

UNIVERZITA KARLOVA
Právnická fakulta

Eva Prudilová

**Lobbing a korupce v legislativním procesu
Evropské unie**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

Katedra: Evropské právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28. července 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 350 801 znaků včetně mezer.

Eva Prudilová

V Praze dne 28. července 2020.

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu své diplomové práce, doc. Dr. iur. Harald Christianu Scheuovi, Mag. phil., Ph.D. za odborné vedení práce, vstřícnost a cenné rady při zpracování práce. Mé díky patří také mým nejbližším, kteří se mnou vždy sdíleli radosti i strasti studia i psaní diplomové práce.

Obsah

Úvod	7
1 Lobbng.....	11
1.1 Definiční vymezení lobbngu.....	11
1.1.1 Komparace normativních definic lobbngu v členských státech EU a USA.....	15
1.1.2 Zájmové skupiny a lobbisté	22
1.1.3 Jednání s cílem ovlivnit legislativní proces	27
1.2 Současná právní úprava lobbngu na evropské úrovni	30
1.2.1 Primární právo EU	31
1.2.2 Právní ochrana práva na účast v legislativním procesu jako lidského práva.....	42
1.2.3 Rejstřík transparentnosti	49
1.2.4 Akreditace pro vstup do Evropského parlamentu	52
1.2.5 Kodex chování zájmových skupin	52
1.3 Jednací řády a kodexy chování na straně EU.....	53
1.3.1 Jednací řád Evropského parlamentu.....	54
1.3.2 Zásady a pravidla jednání Komisařů.....	60
1.3.3 Chybějící úprava v případě Rady.....	65
1.3.4 Služební a pracovní řád, úprava jednání dalších představitelů EU	66
1.4 Projevy vlivu zájmových skupin v legislativním procesu	69
1.4.1 Legislativní proces de iure a de facto	69
1.4.2 Projevy vlivu zájmových skupin v legislativním procesu.....	70
1.4.3 Řádný legislativní proces.....	74
1.4.4 Trialog, Rada, Komise i Parlament k dosažení konsensu.....	82
1.4.5 Nelegislativní akty, prováděcí akty, komitologie	86
1.5 Soulad lobbistických činností se současnou právní úpravou.....	91
2 Korupce.....	94
2.1 Definice korupce v evropském kontextu	94
2.2 Mezinárodní úmluvy	96
2.2.1 Úmluva organizace spojených národů proti korupci.....	97
2.2.2 Mezinárodní dokumenty Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj	98
2.2.3 Trestněprávní úmluva o korupci Rady Evropy	99
2.3 Právní úprava korupce na Evropské úrovni.....	102
2.3.1 Základy v primárním právu EU	102
2.3.2 Úmluva proti korupci úředníků.....	103

2.3.3	Úprava korupce jako ohrožení finančních zájmů EU v sekundárním právu.....	104
2.4	Institucionální základy boje proti korupci	105
2.4.1	Evropský úřad pro boj proti podvodům.....	105
2.4.2	Eurojust.....	108
2.4.3	Úřad Evropského veřejného žalobce.....	109
2.5	Provedení v členských státech	112
3	Lobbing a korupce, substituty nebo doplňující se fenomény	114
3.1	Rozdíly mezi lobbingem a korupcí, praktické příklady	117
	Závěr.....	129
	Seznam použitých zdrojů.....	136
	Abstrakt.....	159
	Klíčová slova.....	159
	Abstract.....	160
	Key words	161

Použité zkratky:

SEU – Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění po vstupu v platnost Lisabonské reformní smlouvy z 13. prosince 2007)

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění po vstupu v platnost Lisabonské reformní smlouvy z 13. prosince 2007)

LZPEU – Listina základních práv Evropské unie

EP – Evropský parlament

EK – Evropská komise

EU – Evropská unie

OECD – Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

AML – Anti Money Laundering – Boj s praním špinavých peněz

Úvod

Převládající představa demokracie jako státního zřízení, ve kterém mají občané právo účastnit se na výkonu státní moci, nabízí otázku, jaké způsoby podílení se na normotvorbě mohou být považovány za přípustné a jaké nikoliv. Evropská legislativa výrazně ovlivňuje Česko, stejně jako 26 dalších členských států, a přesto téma působení různých vlivů na legislativní proces zůstává často opomíjeno. Chybějící komplexní právní úprava jak na evropské, tak na vnitrostátní úrovni může rozšiřovat prostor nejistoty a šedé zóny, ve kterých není jasné, jaké vlivy, v jakých fázích a jakým způsobem během legislativního procesu působí. Velká část národní legislativy může být determinována v Bruselu nebo být rozhodovacími procesy v Evropské unii jinak přímo ovlivňována. Důležitost ovlivnění legislativního procesu na této úrovni tak roste na významu. Spletitý fenomén lobbingu nelze rozebrat pouze z pohledu práva, v práci proto budu vycházet i z dalších vědeckých disciplín, které pomohou uchopit tuto problematiku holisticky.

Na základě osobní zkušenosti s lobbingem v českém prostředí jsem po rešerši různých odborných publikací i populárně-naučných pojednání zjistila, že tématu lobbingu, a to zejména na evropské úrovni, je věnováno pouze málo akademického prostoru. Metody a průběh lobbingu jsou momentálně poměrně rozsáhle komentovány ze strany byznysu. Praktikující lobbisté, nebo chceme-li se vyjádřit v terminologii Bruselu – konzultanti, publikují své zkušenosti, sdílí rady a doporučení, jak nejlépe své zájmy v EU prosazovat. Jak ale poukazují někteří autoři, prohlubuje se tak mezera mezi touto byznysovou, praktickou stránkou a akademickou sférou, která fenoménu lobbingu věnuje jen málo pozornosti.¹ Publikace zabývající se právními aspekty lobbingu, působením vnějších subjektů na legislativní proces, je nemnoho, přestože právě tato činnost ovlivňuje právní normy a každodenní působení práva jakožto živého organismu společnosti.

Vzhledem k tomu, jak velkou měrou mohou tyto zájmové skupiny a vlivy působit na výsledky legislativního procesu, které dopadají na nás všechny, chybějícím vyjádřením v akademické sféře a vlastním zkušenostem, jsem se ve své diplomové práci rozhodla zabývat tímto tématem. K pochopení a uchopení prakticky i teoreticky poměrně složité otázky mi pomohla také stáž přímo

¹ Viz například DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 3.

v Evropském parlamentu, ze které jsem čerpala nejen poznatky o legislativním procesu, informace a zdroje publikací, ale také praktické zkušenosti s lobbingem, včetně setkávání s lobbisty z různých institucí spolu s poslancem. Toto mé působení v EP mi pomohlo nejen pochopit poměrně složité procesy a fáze legislativního procesu, ale přímo se setkat s každodenní zkušeností osob s rozhodovací pravomocí.

