obecně patří mezi klíčové složky jakékoliv regulace lobbyingu. V této kategorii zkoumáme celkem deset standardů, které se týkají registrace organizovaných

zájmů, informací, které se při registraci uvádějí, či otevřenosti a poskytování dat v souvislosti s případným ovlivněním legislativních aktů v podobě legislativní stopy apod. Zásadním opatřením v rámci unijního prostředí je Rejstřík transparentnosti, společný pro EK a EP. Poprvé zde také narážíme na vícebodový standard, kde sledujeme naplnění každého jednotlivého bodu.

Integrální součástí prvního standardu této kategorie, sledujícího existenci rejstříku, je povinnost subjektů se do takového rejstříku registrovat. Podle standardu by měl existovat povinný registr lobbistů, do nějž by se lobbisté a lobbující organizace museli zaregistrovat, pokud by chtěli vykonávat lobbistickou aktivitu (International Standards 2015: Transparency). V Evropské unii je registrace na dobrovolné bázi a lobbisté prosazující nejrůznější zájmy nemají povinnost se do něho registrovat, ačkoliv jim plynou výhody, pokud tak učiní. I z tohoto důvodu patří unijní regulace lobbyingu k těm mírnějším regulačním systémům.¹³

Stejně i požadavek týkající se časové složky registrace není dnes naplněn. Standard říká, že je potřeba se registrovat před tím, než se začne lobbovat (Tamtéž). Dohoda¹⁴ však tuto povinnost neukládá, registrace lobbistů je v současné době dobrovolná a není nijak časově podmíněna. Druhá část standardu, týkající se aktualizace údajů spojených s aktivitami, požaduje, aby informace v rejstříku byly pravidelně aktualizovány. Měla by být také stanovena ohlašovací lhůta spojená s aktivitami tak, aby mohla být zajištěna případná intervence třetích stran (Tamtéž). Toto opatření lze v bodě d Kodexu chování přílohy II Dohody najít (EUR-Lex 2014a). Celkově proto standard hodnotíme jako *částečně splněný*.

Nenaplnění všech bodů můžeme najít také u taxativně uváděných informací o lobbistickém subjektu v rámci jeho registrace do Rejstříku transparentnosti. Rejstřík by měl obsahovat tyto informace:

- a) identita lobbisty;
- b) předmět zájmu a cíle lobbistické aktivity;
- c) příjemce případných výhod z lobbistických aktiv (není povinné);
- d) cílové subjekty lobbyingu;
- e) typ a frekvence lobbistických aktivit;
- f) podpůrné dokumenty sdílené s veřejnými činiteli;
- g) výdaje na lobbying (včetně materiálních);
- h) zdroje financování (u lobbistů zastupujících klienta – zdroje vydané za klienta a za intervenci);
- i) politické příspěvky (včetně materiálních);
- j) předchozí působení ve veřejné sféře (včetně členů rodiny);
- k) příjem financí z veřejných peněz (International Standards 2015: Transparency).

Současný, nepovinný rejstřík požaduje celkem pět z jedenácti podmínek (bod d, a, c přílohy II Dohody), a to: předmět zájmu a cíle lobbistické aktivity; typ a frekvenci lobbistických aktivit; výdaje na lobbying; zdroje financování; příjem financí z veřejných peněz (EUR-Lex 2014a). Další informace, které uvádějí mezinárodní standardy, nejsou v současnosti v rejstříku po lobbistech požadovány.¹⁵ Vidíme tak, že podmínky, které jsou dnes splněny, nepřímo odrážejí dobrovolnost rejstříku. Zbýlých šest podmínek pak požaduje po subjektech mnohem větší otevřenost a transparentnost. Celkově musíme standard označit jako *částečně splněný*.

Jinak tomu je u přístupu, otevřenosti a srovnatelnosti dat. Podle standardu by informace měly být přístupné online, prostřednictvím jednoduché webové stránky, volně přístupné, indexované a ke stažení. Data by měla v rámci otevřenosti splňovat co možná nejvíce standardy pro *open data* (<https://opendefiniton.org>). Speciální identifikační údaj by měl být přidělen každému registrovanému lobbistovi či lobbistické organizaci. Doporučuje se, aby jednotlivé informace byly mezi sebou propojené (International Standards 2015: Transparency). Společný rejstřík transparentnosti má své vlastní stránky, které jsou ve všech úředních

jazycích EU,¹⁶ subjekty mají své identifikační číslo a jsou přehledné (Rejstřík transparentnosti). Přístupnost a otevřenost dat u rejstříku transparentnosti proto mohou být označeny jako *splněné*.

Co se týče minimálního administrativního zatížení, u něž by systém měl umožňovat snadnou registraci a ohlašování s cílem omezit administrativní zátěž pro subjekty (International Standards 2015: Transparency), nám s evaluací tohoto standardu pomohou *guiding notes* mezinárodních standardů. Zde je snadná registrace definována jako možnost registrovat se online za použití jednoho systému. Díky tomu, že od samého počátku registrace subjektů probíhá online na stránkách rejstříku a jde o jeden kompaktní systém, můžeme hodnotit tento standard jako *splněný*.

Přístup veřejnosti k informacím o legislativě by měl být umožněn na základě práva veřejnosti na přístup k informacím včetně přístupu k informacím o lobbingu (Tamtéž). Nejenom díky existenci portálu *EUR-Lex*, ale především díky zakotvení práva občanů EU na informace v primárním právu (článek 15, odstavec 3 Smlouvy o fungování EU) můžeme tento standard taktéž hodnotit jako *splněný*.

S předchozím prvkem týkajícím se přístupu veřejnosti k informacím souvisí také další standard týkající se výjimek z tohoto přístupu. Regulační nastavení by mělo jasně vymezit výjimky z přístupu k informacím soukroměprávního charakteru, z bezpečnostních důvodů a u finančně citlivých dat, které by mohly způsobit škodu, pokud by byly zveřejněny (International Standards 2015: Transparency). V tomto ohledu primární právo EU požadavek splňuje, protože se počítá s definováním zásad a nezbytných omezení v rámci řádného legislativního postupu (článek 15, odstavec 3 Smlouvy o fungování EU). I zde můžeme standard hodnotit jako *splněný*.