Slovo lobbying získalo vlivem událostí po celém světě negativní konotaci, a to zejména kvůli spojování s korupcí. Negativní vnímání výrazu a potažmo i činnosti je ve střední a východní Evropě stále citelné, na západě a zejména v Evropské Unii negativní pověst pomalu ztrácí. Osobami s rozhodovací pravomocí a odbornou veřejností je vnímán spíše jako obecné sdílení informací, které by mělo přispět k informovanému rozhodování a tvorbě práva. Je tedy obecně vnímán spíše jako reprezentace zájmů v legislativním procesu.²

Z pozorování procesů a vlastní zkušenosti začala krystalizovat otázka, kterou ve své diplomové práci považuji za jednu z hlavních výzkumných otázek: Je účast zájmových skupin v souladu s právem? Dalšími výzkumnými otázkami pak jsou: Kde je hranice lobbingu a korupce v legislativním procesu Evropské unie? Jak se v legislativním procesu mohou projevat a jaký je jejich vztah? Na tyto otázky nelze odpovědět bez jasné odpovědi na další podpůrné otázky, proto je diplomová práce rozdělena do následující struktury. Úvodní část diplomové práce se věnuje problematice definice lobbingu, uchopení a pochopení lobbingu jako činnosti vykonávané za účelem ovlivnění rozhodovacích procesů v EU považuji za klíčové. Důležité je také oproštění od negativních konotací spojených s touto činností a soustředění se na definice od nich očištěné. V první kapitole se budu snažit porovnávat normativní definice lobbingu vybraných členských států s těmi politologickými a případně reálnou praxí. V kapitole se zaměřím na otázky, co je to lobbying, jak jej definuje Evropská unie, jak jej definují vybrané členské státy a lze zde najít inspiraci?

Po porovnání normativních definic naváží analýzou právní úpravy lobbingu na úrovni Evropské unie. Ačkoliv na první pohled neexistuje konkrétní legislativní akt, který by lobbying upravoval, na

² Například PÍTROVÁ, Markéta a Radana KUBOVÁ. Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie* 4:324-341. Česká republika, (4/2013). Dostupné také z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=7601>, citováno 18. 3. 2020.

základě několika právních pramenů lze působení zájmových skupin v legislativním procesu určit právní hranice. Na základě právní úpravy budu zkoumat také to, jestli lze lobbying pokládat za legitimní a zcela legální součást dnešní demokratické společnosti, či zda-li je některý z aspektů této činnosti přímo pod ochranou práva EU. Zároveň se budu snažit posoudit, zda-li jsou každodenní lobbistické činnosti v souladu s touto právní úpravou, případně, zda-li existuje určitá hranice právem povolené a nepovolené lobbistické činnosti. Definiční část a právní analýzu úpravy lobbyingu následně propojím s realitou legislativního procesu. V této části se budu snažit názorně demonstrovat projevy lobbyingu v rozhodovacích procesech EU. V podkapitole se budu snažit navázat na analýzu a popis právních norem, které řádný legislativní proces upravují a zaměřit se na prvky transparentnosti, které jsou pro účast veřejnosti v legislativním procesu Unie velmi důležité. Tuto právní analýzu doplním o empirické a politologické poznatky o účasti zájmových skupin. Toto doplnění by mělo reflektovat, zda-li je současná právní úprava řádného legislativního procesu dostatečná, zda-li existuje určitá mezera v právu upravujícím působení vlivů na legislativní proces a jestli tato úprava dostatečně reflektuje požadavky unijního práva upravujícího právo na účast na veřejném rozhodování. Efektivní právní úprava řádného legislativního procesu by měla být základem pro transparentní normotvorbu.

Ve druhé části diplomové práce se budu zabývat problematikou korupce. Pro základní porovnání lobbyingu a korupce a jejich souvislosti v reálném světě i v právu je nutné postupovat stejným směrem jako u lobbyingu. Jaký jsou rozdíly mezi korupčníkem a lobbistou, kde je hranice mezi legálním a ilegálním chováním osob, které se snaží mít vliv na legislativní proces? Budu se tedy snažit korupci vydefinovat na základě normativních pramenů Evropského práva i práva mezinárodního, zaměřím se také na instituce a procesy, které s korupcí souvisí. Oba fenomény propojím ve třetí části práce. V této části diplomové práce se pokusím nastínit vztah a případné rozdíly nebo podobnosti mezi lobbyingem a korupcí. Tyto teoretické poznatky budu demonstrovat na reálných případech.

Na základě závěrů a odpovědí na výzkumné otázky v každé z částí diplomové práce se budu snažit shrnout souvislost mezi lobbyingem a korupcí, zhodnotit současnou právní úpravu legislativního procesu v kontextu možných vlivů na něj působících a případně se pokusím navrhnout také další možné směry právní úpravy, které by mohly napomáhat k naplňování hodnot Evropské unie.

Výstupy práce by měly napomoci k pochopení a uchopení vlivů, které ovlivňují legislativní proces Evropské unie, k jasnému vymezení lobbingu i korupce a vymezení jejich vztahu.

1 Lobbying

Pro celé téma je stěžejní vymezení definice pojmu lobbying. Počátky snah o definici lobbyingu sahají až do 19. století, kdy se poprvé termín objevuje v souvislosti s praktikami zájmových skupin v americkém Kongresu.³ Přesto dnes nenajdeme jednoznačnou a obecně platnou a používanou definici, která by adekvátně vymežila všechny aspekty lobbismu. Definice pojmu se liší v závislosti na typu subjektu, který pojem definuje pro své potřeby, bude tak odlišná z pohledu Evropské unie, členských států nebo jednotlivých zájmových skupin. Liší se také z pohledu různých vědeckých disciplín.

1.1 Definiční vymezení lobbyingu

Pojem lobbyingu jako velmi komplexní činnosti, často rozptýlené ve spletitých vztazích a spočívající v různorodých a stále se vyvíjejících činnostech, bezesporu vyžaduje pro zcela vyčerpávající a exaktní vymezení v pozitivním smyslu rozsáhlejší definici. K vyčerpávající definici a posouzení normativní definice na úrovni Evropské unie je vzhledem ke komplexnosti tématu využít poznatky také z dalších vědních disciplín, zejména politologie a také komparace s normativními definicemi jednotlivých členských států. Politologové a autoři s osobní zkušeností volí cestu složení definice lobbyingu z jednotlivých aspektů. Pro prvotní obecné vymezení lze vyjít z jedné z prvních publikací na toto téma, *Jak lobbovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu* od Rinuse van Schendelaena. Možnost zapojení zájmových skupin a s tím spojenou možnost ovlivnění rozhodovacích procesů EU lze podle Schendelaena dělit na standardní (tedy zapojení se skrze standardizované postupy, jako například členství v Evropské federaci, žádost o konzultaci s Komisí, slyšení v Parlamentu nebo například procedura národní koordinace) nebo „*rozvíjení nekonvenčních způsobů a prostředků nebo forem jednání*“, přičemž za lobbying označuje právě až druhou možnost.⁴ Tyto nekonvenční činnosti lze vnímat jako snahy o dosažení požadovaného výsledku nebo prosazení vlivu.⁵ Pro plnohodnotnou a vyčerpávající definici lobbyingu je tedy třeba vydefinovat **adresáta, odesílatele, jednání směřující k prosazení vlivu a tok informací.**

³ SCHENDELEN, M. P. C. M. van. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, 2004. Evropská politika. ISBN 80-86598-75-6. str 209.

⁴ SCHENDELEN, M. P. C. M. van. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, 2004. Evropská politika. ISBN 80-86598-75-6. str 209.

⁵ SCHENDELEN, M. P. C. M. van. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, 2004. Evropská politika. ISBN 80-86598-75-6. str 211.

Definice adresátů musí zahrnovat dostatečné vymezení úředníků, volených představitelů a dalších osob, které mohou být lobovány. Docílit toho mohou prostřednictvím konkrétního výčtu nebo zahrnutím širší definice, do které mohou patřit i různé ad hoc případy ovlivnění. Odesílatele je možné vnímat jednoduše jako lobbisty či zájmové skupiny. Zde je důležité akceptovat a zohlednit rozrůstající se šíři subjektů, které mohou vykonávat vliv na legislativní proces. Normativní definice, které přímo zahrnou pouze několik subjektů, nemohou být z dlouhodobého hlediska dostatečné a efektivní. Tok informací mezi stranami musí zahrnovat základní definici činnosti, tedy zda se jedná o formalizovanou účast na legislativním procesu nebo také právě o nekonvenčních praktiky. Příkladem mohou být vyjmenovány některé z činností, které se za lobbying výslovně pokládají. Právní definice by tak měly vhodně reagovat na všechny tyto aspekty a zohlednit komplexnost lobbistických vztahů. Z pohledu práva může být důležité také negativní vymezení pojmu lobbying. Právní definice také mnohdy využívají negativních definicí lobbyingu, a to za pomoci stanovení určitých výjimek, které za lobbying považovat nelze. Z pohledu politologie a empirické zkušenosti toto nemusí být vhodnou reakcí, naopak spíše prostorem pro obcházení pravidel. Obecně lze negativně definovat lobbying je zapotřebí prostřednictvím jednoznačného odlišení nekonvenčních činností od právem reprobovaného jednání, zejména tedy od korupčních praktik.

Definici lobbyingu nabízí ve své zprávě Benátská komise, poradní orgán Rady Evropy. Ačkoliv se nejedná o obecně právně platnou definici, toto vymezení může poskytovat nejen politologický základ, ale také východisko pro další normativní definice lobbyingu v členských státech. Dokument z roku 2013 definuje lobbying jako písemnou nebo ústní komunikaci soukromých osob s představiteli veřejného sektoru, za účelem ovlivnění legislativy, politiky nebo správních rozhodnutí. Tuto definici využívá na základě doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.⁶ Toto vymezení doplňuje, ačkoliv je účel lobbistického jednání jednoznačně vymezený, jeho výsledek (úspěch ovlivnění) není podstatný. K popisu lobbyingu jako součásti rozhodovacích procesů je podle Benátské komise nutné doplnit další aspekty. To nasvědčuje vnímání jasného oddělení mezi účastí zájmových skupin a korupcí. Lobbování musí být prováděno mimoinstitucionálním subjektem, tedy nejedná se o lobbování v případě, kdy diskutují dva orgány

⁶ Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 4.

veřejné moci. Benátská komise v definici přímo vyřazuje některé z dalších prvků participativní demokracie, jako jsou například petice. Oba další definiční prvky musím rozporovat. Lobbying může být prováděn i osobou, které byla svěřena jakákoliv veřejnoprávní působnost a pravomoc a některé z prvků participativní demokracie, ačkoliv nejsou přímo prvoplánovým lobbistickým nástrojem, mohou být pro vliv zájmových skupin v legislativním procesu zneužity.⁷ Problematičnost s nedostatečnou šíří definice je spíše pravidlem než výjimkou. Benátská komise naopak vhodně reaguje na spojení všech definičních prvků – nejen lobbistické činnosti, ale také samotných lobbistů a lobbovaných. Do lobbistů řadí široké spektrum subjektů, a to včetně nevládních a neziskových organizací a náboženských organizací. Jako lobbované označuje veškeré veřejnoprávní subjekty s výjimkou moci soudní, která by ze své podstaty měla být nezávislá. S touto premisou musím souhlasit. Samotnou lobbistickou činnost pak vymezuje demonstrativním výčtem, to považuji vzhledem k širší lobbistických aktivit za vhodné. Mezi lobbistické činnosti řadí jakoukoliv komunikaci, nabízení rad, prezentace, zasílání zpráv a mnohé další.⁸ Další definice lobbyingu Benátskou komisí také odkazuje na již existující vymezení, lobbying definuje jako „*Prosazování specifických zájmů v komunikaci s veřejnými představiteli jako součásti organizované aktivity zaměřené na ovlivnění veřejného rozhodování.*“⁹

Komplexní právní úprava lobbyingu na úrovni EU neexistuje. Normativní úpravu lobbyingu lze extrahovat z Interinstitucionální dohody Evropského parlamentu a Komise o Rejstříku transparentnosti.¹⁰ Interinstitucionální dohody jsou specifickým právním nástrojem, jsou uzavírány na základě článku 295 SFEU, který dovoluje orgánům EU upravovat některé záležitosti těmito dokumenty, které mohou být právně závazné. To, jestli budou závazné, musí podle judikatury Evropského soudního dvora vyplývat přímo z povahy dohody a ze zjevného úmyslu založit závaznost.¹¹ Ačkoliv dle výkladu obsahu je dohoda závazná, zavazuje přirozeně pouze své smluvní strany, z pohledu zájmových skupin se tak jedná pouze o soft-law nástroj. Dohoda obsahuje

⁷ Více o těchto institutech je uvedeno dále v DP.

⁸ Bod 31 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 5.

⁹ Report on Funding Associations. *European Commission for Democracy through Law* [online]. 2019. [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e) str. 12.

¹⁰ *Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 15. dubna 2014 o změnách interinstitucionální dohody o rejstříku transparentnosti (2014/2010(ACI))* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/15dd1a4a-e6ff-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-cs/format-PDF/source-search>.

¹¹ Komise v. Rada (C-25/94).

definici této činnosti s ohledem na nutnost zápisu zájmových skupin do Rejstříku transparentnosti. Dokument označuje lobbisty jako osoby, které se podílejí na tvorbě a provádění politik EU. Pro úplnost definice je nutné propojit jednotlivé pasáže. Dohromady tak lobbying můžeme podle Interinstitucionální dohody popsat jako *činnosti, které jsou vykonávány s cílem přímo nebo nepřímo ovlivňovat formulování nebo provádění politik a rozhodovací procesy orgánů EU*.¹² U činností není důležité místo jejich provádění, zvolený komunikační prostředek (zahrnutý jsou tak například také sdělovací prostředky). Definice také výslovně zahrnuje expertní skupiny, platformy, diskuzní fóra a veškeré kampaně a iniciativy. Zmíněným přímým ovlivněním je míněno jakákoliv přímá komunikace nebo jednání, nepřímým ovlivňováním pak právě využití sdělovacích prostředků, konferencí, společenských akcí, anebo celkové manipulace veřejným míněním.¹³ Dokument nabízí příkladný výčet takových činností, mezi činnosti vykonávané s cílem ovlivnit rozhodovací procesy řadí jak přímé kontakty s představiteli EU, tak veřejnou komunikaci prostřednictvím různých odborných dokumentů a jejich sdílení, veškeré pořádání akcí a seminářů. U výčtu zmiňuje také formalizovaný typ účasti na rozhodovacích procesech, kterým jsou příspěvky v konzultacích a dalších procesech. Negativně dohoda definuje lobbying pouze okrajově, vyřazuje odborné právní poradenství (pouze v některých případech, typicky zastupování ve správních a soudních řízeních nebo právní poradenství o provádění lobbyingu v souladu s předpisy EU), za lobbisty pro účel zápisu v Rejstříku transparentnosti nejsou považovány také náboženské společnosti nebo politické strany. Dohoda konkrétně definuje jednotlivé subjekty stojící na straně odesílatelů v příloze 1, kterou specifikuje subjekty uvedené v dohodě. Mezi základní subjekty řadí odborné poradenské společnosti, právnícké firmy, samostatně výdělečné činné poradce, podniky a skupiny, obchodní a podniková sdružení, odborové a profesní sdružení, nevládní organizace, expertní skupiny, akademické instituce, osoby zastupující místní, regionální struktury, jiné orgány na nižší než celostátní úrovni, nadnárodní sdružení a sítě veřejných regionálních orgánů a další veřejné či smíšené subjekty, jejich účelem je jednat ve veřejném zájmu.