Mezinárodní standardy dále požadují takzvané proaktivní zveřejňování. Veřejní činitelé a veřejné orgány by měli zveřejňovat organizační, programové, administrativní, finanční a obchodní informace, shrnutí z jednání a dalších interakcí s třetími stranami, stejně jako všechny podkladové materiály a přípravné analýzy, které obdrželi v rámci své práce. Tyto povinnosti by se měly vztahovat i na veškeré operace expertů a konzultačních orgánů, které pracují na žádost veřejného sektoru (International Standards 2015: Transparency). Evropská komise se smí od 1. 12. 2014 scházet pouze s registrovanými lobbisty a zveřejňovat s nimi plánované schůzky. Přístup však nezahrnuje takzvanou proaktivní politiku zveřejňování, protože se nedotýká podkladových materiálů (EUR-Lex 2014b). Přestože je zřetelná určitá změna na straně EK, musíme tento standard označit pouze jako *částečně splněný*. Parlament pak na daný standard nereaguje vůbec, odtud hodnocení *nesplněno*.

Další standard se týká povinnosti vést legislativní stopu (*legislative footprint*). U legislativy a politických iniciativ by legislativní stopa měla být součástí návrhu, včetně uvedení historie, zapojení veřejnosti, procesu předcházejícího vůbec iniciaci a také odkaz na data z registru lobbistů (International Standards 2015: Transparency). Tento instrument není v současnosti naplněn ani u Komise, ani u Parlamentu. Neboť tento instrument je aktuálně využíván pouze na dobrovolné bázi zejména u garančního výboru pro daný legislativní návrh, a to v závislosti na rozhodnutí jeho předsedy.¹⁷ Splnění povinnosti vést legislativní stopu v rozhodovacím procesu proto klasifikujeme jako *nesplněnou*.

Naopak je tomu u standardu týkajícího se jasných, volných a souhrnných informací. Veškeré informace musejí být veřejně dostupné, bez poplatků (kromě nákladů na dopravu) a bez limitů opětovného použití. Veškeré informace a analýzy by měly být prezentovány v čitelné formě (Tamtéž). Tento standard je díky článku 10, odstavci 1 nařízení č. 1049/2001 splněn včetně podmínky bezúplatného získání požadovaných informací (EUR-Lex 2001). Standard u obou institucí tak hodnotíme jako *splněný*.

V kategorii transparentnost, kterou tvoří celkem deset standardů, se negativně projevuje princip dobrovolnosti, který se uplatňuje napříč dokumenty. V případě zavedení

Tabulka č. 3
Výsledky hodnocení mezinárodních standardů v rámci kategorie č. 2:
transparentnost

Kategorie: transparentnost	EK	EP
7. Povinný rejstřík	nesplněno	nesplněno
8. Včasná registrace a hlášení	částečně splněno	nesplněno
9. Poskytované informace	částečně splněno	nesplněno
10. Přístup, otevřenost, srovnatelnost dat	splněno	splněno
11. Minimální administrativní zatížení	splněno	splněno
12. Přístup veřejnosti k informacím ohledně legislativy	splněno	splněno
13. Omezené výjimky	splněno	splněno
14. Proaktivní zveřejňování	částečně splněno	nesplněno
15. Stopa v rozhodovacím procesu	nesplněno	nesplněno
16. Jasně, volně a souhrnné informace	splněno	splněno

Zdroj: Autoři.

povinného Rejstříku a rozšíření množství poskytovaných informací ze strany lobbistů by došlo k většímu naplnění kategorie, a tedy více standardů by bylo zhodnoceno jako *splněno* (viz tabulka č. 3).

Integrita

Kategorie sledující kodexy, zaměstnanecká pravidla a další standardy seberegulace odráží mezinárodní standardy Rady Evropy z roku 2001 (International Standards 2015: Integrity). V této kategorii se tak soustředíme především na chování jednotlivých aktérů, tedy jak lobbujících, tak i lobbovaných. Hlavním opatřením v obou případech je kodex chování, který taxativně vyjmenovává, jak by se veřejně činné osoby či lobbisté měli chovat. U této kategorie musíme sledovat Komisi i Parlament zvláště z důvodu rozdílných kodexů chování, které obě instituce mají. Část týkající se lobbistů je pak společná pro obě instituce.

Kodexy chování patří obecně mezi hlavní dokumenty určující pravidla pro stranu lobbovaných. Veškeré veřejně činné osoby by se měly řídit určitými pravidly chování, včetně pravidel pro jednání s třetími subjekty. Tato pravidla by měla obsahovat:

- a) základní principy chování, včetně transparentnosti, integrity, reaktivity, nestrannosti, spravedlivosti, odpovědnosti a služby veřejnému zájmu;
- b) povinnost vést pravdivý a detailní zápis z akcí, včetně schůzek s lobbisty;
- c) povinnost vyhnout se kontaktům s nezaregistrovanými lobbisty a možnost nahlásit narušení pravidel lobbingu svým nadřízeným či relevantnímu kontrolnímu orgánu;
- d) povinnost zachování mlčenlivosti, kromě práva veřejnosti na informace;
- e) souhrnný mechanismus pro vypořádání se s reálným, potenciálním nebo zdánlivým střetem zájmů, včetně nemožnosti být zároveň lobbistou;
- f) souhrnný postup pro nakládání s dary včetně jejich registrace nebo odmítnutí;

g) systém pro zveřejnění majetku a zájmů veřejné osoby, stejně i vlastní rodiny a obchodních partnerů s ohledem na pozici veřejné osoby v rámci rozhodovacího procesu (Tamtéž).

U tohoto standardu Evropská komise po aktualizaci svého kodexu v roce 2018 splňuje většinu pravidel (European Commission 2018). S výjimkou zápisů z akcí a závazku nejednat s nezaregistrovanými zájmy. Ty jsou však ukotveny v článku 1 rozhodnutí Komise (EUR-Lex 2014b). V souvislosti s Komisí tak můžeme standard hodnotit jako *splněný*. Jinak tomu je u Evropského parlamentu, v jehož kodexu není ukotvena ani mlčenlivost, ani povinnost vést zápis ze schůzek s lobbisty.¹⁸ Zbylé body lze nalézt v článku 1, odstavcích a, b Kodexu chování poslanců v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů; článku 6 Prováděcích opatření ke Kodexu chování poslanců; článku 2, odstavci C, článků 4 a 5 přílohy I Jednacího řádu (Evropský parlament 2017). Z tohoto důvodu musíme standard u EP označit pouze jako *částečně splněný*.