¹² Bod 7 *Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 15. dubna 2014 o změnách interinstitucionální dohody o rejstříku transparentnosti (2014/2010(ACI))* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/15dd1a4a-e6ff-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-cs/format-PDF/source-search>.

¹³ Bod 7 *Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 15. dubna 2014 o změnách interinstitucionální dohody o rejstříku transparentnosti (2014/2010(ACI))* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/15dd1a4a-e6ff-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-cs/format-PDF/source-search>.

Interinstitucionální dohoda negativně vymezuje některé činnosti, které se pro účely registrace v Rejstříku transparentnosti za lobbying nepovažují. Jsou jimi například právní poradenství směrem v případě správních řízení, případně s uplatňováním práva na spravedlivý proces, zastupování ve smírčích a mediačních řízeních a vypracované studie a analýzy pro klienty.¹⁴ V ostatních směrech Evropské instituce apelují také na advokáty a advokátní kanceláře, protože z pohledu této dohody také mohou patřit mezi zájmové skupiny, a kromě těchto vymezených případů se na ně žádná výjimka nevztahuje.¹⁵

Definice uvedená v meziinstitucionální dohodě je dostatečně široká po zahrnutí různorodých lobbistických aktivit, včetně těch nekonvenčních. Pro další zpřesnění činností, na které dohoda vztahuje (a tedy zakládá povinnost registrace)

1.1.1 Komparace normativních definic lobbingu v členských státech EU a USA

Inspirací normativní definice lobbingu mohou být další členské státy Evropské unie nebo připravovaná právní úprava v České republice. V současnosti volbu legislativní úpravy lobbingu zvolilo 8 z členských států Unie.¹⁶ Podle zdroje Rady Evropy mnoho zemí stále jakoukoliv úpravu lobbingu postrádá. Mezi takovými je například Finsko, Nizozemí, Slovensko, Švédsko, Švýcarsko nebo také Česko. V Česku je v současnosti možná úprava projednávána. Pro porovnání uchopení normativních definic uvádím i také tuto definici, v aktuálním znění.

Jedním ze států, které jsou uváděny příkladem v právní úpravě lobbingu je **Francie**. Definici zájmových skupin ve Francii upravuje zákon výčtem. Jde to právnické osoby, veřejné instituce, veřejné skupiny a další osoby vykonávající činnost podle obchodního a živnostenského zákoníku, jejíž zaměstnanci, představitelé funkcí nebo členové orgánů vykonávají jako hlavní činnost nebo činnosti na pravidelné bázi, ovlivňování veřejného rozhodování, zejména o obsahu zákonů nebo regulačních aktů. Mezi lobbisty jsou řazeny také fyzické osoby, které nejsou zaměstnanci těchto právnických osob, ale vykonávají samostatně odbornou činnost. Takovou činnost musí vyvíjet vůči

¹⁴ Bod 10 Interinstitucionální dohody.

¹⁵ Bod 16 Rozhodnutí Evropského parlamentu o Interinstitucionální dohodě 2014/2010(ACI).

¹⁶ Do odchodu Velké Británie také tento členský stát. Regulation of lobbying across the EU. *European Parliament Research Service* [online]. **December 2016** [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf.

členům vlády a vládního kabinetu, poslancům, senátorům, poslaneckým skupinám nebo zaměstnancům parlamentního shromáždění, spolupracovníkům prezidenta republiky, veřejným zaměstnancům nebo konkrétním osobám v rámci správní činnosti. Zákon taxativně vyjmenovává osoby, které za lobbisty považovány nejsou. Lobbisty nejsou volení úředníci při výkonu svého mandátu, politické strany, odbory státních zaměstnanců v rámci vyjednávání podle zákoníku práce, náboženské organizace a sdružení zastupující volené zástupce při výkonu povinností dle stanov sdružení.¹⁷ Jako adresáty tedy zákon označuje nejen volené osoby s rozhodovací pravomocí, ale také jejich sekretariáty, od roku 2021 se pak zákon bude vztahovat také na regionální veřejnou správu a veškeré její představitele Francie zvolila k definici lobbingu hranici; za lobbing považuje činnost v momentě, kdy s ní osoba stráví více než polovinu své pracovní doby. Interakce s představiteli veřejné sféry musí proběhnout alespoň 10x za posledních 12 měsíců.¹⁸ Za ten je ale považován jakýkoliv typ kontaktu, včetně zaslání e-mailu nebo telefonátu, pořádání veřejných debat, zaslání vyjádření nebo odborných postojů nebo oficiální právní rady. Z lobbistů vyřazuje naopak advokátní kanceláře a jejich služby, pokud je poskytují v rámci existujícího právního rámce. Činnost advokátů směrem k úřadům za účelem získání určitého povolení pro svého klienta tak není za lobbing pokládána.¹⁹ Francie zároveň již od roku 2009 využívá kodexů chování pro lobbisty a osoby ve veřejné sféře.²⁰ Pro lobbisty je také povinná registrace.²¹

Vyčerpávající legislativní definice obsahuje aspekt odesílatelů, příjemců i činnosti samotné. Zákonem položené základy definice jsou dále rozšířeny sekundárním předpisem. Jasná a konkrétní normativní definice a právní úprava, která se postupně rozrůstá, mění a konkretizuje, reaguje na negativní přístup k lobbingu ve Francii. Zřízený vysoký úřad pro transparentnost má zabezpečovat

¹⁷ Článek 18-2 zákon č. 2013-907 ze dne 11. října 2013 o transparentnosti veřejného života (1). *Légifrance* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315#LEGIARTI000037313604>.

¹⁸ Vyhláška č. 2017-867 ze dne 9. května 2017 o digitálním adresáři zástupců zájmů. *Légifrance* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/5/9/ECFM1706418D/jo/texte>.

¹⁹ SOKUR, Stanislav. Lobbying regulation in Europe: recent developments. *Evropská komise* [online]. 2019 [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: <http://apaa.cz/wp-content/uploads/2015/08/Lobbying-regulation-in-Europe-since-20141.pdf> str. 8.