Další dva standardy, které se v rámci kategorie integrity vztahují k veřejným osobám, se týkají předzaměstnaneckých a postzaměstnaneckých restrikcí. U postzaměstnaneckých omezení, která označujeme také jako problematiku otáčivých dveří (*revolving doors*), by doba vychladnutí (*cooling-off period*) měla trvat alespoň dva roky, než bývalý veřejný činitel bude moci lobbovat u své předchozí instituce. Souhlas od etické komise může být vyžadován před přijetím takové pozice (International Standards 2015: Integrity). Komise nově splňuje předepsanou dobu dvou let u komisařů a u osoby předsedy Komise se doba prodlužuje až na tři roky. Toto navýšení je nově platné od 1. února 2018 jako důsledek aktivity předsedy EK Junckera, který se tomuto tématu věnoval ve svém projevu o stavu Evropské unie (European Commission 2018; Juncker 2016). Bohužel EP tuto věc zatím neošetřuje vůbec. Proto hodnotíme standard jako *splněný* u Evropské komise a jako *nesplněný* u Evropského parlamentu.

V případě předzaměstnaneckých restrikcí je možné situaci řešit pouze parametrem *nelze*. Standard požaduje, aby budoucí veřejní činitelé (s výjimkou volených), především ti najímaní nebo ti, kteří mají poradní či regulační roli, byli prověřeni, zda nejsou ve střetu zájmů. Na základě prověření mohou být odvoláni nebo dozorováni, případně diskvalifikováni z procesu ucházení se o potenciální pozici (International Standards 2015: Integrity). Jak u europoslanců, tak u komisařů nelze standard hodnotit, protože v obou institucích jde o specifickou volební proceduru těchto představitelů.¹⁹

Kodex chování pro lobbisty by měl být povinný ze zákona, vytvořený po konzultaci všech zúčastněných stran a měl by obsahovat základní standardy chování. Zejména v spojitosti s upřímností a definicí toho, co je považováno za nepřipustné jednání (Tamtéž). Dnes je takový kodex součástí dobrovolné registrace do rejstříku transparentnosti. Je podmínkou zápisu do rejstříku, ale není vynucen zákonem, a tudíž neodpovídá podmínkám. Naopak při zkoumání obsahu kodexu dochází ke splnění. Prakticky veškeré body tohoto kodexu (body a–n přílohy III Dohody) by mohly potvrdit naplnění tohoto standardu (EUR-Lex 2014a). Celkově proto musíme ohodnotit standard u obou institucí jako *částečně splněný*.

Poslední standard kategorie se týká seberegulace. Podle standardu by mělo být přijato opatření, které by podpořilo lobbisty, aby na dobrovolné bázi přijímali, zveřejňovali a ohlašovali další etické povinnosti (včetně možnosti učinit tyto kroky najednou). Případné závazky by pak měly být doprovázeny vnitřní kontrolou a sankčním mechanismem a měly by být zapracovány do širší strategie řízení společnosti (International Standards 2015: Integrity). Dnes unijní regulační opatření těmto požadavkům neodpovídá. Evropská unie v současnosti nevytváří pobídky pro lobbisty tak, aby oni sami přijímali další etické povinnosti, a to nad rámec unijní regulace. Je stanoven kodex chování, který lobbující subjekty podepisují v okamžiku, kdy se registrují do rejstříku. Článek 21 odstavec 2 Dohody dále konstatuje, že registrovaný subjekt, pokud má vlastní kodex chování, by ho měl předložit (EUR-Lex 2014a). Standard klasifikujeme jako *nesplněno*.

V souvislosti s integritou EK a EP realizují vlastní strategii, a proto bylo možné, aby vykazovaly zásadní rozdíl. Evropská komise má mnohem lépe nastaveny seberegulační opatření než Evropský parlament, který je také mnohem benevolentnější například v řešení takzvaného problému otáčivých dveří.²⁰

V kategorii integrity jsme ohodnotili jako *splněno* 3 z 5 standardů u EK a pouze 1 z 5 u EP (viz tabulku č. 4).

Tabulka č. 4:
Výsledky hodnocení mezinárodních standardů v rámci kategorie č. 3:
integrity

Kategorie: integrity	EK	EP
17. Kodexy chování	splněno	částečně splněno
18. Postzaměstnanecké restrikce	splněno	nesplněno
19. Předzaměstnanecké restrikce	nelze	nelze
20. Kodex chování pro lobbisty	částečně splněno	částečně splněno
21. Standardy chování	splněno	splněno
22. Seberegulace	nesplněno	nesplněno

Zdroj: Autoři.

Participace a přístup

Kategorie participace a přístupu se týká nejen spravedlivého zastoupení organizovaných zájmů, ale především zajištění přístupu k rozhodovacímu procesu pro veřejnost. Součástí dobré regulace lobbingu by měl být i mechanismus rovného přístupu všech, kteří projeví zájem o unijní agendu (International Standards 2015: Participation and Access). V této kategorii sledujeme standardy, které se týkají rovnosti zastoupení zájmů a veřejnosti či transparentnosti a otevřenosti ve chvíli, kdy došlo z nějaké strany k ovlivnění. U pěti standardů této kategorie se jasně ukazuje odlišná role EK a EP v rámci politického systému Evropské unie. Za přípravu legislativy a konzultace je odpovědná Evropská komise, nikoliv parlament.²¹ Z tohoto důvodu musí být standardy u EP klasifikovány jako *nelze*. U ostatních standardů této kategorie jsou obě instituce hodnoceny stejně, neboť vycházíme z primárního práva, platného pro obě instituce.

První je právo na participaci. Všeobecné právo na participaci na rozhodovacím procesu by mělo existovat pro všechny zájmové skupiny a veřejnost (Tamtéž). Samo právo na participaci má podle článku 10, odstavce 3 Smlouvy o EU v lisabonském znění každý občan Evropské unie (EUR-Lex 2007). Standard tedy můžeme hodnotit jako *splněný*.