²⁰ VYMĚTAL, Petr. *Comaparison of models of lobbying eregulation in EU countries* [online]. 2015 [cit. 2020-05-08]. DOI: 978-80-248-3796-3. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/298793857_Comparison_of_Models_of_Lobbying_Regulation_in_EU_Countries str. 755.

²¹ Transparency of lobbying in Member States: Comparative analysis. *EPRS | European Parliamentary Research Service* [online]. 2016 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf str. 13.

dodržování pravidel a sledování hranice mezi lobbingem a korupcí. Francouzský zákon povoluje vstup do Bourbonského paláce pouze registrovaným lobbistům.²² Francie je zároveň státem, kde je míra výskytu lobbingu srovnatelná s mírou výskytu lobbingu v EU.²³

Normativní úprava definice lobbingu existuje také v sousední **Rakouské republice**. Lobbing je od roku 2012 upraven Zákonem o lobování a prosazování transparentnosti. Lobbing je zde definován jako určitá organizovaný a strukturovaný kontakt s úředníky za účelem přímého vlivu na rozhodovací procesy o právních předpisech nebo také při vymáhání práva federace, spolkových zemí i obcí a jejich sdružení.²⁴ Hlavní normativní definicí je organizovaný a strukturovaný kontakt s úředníky, k účelu je v právní normě odkázáno na obecná ustanovení zákona. Ve stejném ustanovení zákon upravuje také definici lobbistické společnosti, lobbisty, firemního lobbisty, zastupování zájmů, zájmové skupiny, zainteresované strany i úředníků a orgánů samospráv.²⁵ Tento způsob definice, ačkoliv nekopíruje konkrétně politologické vymezení odesílatele, adresátů a činnosti, je poměrně vyčerpávající a lze mít za to, že díky tomu také vhodné. Definice zároveň poskytují dostatek prostoru pro posuzování ad hoc případů, které zákon přímo nezmiňuje, analogicky podle těchto ustanovení. Lobbing je vymezen také negativně, netýká se výkonu povinností vyplývajících z funkce a na činnosti, které jsou vykonávány na jeho popud, činnostech osob, které sledují nepodnikatelské zájmy, ochrany zájmů ve správním nebo soudním řízení, právní poradenství, ochrany zájmů zahraniční politiky v diplomatických vztazích.²⁶ Zejména vynětí výkonu lobbingu v souvislosti s nepodnikatelskými zájmy poskytuje široký prostor pro obcházení

²² Lobbyist, Governments and Public Trust: Volume 2, Promoting integrity through self-regulation. *OECD Library* [online]. 1/17/20 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page27 str. 64.

²³ BERKHOUT, Joost a Marcel HANEGRAAFF. Is the EU different? Comparing the diversity of national and EU-level systems of interest organisations. *Taylor Francis Online* [online]. 2017 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2017.1308695>.

²⁴ § 1 a 4 Spolkový zákon k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. *Rechtsinformationssystem des Bundes* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>.

²⁵ § 4 Spolkový zákon k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. *Rechtsinformationssystem des Bundes* [online]. [cit. 2020-06-05].

²⁶ § 3 Spolkový zákon k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. *Rechtsinformationssystem des Bundes* [online]. [cit. 2020-06-05].

normativních pravidel. Právě v Rakousku je také velmi specifický vliv komor na legislativní proces. Definování lobbisté musí být registrováni v rejstříku a dodržovat kodex chování.²⁷

Irsko, které v EU bývá často používáno jako příklad právní úpravy působení zájmových skupin, přijalo v roce 2015 zákon o lobbingu. Přestože je Irsko založené na angloamerickém právním systému, definice v tomto zákoně je poměrně vyčerpávající a vhodně reaguje na jednotlivé aspekty lobbingu. Lobbing je upraven v článku 5 a následujících zákona definován prostřednictvím dvou definičních prvků osoby, která lobbing vykonává a veřejných činitelů. Lobbista podle tohoto zákona pro sebe nebo za úplatu pro jinou osobu vytváří nebo udržuje relevantní komunikace. Vyňata je jakákoliv osobní komunikace.²⁸ Speciálním subjektem jsou pak osoby udržující komunikaci týkající se územního plánování. Zároveň ale musí být splněna jedna z dalších podmínek. Lobbista nebo zastupovaná osoba musí zaměstnávat alespoň 10 zaměstnanců na plný úvazek, sdělení musí být vedena jejich jménem nebo se jedná o instituci, která zastupuje své členy (bez podmínky počtu zaměstnanců). Stejný vliv bude mít také pokud je lobbistou osoba, který existuje pro řešení konkrétních otázek a sdělení veřejným činitelům jsou podporou takových. Úprava se výslovně vztahuje také na zaměstnance a osoby, které zastávají funkci. Definovány jsou dále jednotlivé aspekty lobbingu. Za komunikaci je považován jak ústní, tak písemný kontakt a tento výčet je pouze demonstrativní. Naopak je taxativně vypočteno, které z komunikací mezi relevantní nepatří. Mezi takové patří komunikace představitelů veřejné správy. Definována je také relevantní záležitost, které se má komunikace týkat, a to jako zahájení, vývoj nebo změna jakéhokoliv předpisu nebo veřejné politiky, jeho připomínkování a také jakákoliv komunikace týkající se veřejných podpor. Do definice veřejných představitelů pak výslovně patří představitelé vlády a regionů, členové Parlamentu, členové Evropského parlamentu, členové místní samosprávy, poradci, státní zaměstnanci a také další osoby (které nejsou výslovně jmenovány a mohou být určeny vládním představitelem).

²⁷ Transparency of lobbying in Member States: Comparative analysis. *EPRS | European Parliamentary Research Service* [online]. 2016 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf str. 6.

²⁸ Transparency of lobbying in Member States: Comparative analysis. *EPRS | European Parliamentary Research Service* [online]. 2016 [cit. 2020-07-04]. str. 17.

Pokud jde o irskou normativní úpravu lobbingu, lze sledovat patrnou fragmentaci normativní definice lobbingu do definic jednotlivých prvků lobbingu. Místo souhrnné definice tak zákon č. Regulation of Lobbying Act 2015 věnuje pozornost dostačující definici jednotlivých definičních aspektů, odesílatelů lobbingu (lobbisté), adresátů (jednotlivé subjekty ve veřejné sféře), komunikaci i relevantní záležitosti. Lobbying definuje také negativně, a to výslovným stanovením, k jakým činnostem se zákon nevztahuje.²⁹ V Irsku je tak jako lobbista například registrovaná organizace OSN UNICEF.³⁰

Návrh zákona o lobbování je aktuální problematikou **v Česku**. I tento zákon nabízí normativní definici činnosti zájmových skupin. Jednoduchý základ definice lobbování jako *soustavné činnosti spočívající v komunikaci uskutečňované lobbistou za účelem ovlivnění přípravy, projednávání nebo schvalování právních norem* na první pohled poskytuje široký základ pro označení za lobbistu.³¹ Definice stojí na několika prvcích, obsah činnosti, účel činnosti a znak soustavnosti této činnosti.³² Tato činnost musí být vyvíjena za účelem změny předpisu schvalovaného vládou, ústředním správním úřadem, správním úřadem s celostátní působností nebo předpisu České národní banky. Česká normativní definice lobbingu nevyužívá k vymezení této činnosti přímo dalších definičních prvků jako jsou odesílatelé nebo adresáti, tyto definuje samostatně. K definici lobbingu využívá výhradně definici činnosti samotné. Založení právě na těchto definičních prvcích nepovažuji za vhodné. Například pouhým obejitím nutnosti určité soustavnosti tohoto jednání může dojít k neaplikaci zákona na subjekty, které rozhodně lobbistickou činností vykonávají. I důvodová zpráva k zákonu uvádí, že hranice pojmu „soustavnost“ nejsou zcela konkrétní a vysvětluje je za pomoci normativního vyjádření soustavnosti podnikání podnikatele.³³ Považovat činnost za lobbistickou až v momentě, věnuje-li se jí subjekt v rozsahu, v jakém obvykle probíhá podnikání, je nevhodné. Český zákon nabízí negativní definici lobbingu, taxativně vyjmenovává, jaká činnost se za lobbování nepovažuje. Takovou je plnění úkolů na základě pracovněprávních vztahů a vztahů obdobných s Českou republikou, komunikace orgánů a komor Parlamentu,

²⁹ Regulation of Lobbying Act 2015: 5/2015, Part 1 (5). *Electronic Irish Statute Book (eISB)* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/print#sec5>.

³⁰ Regulation of Lobbying Act 2015 Part 1 (5).

³¹ §2 *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=565&CT1=0&fbclid=IwAR2BxY4DnLFn-5B96RV22IXRxs85raDf5h2gf-3TU-HI1p5qQz8hH1-UZOo>.

³² §2 *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. [cit. 2020-06-18]. str. 27.

³³ §2 *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. [cit. 2020-06-18]. str. 28.

komunikace uvnitř politických stran a hnutí, komunikace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, uplatnění připomínky k návrhu předpisu, účast na jednání poradního orgánu vlády nebo ústředního správního úřadu (pakliže jsou zápisy zveřejněny), komunikace s orgánem nebo představitelem cizího státu nebo mezinárodních organizací, komunikace v rámci Rady hospodářské a sociální dohody a jejích orgánů. Zákon tak například nepovažuje za lobbings uplatnění připomínek k návrhu předpisu nebo koncepčního dokumentu a komunikace týkající se takové připomínky.³⁴ Analogicky lze toto uplatnit také na veřejné konzultace. To znamená, že by se předpis nemusel vůbec týkat pořádání veřejných akcí, na kterých se setkávají představitelé moci veřejné se zájmovými skupinami. Přičemž právě obě tyto činnosti mohou do výsledné podoby právního předpisu zasáhnout nejvíce, a proto je nutné opět na transparentnosti této činnosti. Další předpoklad cílení na jednu určitou a konkrétní osobu opět poskytuje mezeru pro možné obejítí smyslu zákona.³⁵ Taxativní vymezení těchto osob v §4 zákona, ačkoliv některé osoby jsou zařazeny po relevantní úvaze, dostatečně nereflektuje spektrum subjektů, na které může být lobbistickou činností mířeno a ony pak mohou vykonat vliv také na legislativní proces. Minimálně diskutabilním může být například neuvedení prezidenta ČR a jeho kanceláře.³⁶ Široce postavený normativní základ definice lobbistické činnosti zákon omezuje tímto taxativním vymezením.

Na první pohled jasná a stručná definice se může zdát vystihující, po analýze ale lze dojít k závěru, že taková legislativní definice není dostačující. Ačkoliv byly definici negativním vymezením uděleny alespoň nějaké mantinely, definice, která není založena na spojení jednotlivých aspektů je nedostatečná. Nezařazení takové definice poskytuje prostor pro vyjednávání o výslovném uvedení (nebo neuvedení) ve výčtu lobbistů. Negativní definice jak činnosti, tak jednotlivých osob zároveň poskytuje prostor pro obcházení smyslu předpisu. Domnívám se, že zákon poskytuje příliš mnoho mezer, kterých může být zneužito proti smyslu této právní úpravy. Do dnešního dne je tak regulace lobbingu založena pouze na seberegulaci ze strany lobbistů.³⁷

³⁴ §2 *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. [cit. 2020-06-18]. str. 27.

³⁵ §2 *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. [cit. 2020-06-18]. str. 28.

³⁶ *Prezident vypadl ze zákona o lobbingu. Vláda změnu schválila v tichosti na poslední chvíli* [online]. [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-zakon-o-lobbingu-vlada-andrej-babis-zmena-benesova_1908062102_och.

³⁷ Transparency of lobbying in Member States: Comparative analysis. *EPRS | European Parliamentary Research Service* [online]. 2016 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf str. 9.

Lobbing je obvykle spojovaný se **Spojenými státy americkými**. První právní úprava lobbingu byla přijata již v roce 1946.³⁸ Zcela rozdílná právní kultura i politický systém mohou zakládat domněnku, podle které nebude možné tuto definici využít. Vzhledem k dlouhodobé tradici lobbingu a první právní úpravě vůbec je vhodné definici uvést alespoň pro porovnání.

Lobbistické aktivity jsou zákonem v USA definovány jako lobbistické kontakty a snaha podporovat tyto kontakty, včetně přípravy, plánování aktivit, výzkumu a další práce v pozadí, která je vykonávána za účelem využití těchto kontaktů a koordinace lobbistických aktivit.³⁹ Lobbistický kontakt je dále definován jako jakoukoliv ústní nebo psanou komunikaci (včetně komunikace elektronické) za účelem ovlivnění federální legislativy a dalších právních předpisů.⁴⁰ Negativní definice lobbistického kontaktu z lobbistických aktivit vyřazuje mediální komunikaci, veřejné proslovy a další veřejně dostupné materiály včetně publikací, správní žádosti, aktivity poradců, svědectví, odborné informace poskytnuté na základě žádosti, vyvíjené oficiální agenturou. Lobbista musí udržovat více než jeden kontakt s představitelem veřejné sféry, dosáhnout na určité finanční ocenění a strávit touto činností alespoň pětinu pracovního doby.⁴¹ Pozornosti hodným důvodem, kvůli kterému nemůže být aktivita považována za lobbing je taková, o které nelze podat zprávu, aniž by byla porušena mlčenlivost dána zákonem.⁴² Definice přímo neobsahuje konkrétní příjemce lobbingu, ani vymezení aktivit. Tyto prvky jsou v zákoně dále rozebrány, nepatří ale do základu vymezení lobbistické činnosti. Obdobnou strukturu definice jako ve Spojených státech lze vidět v České republice. Spojené státy, na rozdíl od Česka, ale mají dlouholetou tradici a právní kulturu, kterou dále utváří precedenty. Definici Spojených států lze pokládat za dostatečnou s ohledem na tuto právní kulturu a politický systém. V kontinentálním právním prostředí lze z této definice čerpat inspiraci jen velmi málo.

³⁸ Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective. *GAO, U.S. Government Accountability Office* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.gao.gov/products/t-ggd-91-56>.