Dále je potřeba, aby v zákoně nebo ve skupině zákonů byly vytyčeny různé prostředky, jimiž by se veřejnost mohla zapojit do formulace, implementace a evaluace politik a zákonů. Zahrnovaly by stanovení časového rámce a specifického mechanismu k šíření informací o veřejných setkáních, účasti či pravidlech participace, nástrojů, jak předkládat své komentáře či názory na specifické politiky (International Standards 2015: Participation and Access). I v tomto případě je nám oporou primární právo (článek 11, odstavce 1, 2 a 4 Smlouvy o EU v lisabonském znění), v němž je tento standard formálně zakotven. Veřejnost i zájmové skupiny občanské společnosti mají právo zapojovat se do rozhodovacího procesu na evropské úrovni (EUR-Lex 2007). Opět můžeme standard hodnotit jako *splněný*.

Takzvané rovnocenné příležitosti v rámci participace na veřejném rozhodování pro různé skupiny a veřejnost (International Standards 2015: Participation and Access) nejsou dnes v primárním právu žádným způsobem specifikovány. Musíme proto tento standard vyhodnotit jako *nesplněný*.

U následujících pěti standardů pak budeme sledovat, z již výše zmíněných důvodů, pouze Evropskou komisi. Ve věci včasnosti a efektivnosti by veřejné orgány měly poskytovat adekvátní časové rozmezí pro konzultace, které umožní dostatek času pro nastudování přípravných materiálů z diskuse. Zároveň by měla být prosazována efektivní participace ve vhodné fázi předkládaného návrhu, tedy ještě před přijetím konečného rozhodnutí (Tamtéž). K hodnocení zkoumání včasnosti a efektivního příspěvku nám poslouží procesní pravidla uvedená na internetových stránkách EK, kde jsou stanoveny přesné lhůty jednotlivých konzultací (Evropská komise 2017b).²² Zároveň je potřeba připomenout, že k této činnosti dochází ještě předtím, než EK odešle svůj návrh Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie. Z tohoto důvodu hodnotíme standard jako *splněný*.

Jinak tomu je se zveřejněním výsledků. Standard říká, že názory účastníků veřejných konzultací (ať už podané ústně, či písemnou formou) by měly být zveřejněny, včetně označení takových názorů, které byly brány v úvahu a proč (International Standards 2015: Participation and Access). V rámci unijních konzultací jsou příspěvky zveřejňovány. Liší se však praxe u jednotlivých konzultací v tom, jak je zveřejněna zpětná vazba, a tedy i reflexe k jednotlivým příspěvkům. Zatímco jednou EK uvádí pouze shrnutí připomínek, jindy dodává podrobný seznam zúčastněných stran včetně jejich stanovisek. Standard tak označujeme jako *částečně splněný*.

Součástí kategorie participace je také reflexe možnosti vyloučit účastníka a právo na odeprání participace. Veřejné orgány by měly poskytnout v písemné formě odůvodněné stanovisko, proč bylo právo na participaci odepráno. Zároveň ti, kteří byli z procesu vyloučeni, by měli mít možnost zpochybnit toto vyloučení v rychlé proceduře, tak aby se mohli případně do tohoto procesu vrátit (Tamtéž). Primární právo a ostatně i provozní ustanovení ohledně konzultačních režimů se věnují pouze přístupu veřejnosti k informacím a následně k mechanismu samému. Vylučování nikde specifikováno bohužel není,²³ tudíž standard hodnotíme jako *nesplněný*.

Další standard se týká paritního zastoupení, které by mělo zahrnovat jak expertní, tak poradní orgány, reprezentující rozmanitost zájmů a názorů (Tamtéž). U paritního zastoupení tak můžeme říci, že je tato zásada zakotvena v příloze III Rámce, a to u výběru expertů do poradních skupin jako jednoho z nezbytných kritérií (European Commission 2010), proto zde přidělujeme hodnotu *splněno*.

S předchozím standardem souvisí i zveřejňování případného střetu zájmů členů těchto poradních a expertních skupin (International Standards 2015: Participation and Access). Tuto úpravu lze nalézt v článku 11, odstavci 2 přílohy IV Rámce (European Commission 2010). Opět tedy klasifikace *splněno*.

Poslední standard této kategorie je zaměřen na pobídky strany, u níž se lobbuje, vůči lobbistům. Jakékoliv pobídky pro lobbisty by měly být zvažovány tak, aby nedošlo k nerovnému přístupu mezi organizovanými zájmy a běžnými občany (International Standards 2015: Participation and Access). V EU jsou pobídky svázány přímo s registrací do rejstříku, kde je užívání pobídek otevřeno pouze organizacím, nikoliv veřejnosti. Evropská komise nabízí čtyři pobídky pro zapsání do rejstříku, a to předávání informací zapsaným subjektům při zahajování veřejných konzultací; opatření týkající se odborných skupin a jiných poradních orgánů; zvláštní seznamy pro rozesílání zpráv; patronát Evropské komise. Evropský parlament požaduje, aby registrace představovala podmínku získání propustky ke vstupu do budovy parlamentu. Kvůli základnímu nastavení a nemožnosti užívat pobídky tento parametr hodnotíme jako *nesplněno*, tedy že veřejnost je ve srovnání s podmínkami institucí vůči zájmům znevýhodněna.

Tabulka č. 5
Výsledky hodnocení mezinárodních standardů v rámci kategorie č. 4:
participace a přístup

Kategorie: participace a přístup	EK	EP
23. Právo na participaci	splněno	splněno
24. Veřejný konzultační proces	splněno	splněno
25. Rovnocenné příležitosti	nesplněno	nesplněno
26. Včasný a efektivní příspěvek	splněno	nelze
27. Zveřejnění výsledků	částečně splněno	nelze
28. Odepření práva	nesplněno	nelze
29. Paritní zastoupení	splněno	nelze
30. Zveřejňování zájmů	splněno	nelze
31. Pobídky pro lobbisty	nesplněno	nesplněno

Zdroj: Autoři.

Kontrola a sankce

Nastavení kontroly, sankcí a stížností patří dle nevládních organizací ke standardnímu vybavení každého regulačního mechanismu v rámci zachování integrity. Tato kategorie mezinárodních standardů se proto zaměřuje na existenci nezávislého dozorového orgánu, na mechanismus stížností a sankcí za porušení regulačních opatření (International Standards 2015: Oversight, Management and Sanctions). Opět v této kategorii sledujeme vícebodové standardy.