³⁹ Lobbying Disclosure Act 104-65 104th Congress §3 (7). *Office of the Clerk, U.S. House of Representatives* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

⁴⁰ Lobbying Disclosure Act 104-65 104th Congress §3 (8). *Office of the Clerk, U.S. House of Representatives* [online]. [cit. 2020-06-05]. 1.

⁴¹ Lobbyist, Governments and Public Trust: Volume 2, Promoting integrity through self-regulation. *OECD Library* [online]. 1/17/20 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page27 str. 27.

⁴² Lobbying Disclosure Act 104-65 104th Congress §3 (8). *Office of the Clerk, U.S. House of Representatives* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

Mezi nejfunkčnější definice v kontinentálním právním prostředí patří ty, které se při vymezení lobbistické činnosti opírají o všechny tři aspekty – činnost samotnou, odesílatele a příjemce lobbingu. Taková legislativní definice nabízí dostatečný právní základ, který nebude zájmové skupiny upravovat pouze ostrůvkovitě, vzhledem k tomu, že přímo zohledňuje společenské a politologické aspekty lobbingu. Legální definice by měla poskytovat dostatečně široký právní základ, vzhledem k různorodosti subjektů i aktivit, které mohou na legislativní proces působit. Konkrétní rozhodnutí, zda-li se jedná skutečně o lobbistu, může být dále přenecháno soudu, případně správnímu úřadu a případně dlouhodobé praxi. Legislativní definice by sama neměla vytvářet mezery, díky kterým se některé ze subjektů mohou právní úpravě vyhnout.

Je zjevné, že normativní definice, podobně jako celkové pojetí a úprava lobbingu, se budou v jednotlivých státech lišit ať už s ohledem na právní a politický systém těchto zemí nebo v souvislosti s tradicí a zkušeností s lobbingem. Inspirace normativními definicemi členských států by mohla napomoci jednoznačné definici na úrovni EU. Ačkoliv se jedná o odlišné struktury, některé se způsobů právní úpravy by mohly být vodítkem také pro Evropskou unii.

1.1.2 Zájmové skupiny a lobbisté

U normativních definic lobbingu lze vnímat rozdíly mezi uvedenými skupinami, které mohou na legislativní procesy vykonávat vliv. Z pohledu práva se může jednat jak o osoby fyzické, tak o osoby právnické. Jednat mohou samostatně ve vlastním zájmu, případně také na základě zastoupení. Za lobbisty se přímo považují také zaměstnanci subjektů. Pro uchopení a pochopení vlivu na rozhodovací proces je nutné sledovat subjekty, které vykonávají na rozhodovací procesy vliv, v celé existující šíři. Již dávno se totiž nejedná pouze o velké korporace, zejména na úrovni EU působí mnoho různorodých subjektů, o čemž vypovídá také Interinstitucionální dohoda Parlamentu a Rady o zřízení Rejstříku transparentnosti v příloze 1. V této příloze vyjmenovává právní dokument několik různorodých skupin, které vliv mohou vykonávat, dokument také poskytuje prostor pro zařazení i dalších subjektů.⁴³ Vyjmenovat konkrétně veškeré subjekty stojící

⁴³ Příloha 1 *Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 15. dubna 2014 o změnách interinstitucionální dohody o rejstříku transparentnosti (2014/2010(ACI))* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/15dd1a4a-e6ff-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-cs/format-PDF/source-search>.

na straně odesílatele lze jen s obtížemi, základní výčet veškerých subjektů, které mohou uplatňovat vliv, je možné určit na základě právě Interinstitucionální dohody a doplnit tyto o politologické poznatky a empirické poznatky lobbistů. Politologické prameny tyto osoby vykonávající vliv na legislativní proces označují jako „odesílatele lobbingu“. Lze nicméně soudit, že právní úprava Meziinstitucionální dohody volí vhodný rozsah úpravy subjektů, který je v souladu se současnou situací. Souhrnně lze skupiny označit také za „zájmové skupiny“. V obdobné literatuře jsou za osoby prosazující vliv považovány zejména skupiny kontrahovaných lobbistů, tedy profesionálů najímaných za účelem prosazování zájmů, často zprostředkovávajících zájmy více subjektů. Dalším typem jsou interní neboli domácí lobbisté, opět osoby placené za otevírání dveří k ovlivnění rozhodovacího procesu, či přímo ovlivňující osoby, pracující přímo pro určitou společnost a prosazujících dlouhodobě její zájem. Osoby z těchto skupin se velmi často sdružují do různorodých sdružení, asociací a společných zájmových skupin, aby v podobném zájmu lépe koordinovali aktivity a maximalizovali tak užitek z nekonvenčního ovlivňování rozhodovacího procesu. Pro Evropskou unii jsou také typičtí národní lobbisté, tedy představitelé národních vládních úřadů, osoby zastupující členské státy a prosazující jejich zájmy. U těchto osob je zapojení do lobbingu ve smyslu ovlivnění rozhodovacího procesu již uvažováno mnohem méně. V neposlední řadě lze uvést také soukromé samozvané osoby. Ačkoliv tvoří pouze malé procento a obvykle se jedná osoby ve velmi prominentním postavení, vykonávat vliv bezesporu mohou.⁴⁴

Subjektem vykonávajícím vliv při rozhodovacích procesech s rostoucím významem mohou být také neziskové organizace, think-tanky, reprezentanti sociálně prospěšných, komunitních organizací, často hájící veřejný zájem.⁴⁵ U nevládních organizací často činnost označujeme jako advokační činnost.⁴⁶ Obhajoba ve smyslu anglického advocacy probíhá jako prosazování určitého zájmu (který je obvykle reprezentován společensky prospěšnou myšlenou – lidská práva, ekologie), nejen s cílem ovlivnit legislativní proces, ale celkově působit na mínění společnosti a zároveň poskytovat správné informace osobám s rozhodovací pravomocí.⁴⁷ Z pohledu Evropské

⁴⁴ MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0. str. 40.

⁴⁵ SCHENDELEN, M. P. C. M. van. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, 2004. Evropská politika. ISBN 80-86598-75-6. str. 212.

⁴⁶ Z anglického advocacy – obhajoba, hájit.

⁴⁷ ADVOCACY. Cambridge Dictionary | English Dictionary, Translations & Thesaurus [online]. Copyright © Cambridge University Press [cit. 01.10.2019]. Dostupné z:

komise nevládní organizace ze své povahy vystupují na ochranu zájmů ohrožených skupin, potažmo celé společnosti.⁴⁸ Nevládní organizace jsou obecně pokládány za jednu z významných složek občanské společnosti, jejíž řádné fungování je neodmyslitelnou složkou moderní demokracie.⁴⁹ ⁵⁰ Takové vnímání může vést ke zkreslení právního postavení subjektů v legislativním procesu, které je zcela shodné s postavením ostatních zájmových skupin. Neziskové organizace jako odesílatelé lobbingu také čelí kritice kvůli svému financování.⁵¹ Vnímat je pouze jako správnou stranu hájící veřejný zájem a zájmy ohrožených skupin by tak bylo při nejmenším zavádějící.