První standard této kategorie se týká řízení a kontroly. Nezávislý a odpovědný dohledový orgán by měl:

- a) řídit registraci lobbistů;
- b) řešit případný střet zájmů;
- c) shromažďovat a šířit umístění zveřejněných informací;
- d) monitorovat dodržování pravidel;
- e) řešit stížnosti;
- f) vyšetřovat zjevná porušení a anomálie;
- g) konzultovat a definovat další regulační opatření (Tamtéž).

Ve věci řízení a kontroly v současnosti není v EU žádný nezávislý dozorový orgán, který by dohlížel na dodržování regulačního nastavení. V rámci společného rejstříku transparentnosti sice existuje společný sekretariát rejstříku transparentnosti, ale nedá se hovořit ani v tomto případě o nezávislém orgánu. Tato instituce je tvořena úředníky EP a EK, jejichž činnost koordinuje vedoucí oddělení z generálního ředitelství EK (EUR-Lex 2014a). Vzhledem k tomu, že společný sekretariát není nezávislý, ale naplňuje jednotlivé body tohoto standardu, můžeme standard vyhodnotit jako *částečně splněný*.

Další standard požaduje, aby dohledový orgán či mechanismus poskytoval návod či školení lobbistů i veřejných činitelů v postupu aplikace pravidel, pomohl analyzovat trendy, zveřejňovat výsledky, zvyšovat povědomí mezi veřejností a odborníky o posledním vývoji a přispíval k dodržování nastaveného systému (International Standards 2015: Oversight, Management and Sanctions). Tento standard, týkající se udělování rad a analýz, jež

by měly lobbujícím subjektům pomáhat s dodržováním nastaveného systému, zajišťuje společný sekretariát rejstříku transparentnosti dostatečně, a to v člancích 24, 25, 26 a 27 Dohody (EUR-Lex 2014a). Standard tak můžeme označit jako *splněný*.

Podstatnou součástí regulace v této kategorii je i mechanismus stížností, který umožní komukoliv nahlásit porušení pravidel otevřeně, důvěrně nebo anonymně. Zároveň by daný subjekt měl mít možnost být informován o výsledcích své stížnosti s ohledem na ochranu soukromí (International Standards 2015: Oversight, Management and Sanctions). Dnes takový mechanismus v unijní úpravě existuje (článek 1 přílohy IV Dohody), ale není v současnosti možné podávat například anonymní stížnosti (EUR-Lex 2014a). Z tohoto důvodu musíme standard hodnotit pouze jako *částečně splněný*.

Neméně důležitou součástí páté kategorie jsou také sankce. Lobbisté a veřejní činitelé by měli být podrobena efektivním, přiměřeným a odrazujícím sankcím při porušení regulačních pravidel. Tyto sankce by měly mít širokou škálu postihů, zahrnující i trestněprávní postih, dočasné vyškrtnutí z rejstříku nebo disciplinární slyšení u veřejných činitelů. Jména sankcionovaných by pak měla být zveřejněna. Kontrakty z veřejných peněz by při porušení pravidel měly být neplatné. Odpovědnost by měly nést také další skupiny, které se podílely na případném podvodu (International Standards 2015: Oversight, Management and Sanctions). V tomto bodě je potřeba analýzu splnění standardu zpracovat odděleně pro lobbující, Evropskou komisi a Evropský parlament. Pro lobbisty existují v dnešním nastavení rejstříku (příloha IV Dohody) pouze dva druhy sankcí: vyškrtnutí z rejstříku a odnětí povolení vstupu do prostor Evropského parlamentu. Tyto sankce se však uplatní až při opakované a úmyslné nespolečné nebo při závažném porušení kodexu chování. O sankcích rozhodují generální tajemníci EP a EK, přístup do prostor EP pak může odebrat kolegium kvestorů (EUR-Lex 2014a). Jelikož žádný trestněprávní postih ani odebrání kontraktů neexistuje, vnímáme tuto část standardu jako nenaplněnou. V případě EK může komisař při neplnění svých povinností nebo při výrazném porušení svých povinností být odvolán předsedou Evropské komise a zároveň přijít o penzi a další benefity. V tomto nastavení bychom mohli standard označit za naplněný, protože odpovídá sankcím požadovaným vůči veřejným činitelům. Poslední prvek představují sankce vůči europoslancům, kteří mohou porušit kodex chování v souvislosti s deklarací finančních zájmů a se střetem zájmů. Podle článku 8 přílohy I Jednacího řádu EP a článku 166, odstavců 3–5 Jednacího řádu EP rozhoduje o sankcích předseda EP na návrh poradního výboru, který věc prošetří a vyslechne daného poslance. Mezi sankce patří udělení důtky, ztráta denního příspěvku až na deset dnů, vyloučení z parlamentní činnosti až na deset dnů, zákaz zastupovat parlament či možnost zbavení funkce v rámci EP, o které však rozhoduje Konference předsedů (Evropský parlament 2017a). I v tomto dílčím segmentu bychom mohli vnímat standard jako vyhovující. Celkově pak standard můžeme hodnotit jako *částečně splněný*.

Tabulka č. 6

Výsledky hodnocení mezinárodních standardů v rámci kategorie č. 5: kontrola a sankce

Kategorie: kontrola a sankce	EK	EP
32. Řízení a kontrola	částečně splněno	částečně splněno
33. Rady, analýzy a povědomí	splněno	splněno
34. Mechanismus pro podávání stížností	částečně splněno	částečně splněno
35. Sankce	částečně splněno	částečně splněno

Zdroj: Autoři.

Každá regulace, pokud má dobře vymezeny základní pojmy i pravidla, je zbytečná, pokud v ní neexistuje nezávislý dozorový orgán. Ten musí dohlížet na dodržování stanovených pravidel a mít kompetence k jejich vymáhání v podobě nastolení účinných sankcí. Současná mírná regulace lobbingu u unijních institucí nemůže dostatečně naplnit podmínky této kategorie. Hlavním problémem je především absence nezávislého dozorového orgánu a nedostatečný sankční mechanismus vůči lobbujícím subjektům.

* * *

V našem výzkumu jsme podrobili zkoumání současný systém nastavení regulace lobbingu u Evropské komise a Evropského parlamentu z hlediska mezinárodních standardů, které po dvouleté práci publikovaly v roce 2015 přední nevládní organizace v čele s *Transparency International*. Dané mezinárodní standardy představují komplexní systém opatření v rámci regulace lobbingu, který vychází z praxe různých regulačních systémů po celém světě. Ve 35 standardech rozdělených do pěti tematických kategorií nevládní organizace poskytly podrobný návod pro státy, které chtějí lobbing efektivně regulovat, případně svoje současné regulační nastavení ještě posílit přijímáním potřebných opatření.

V našem výzkumu jsme se snažili hledat významovou shodu unijní regulace pro Evropskou komisi a Evropský parlament právě s výše zmíněnými standardy, odrážejícími nejruznější regulační opatření různých systémů. Na základě výsledků můžeme deklarovat, že současné unijní regulační nastavení, respektive jeho formální dokumentace, která tvoří páteř unijní regulace, vykazuje podle standardů nevládních organizací značné rezervy. Systém je po významové stránce nejsilnější z hlediska svého vymezení či transparentnosti, a naopak nejslabší v oblasti kontroly, sankcí a integrity. Zjištěná reflexe zcela odpovídá základním parametřům dobrovolného a seberegulačního charakteru systému, který byl v EU instalován.

Tabulka č. 7

Výsledky hodnocení 38 standardů dle škálového systému u obou institucí

Instituce EU	splněno	částečně splněno	nesplněno	nelze
Evropská komise	18	8	8	1
Evropský parlament	13	5	11	6

Zdroj: Autoři.

Cílem naší práce bylo zmapování shody unijní regulace s mezinárodními standardy podle škálového systému, který může v budoucnosti sloužit jako základ pro porovnání vývoje regulace lobbingu u unijních institucí v čase. Na základě výsledků výzkumu, které jsou shrnuty v tabulce č. 7, nejvíce standardů (26 z 35) *splňuje* nebo *částečně splňuje* právě Evropská komise. Pokud bychom se na její výsledky měli dívat optikou jednotlivých kategorií, můžeme deklarovat největší shodu s mezinárodními standardy u kategorie regulačního vymezení a transparentnosti. Nejvíce nesplněných standardů pak EK vykazuje v kategorii participace a přístup. U Evropského parlamentu pak byl ohodnocen napříč kategoriemi *nesplňuje* téměř stejný počet standardů jako u hodnocení *splňuje* (11 ku 13). Pohledem jednotlivých kategorií pak Evropský parlament, podobně jako u EK, vykazuje největší podíl s hodnocením *splněno* v kategorii regulačního vymezení a transparentnosti, a sice díky společným dokumentům, které platí pro obě instituce. Na druhou stranu nejvíce standardů klasifikovaných jako *nesplněno* můžeme nalézt u EP v kategorii integrity. V těchto výsledcích se projevuje především existence rozdílných kodexů chování

u Evropské komise a parlamentu. Podíváme-li se na celkové výsledky, pak EK alespoň částečně splňuje více než polovinu standardů. Parlament naopak méně než polovinu. Obě instituce vykazují velký prostor pro posílení regulace zejména v oblastech integrity, participace a přístupu. Když přihlídneme k míře naplnění regulace lobbingu podle mezinárodních standardů, má EK rezervy částečné či absolutní v 16 případech z 34 a EP v 16 z 29 případů. Jak ukázal výzkum, mezi zásadní problémy patří neucelenost unijní regulace, dobrovolný rejstřík transparentnosti, nedostatek poskytovaných údajů v rejstříku, absence nezávislého dozorového orgánu a přísnějších sankcí či benevolentní používání legislativní stopy. V případě EP by bylo potřeba přijmout více opatření vůči lobbovaným, tedy europoslancům, tak aby došlo k většímu naplnění mezinárodních standardů – ať už v podobě přijetí postzameštnaneckých restrikcí, či větší otevřenosti v rámci kontaktu poslanců se zájmy.

Evropská unie se nyní nachází z hlediska regulace lobbingu v poměrně bouřlivém období. Diskutuje se o legislativní stopě, o zřízení nezávislého dozorového orgánu s možností udělovat sankce za porušení, o povinném vedení deníku schůzek veřejných činitelů s lobbyisty, o darech a dalších tématech. V mnohých položkách byl vstupní moment učiněn a opatření byla iniciována. Zůstávají však často na dobrovolné bázi nebo nejsou ošetřeny zcela. Příkladem je návrh (Evropská komise 2016a) na vznik meziinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti pro všechny tři instituce (EK, EP a Radu EU). S prosazením této dohody, která by měla učinit společný rejstřík transparentnosti povinný a zahrnout dodnes nijak neregulovanou Radu EU, to však nebude mít Komise vůbec jednoduché. Hlavní překážkou pro přijetí tohoto návrhu jsou především regulační opatření, která by se dotkla stálého zastoupení členských států, neboť národní vlády daly jasně najevo, že nechtějí, aby se případná regulace týkala tohoto orgánu (Eriksson 2016).

Optikou sledovaného systému a s ohledem na poslední iniciativy můžeme právě Evropskou komisi označit za tahouna regulace lobbingu v Evropské unii. Do budoucna by se regulace lobbingu v EU mohla zaměřit především na tři hlavní věci, a to na prohloubení, rozšíření a harmonizaci jednotlivých regulačních opatření. Prohloubení by mohlo probíhat po vzoru zkoumaných mezinárodních standardů. V tomto ohledu standardy poskytují určitý návod na to, co všechno by mělo být předmětem regulace. Rozšíření regulace se nabízí pak spíše ve smyslu napojení dalších aktérů napříč unijními institucemi, zejména Rady EU. V neposlední řadě by pak mělo dojít k harmonizaci regulačních opatření včetně oblasti pojmosloví.

¹ Litva (2001), Polsko (2005), Maďarsko (2006), Austrálie (2008), Izrael (2008), Francie (2009), Slovinsko (2010), Mexiko (2010), Nizozemsko (2012), Rakousko (2012), Chile (2013), Velká Británie (2014) – viz Crepez – Chari (2014: 76).

² V roce 2009 OECD definovala deset základních principů, které mají vést ke zlepšení transparentnosti lobbingu v rámci konceptu dobrého vládnutí. (<http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>).

³ Myšleno komisaře.

⁴ Myšleno europoslance.

⁵ Pro daný projekt byly zřízeny i speciální webové stránky (<http://lobbyingtransparency.net>), na kterých lze velmi přehledně procházet jednotlivé kategorie s danými standardy, včetně vysvětlujících poznámek.

⁶ V minulosti však existovaly snahy i tuto instituci zapojit například do projektu společného rejstříku transparentnosti, který od roku 2011 sdílí Evropská komise s Evropským parlamentem a který byl v roce 2014 revidován, přičemž o jeho další revizi se v současnosti opět diskutuje.

⁷ Regulace se postupně vyvíjela v takzvané Galleho, Fordově a Nordmanově zprávě. Diskutovalo se o definici lobbyisty, výšce nepřijatelného daru, sankcí, finančním přiznání atd. (Lehmann 2009: 56–57). Evropský parlament posléze postavil svou regulaci především na regulaci pohybu, tedy vydávání propustek do sídla EP pro lobbyisty, kteří podepsali kodex chování (Crepez – Chari 2014: 76–77).

⁸ Za předchůdce rejstříku je považována databáze CONNECS (Konzultace, Evropská komise a občanská společnost), která byla spuštěna v roce 2002. Neexistovala však ani pobídka, ani povinnost se v databázi registrovat (Obradovic 2009: 303–304).

⁹ Ke dni 15. dubna 2018 bylo v rejstříku zapsáno 11691 subjektů (Rejstřík transparentnosti 2018).

- ¹⁰ Charakteristiku málo regulovaných systémů poskytují Kubová a Pitrová (2013: 327), které tvrdí, že v těchto systémech je snaha regulovat lobbying, ale bez zásadních praktických dopadů. Registrace lobbistů není dostatečná z pohledu poskytovaných informací. Registr je veřejný, ale online forma není bez problémů. Dalším charakteristickým rysem je dopad na omezený počet aktérů či úplná absence přechodových opatření či dozorového orgánu.
- ¹¹ Aktuálně se diskutuje o nové podobě Dohody. Evropská komise ji představila Radě EU a Evropskému parlamentu 28. září 2016. Po několika odkladech v EP schválila konference předsedů mandát pro vyjednávání s EK a Radou EU. Návrh EK byl pak několikrát předmětem pracovní skupiny Rady EU (European Parliament 2017) a nyní je ve fázi vyjednávání. V případě, že se stav zkoumané dohody z roku 2014 a navrhované budoucí dohody bude lišit, rozdíl zdůrazníme, protože pro budoucí vývoj standardů může mít zásadní vliv. Například ve věci povinného rejstříku transparentnosti v článku 2 návrh dohody přehledně uvádí definice veškerých aktérů včetně zástupců zájmových skupin či veřejných osob (Evropská komise 2016a).
- ¹² Jde o: 1. poradenské/advokátní kanceláře a samostatně výdělečně činné poradce; 2. interní lobbisty a obchodní/podnikové a profesní sdružení; 3. nevládní organizace; 4. expertní skupiny typu think-tank, výzkumná a akademická zařízení; 5. organizace zastupující církve a náboženské společnosti; 6. organizace zastupující místní, regionální a obecní orgány, jiné veřejné či smíšené subjekty atd. (příloha I Dohody).
- ¹³ Případné posílení regulace lobbyingu v budoucnosti by se mělo jistě zaměřit na povinný rejstřík, stejně tak nová Dohoda by kromě EP a EK měla zahrnovat i Radu EU, která v současnosti není součástí Dohody. Subjekty lobbyingu v Radě EU, případně v jejích částech, se dnes nemusí do rejstříku registrovat vůbec.
- ¹⁴ Evropská komise a Evropský parlament deklarují, že se nebudou scházet se zájmy, které nejsou registrované v rejstříku. Tato nová praxe je ukotvena v návrhu nové Dohody (článek 5; viz Evropská komise 2016a).
- ¹⁵ Jedná se o tyto informace: identita lobbisty, příjemce případných výhod z lobbistických aktivit, cílové subjekty lobbyingu, podpůrné dokumenty sdílené s veřejnými činiteli, politické příspěvky (včetně materiálních), předchozí působení ve veřejné sféře (včetně členů rodiny).
- ¹⁶ Pro úplnost je třeba upozornit na to, že subjekty vepisují do rejstříku údaje v oficiálním jazyce a portál nemá jazykové mutace. Pokud se záznam vyskytne například v maďarštině, je obecná dostupnost informací omezená.
- ¹⁷ Legislativní stopa je zákonně ukotvenou povinnou součástí legislativního procesu na Litvě a v Polsku. Předpokládá, že součástí legislativního návrhu je veřejný záznam s aktéry, kteří se podíleli na konzultacích. V EP se o zavedení podobného opatření diskutuje od roku 2008.
- ¹⁸ Pro přesnost uvádíme, že existuje povinnost zápisu v případě účasti na akcích pořádaných třetími osobami. To je však pro splnění standardu nedostatečné.
- ¹⁹ V případě EP je volba poslanců přímá. V případě komisařů je volba nepřímá a kandidáti na komisaře musejí projít složitou procedurou včetně takzvaného grilování v EP, na základě něhož jsou nebo nejsou zvoleni.
- ²⁰ Rozdíl v pojetí způsobily kauzy bývalých komisařů (Neelie Kroesová, Benita Ferrero-Waldnerová) a především kauza bývalého předsedy EK Josého Manuela Barrosa, který se stal poradcem společnosti Goldman Sachs. To vše vyvolalo diskuse o trvání takzvané doby vychladnutí a následném prodloužení této lhůty.
- ²¹ Evropská komise i Evropský parlament jsou součástí jednoho legislativního procesu. Jednotlivé fáze procesu na sebe navazují, fáze konzultační je však soustředěna především do rukou EK, která vytváří legislativní předlohu. Parlament následně přejímá již představený koncept, který je výsledkem diskuse mezi EK a zájmy, a reaguje na něj.
- ²² V případě záměru to jsou 4 týdny, u možných dopadů to je 12 týdnů (tedy ještě před schválením návrhu), u již schváleného návrhu to je 8 týdnů po zveřejnění návrhu EK, v rámci evaluace a kontroly účelnosti je doba konzultace stanovená na 12 týdnů, u prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci pak doba k poskytnutí zpětné vazby činí 4 týdny, k celoevropské diskusi, kterou představují zelené knihy, je trvání konzultace stanoveno na 12 týdnů (Evropská komise 2017b).
- ²³ V případě, že subjekt v konzultaci není registrován, je příspěvek skupiny vnímán „pouze“ jako individuální příspěvek. To bezesporu dopad postoje v rámci konzultace ovlivní, ale nemůžeme hovořit o vyloučení aktéra.

Literatura

- Balme, Richard – Chabanet, Didier (2008): *European Governance and Democracy: Power and Protest in the EU*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield.
- Craig, Paul (2015): Accountability. In: Arnall, Anthony – Chalmers, Damian (eds.): *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Crepez, Michele – Chari, Raj (2014): *The EU's initiatives to regulate lobbyists: Good or bad administration?* Dublin: Trinity College, <<http://ced.revistas.deusto.es/article/view/807/939>>.
- De Cock, Caroline (2011): *ILobby.eu: Survival Guide to EU Lobbying, Including the Use of Social Media*. Delft: Eburon Uitgeverij B.V.
- Eriksson, Aleksandra (2016): EU commission presents 'realistic' lobbying rules. *Euobserver*, <<https://euobserver.com/institutional/135280>>.
- Greenwood, Justin. (2011): *Interest Representation in the European Union*. 3rd edition, New York: Palgrave Macmillan.
- Chari, Raj – Murphy, Gary – Hogan, John (2007): Regulating lobbyists: A comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. *Political Quarterly*, Vol. 78, No. 3, 422–438.

- Chari, Raj – Murphy, Gary – Hogan, John (2011): *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*. Strasbourg, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2011\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2011)002-e)>.
- Kubová, Radana – Pitrová, Markéta (2012): Topografie regulace lobbingu. *Politologický časopis*, Vol. 19, No. 3, s. 276–294.
- Kubová, Radana – Pitrová, Markéta (2013): Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie*, Vol. 15, No. 4, s. 324–341.
- Lehmann, Wilhelm (2009): The European Parliament. In: Coen, David a Richardson, Jeremy (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Karel B. – Laboutková, Šárka – Vymětal, Petr (2010): *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing.
- Obradovic, Daniela (2009): Regulating lobbying in the European Union. In: Coen, David – Richardson, Jeremy (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Vauchez, Antoine – Bruno, de Witte (eds., 2013): *Lawyering Europe: European Law as a Transnational Social Field*. Oxford – Portland: Hart Publishing.

Dokumenty

- Center for Public Integrity (2011): Accountability: Waste, Fraud and Abuse: Hired Guns. Methodology, <<http://www.publicintegrity.org/2003/05/15/5914/methodology>>.
- European Commission (2010): Framework for Commission expert groups: Horizontal rules and public register, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/SEC_2010_EN.pdf>.
- European Commission (2018): Code of conduct for the Members of the European Commission: Commission Decision, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners-2018_en_0.pdf>.
- European Parliament (2017): Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register for Lobbyists: Legislative Train Schedule, <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-inter-institutional-agreement-on-a-mandatory-transparency-register-for-lobbyists>>.
- Evropská komise (2016a): Návrh Interinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti, <http://EUR-Lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b076-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF>.
- Evropská komise (2016b): Transparentnost: Evropská komise navrhuje povinný rejstřík transparentnosti pro všechny orgány EU. Tisková zpráva, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_cs.htm>.
- Evropská komise (2017a): Pravidla etiky a bezúhonnosti platná pro členy Komise, <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/rules-commissioners-regarding-ethics-and-integrity_cs>.
- Evropská komise (2017b): Podílejte se na tvorbě právních předpisů EU, <http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_cs>.
- Evropský parlament (2017): Jednací řád Evropského parlamentu, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+TOC+DOC+XML+V0//CS&language=CS>>.
- EUR-Lex (1993): An opened and structured dialog between the Commission and special interest groups, <<https://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:063:FULL&from=EN>>.
- EUR-Lex (2001): Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. *Úřední věstník Evropské unie*, L 145, 31. 5. 2001, 43–48, <<http://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R1049&from=CS>>.
- EUR-Lex (2006): Green Paper. European Transparency Initiative, <<https://EUR-Lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:EN:PDF>>.
- EUR-Lex (2007): Lisabonská smlouva: Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, <<https://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12007L/TXT>>.
- EUR-Lex (2012): Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. *Úřední věstník Evropské unie*, C 326, 26. 10. 2012, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS>>.
- EUR-Lex (2014a): Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU. *Úřední věstník Evropské unie*, L 272, 19. 9. 2014, 11–24, <[http://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)](http://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919(01))>.
- EUR-Lex (2014b): Rozhodnutí Komise ze dne 25. listopadu 2014 o zveřejňování informací o jednáních mezi členy Komise a organizacemi či osobami samostatně výdělečně činnými. *Úřední věstník Evropské unie*, L 342, 28. 11. 2014, 22–24, <<http://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0839&from=EN>>.
- International Standards (2015): International Standards for Lobbying Regulation: Towards greater transparency, integrity and participation, <<http://lobbyingtransparency.net/>>.
- Juncker, Jean-Claude (2016): State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends. European Commission – Speech. Strasbourg, <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm>.

- Rada Evropy (2010): Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying). Parliamentary Assembly Recommendation 1908, 26. 4. 2010, <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17832&lang=en>>.
- Rada Evropy (2018): Recommendation CM/Rec (2017)2 of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision-making, 22. 3. 2017, <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016806f4fbf>.
- Rejstřík transparentnosti (2018): Rejstřík transparentnosti: Evropská unie a transparentnost, <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>>.
- Společný sekretariát rejstříku transparentnosti (2015): Prováděcí pokyny k rejstříku transparentnosti, <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=cs&reference=GUIDELINES>>.
- Transparency International (2015): Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access, <https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_lobbyingineurope_en?e=2496456/12316229>.

Poznámka

Tento článek je součástí projektu specifického výzkumu Masarykovy univerzity „Evropa v měnícím se mezinárodním prostředí IV“ (MUNI/A/0834/2017). Děkujeme oponentům za cenné postřehy, které přispěly ke zvýšení kvality publikace.