Dáno do souvislosti s realitou ovlivňování rozhodovacích procesů v Evropské unii, podle Transparency International nejpočetněji zastoupenou skupinou lobbistů jsou momentálně nevládní organizace, platformy a networky (26,2), obchodní a podnikatelské asociace a sdružení (20,2), obchodní společnosti (18,5), odborová sdružení a asociace profesionálů (7,6) a profesionální konzultanti (6, 7).⁵²

Skupinami prosazujícími své zájmy mohou být také rozmanitá regionální zastoupení v Evropské unii. Mezi takové patří regionální kanceláře zastupující konkrétní město nebo region, asociace regionů, zastřešující organizace podporované vládou členského státu, partnerské orgány mezi národními orgány, konsorcia organizací.⁵³ Pozornost se k těmto skupinám upíná zejména v posledních letech. Orgány a instituce tohoto typu jsou obecně lépe přijímány, protože oficiálně

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/advocacy-understanding-difference/>.

<https://lobbyit.com/advocacy-vs-lobbying->

⁴⁸ Commission discussion paper "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership", Access to European Union law [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0011>.

⁴⁹ Pozn. lze připomenout Kodaňská kritéria, podle kterých každý přistupující stát musí naplnit podmínky: stabilitu institucí zajišťující demokracii, právní stát, lidskoprávní záruky a ochrana menšin.

⁵⁰ The Role of NGOs in European Governance, The Annals of the „Stefan cel Mare“ University of Suceava, [online]. Copyright © [cit. 01.10.2019]. Dostupné z: <http://www.annals.seap.usv.ro/index.php/annals/article/viewFile/313/321>.

⁵¹ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str.8.

⁵² Viz např. Transparency register: who is lobbying the EU? (infographic) | News | European Parliament. [online]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>.

⁵³ LABOUTKOVÁ, Šárka. Posilování principu subsidiarity jako jeden z faktorů růstu vlivu regionů v rozhodovacích procesech Evropské unie. *Ekonomický časopis* [online]. Slovensko, 03/2012 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=181003str.281>.

nezastupují konkrétní zájmy.⁵⁴ Zastoupení těchto v Unii je chápáno spíše jako žádaný projev principu subsidiarity.⁵⁵ Obsah jejich činnosti je ale velmi podobný, jako u typických zájmových skupin – sídlo v Bruselu jim dovoluje lepší monitoring procesů EU, navázání užších vztahů s osobami s rozhodovací pravomocí, a tak výrazně větší možnost participace při rozhodovacích procesech. Jedním z takových je Výbor regionů, jehož oficiální definice zní:

*„...Zastupuje **místní a regionální orgány** z celé Evropské unie a vyjadřuje se k novým právním předpisům s dopadem na regiony a města (což je 70 % všech právních předpisů EU).“⁵⁶*

Samotný výbor upozorňuje právě na princip subsidiarity a opírá o něj, a to legitimně, své působení v Bruselu. Na základě definice i de facto ale patří k jedněm z nejvýznamnějších zájmových skupin působících na legislativní proces EU, už jen vzhledem k legitimně založenému právnímu základu jejich činnosti právě na základě principu subsidiarity.

V souvislosti s lobbujícími osobami někteří autoři rozlišují dva druhy lobbingu, kolektivní lobbing nebo lobbing individuálů. První ze zmíněných přichází do úvahy zejména u otázek známých široké veřejnosti, za lobbing individuálů se pak dá označit vyjadřování expertů v technických otázkách, které obvykle nebývají veřejností tak oblíbené zejména kvůli své složitosti.⁵⁷

Specifickou situaci vytváří spojení adresáta a odesílatele v jedné osobě. Například výše zmínění asistenti poslanců se mohou od osob, které jsou lobovány, rychle přeměnit v osoby, které se snaží prosadit svůj vliv během rozhodovacích procesů. Dostačující definici všech subjektů, které mohou v praxi zasahovat do procedur Evropské unie, je v současném světě téměř nemožná. Upozornit lze na pojem „europeizace“, který obvykle vnímáme směrem z EU do členských států. Lobbisté upozorňují také na opačný směr, tedy cesta z členských států, místních odesílatelů lobbingu

⁵⁴ LABOUTKOVÁ, Šárka. Posilování principu subsidiarity jako jeden z faktorů růstu vlivu regionů v rozhodovacích procesech Evropské unie. *Ekonomický časopis* [online]. Slovensko, 03/2012 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=181003>.

⁵⁵ Principu se autorka věnuje dále v diplomové práci.

⁵⁶ O nás. *Evropský výbor regionů* [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://cor.europa.eu/cs/about>.

⁵⁷ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str.3.

směrem do EU.⁵⁸ Zjednodušeně upozorňují na fakt, že u evropských institucí nepůsobí pouze odesílatelé působící v Bruselu, nebo nadnárodní společnosti, ale také mnoho menších subjektů z členských států. Právě tento vývoj nazývají „europeizace“ -

Obecně lze na základě uvedeného rozlišit následující typy odesílatelů, respektive zájmových skupin (chceme-li, tak také lobbistů) Korporátní lobbisty, konzultační společnosti, individuální fyzické osoby, nevládní organizace a think-tanky jako diskuzní a výzkumná centra, evropské i národní obchodní asociace, evropské odbory a národní subjekty, jako například zástupci oblastních skupin.⁵⁹ Zvláštní kategorii poté tvoří advokáti a advokátní kanceláře, které se bezesporu na ovlivňování legislativního procesu mnoha způsoby podílejí, odmítají se však zapsat do rejstříku transparentnosti nebo vůbec označení za lobbisty.⁶⁰ Guéguen také zmiňuje tzv. transversální koalice. Tyto mohou být složeny ze všech řečených subjektů. Jejich smysl spočívá ve spolupráci jednotlivých subjektů na základě vyjasnění zájmů a hodnot.⁶¹ V této souvislosti je nutné pamatovat také na soutěžní aspekt lobbingu. Belgický Nejvyšší soud v roce 2018 neshledal takové uskupení v rozporu se normami belgického soutěžního práva.⁶² Podle soudního výkladu v Belgii se lobbingem rozumí činnosti, které stojí mimo trh, a navíc jsou subjekty mnohdy ke spolupráci vyzývány. Spojení korporací v různých asociacích a podobných uskupení může zajistit čistá fakta očištěná od konkurenčních zájmů. V některých případech nemusí být zájmy jednotlivých aktérů zcela odlišné nebo odporující si. Vyjasnění priorit, dojednání životaschopného konsensu, který je přijatelný pro všechny zúčastněné může být v legislativním procesu významnou silou. Motivace osob s rozhodovací pravomocí zohlednit nabízené informace a potřeby je v takovém případě zcela jistě vyšší.

⁵⁸ VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzc3NzAyNl9fQU41?sid=2fd41328-bcd2-4740-b859-76cf38bd4ff1@sessionmgr4006&vid=2&format=EB#> str. 45.

⁵⁹ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 20.

⁶⁰ Například AK White & Case, Bird & Bird, viz DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str.3 str. 12.

⁶¹ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 138.

⁶² Belgium: Belgian Supreme Court Confirms That Joint Lobbying Activities Do Not Constitute Restriction Of Competition. *Mondaq* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.mondaq.com/antitrust-eu-competition-/738800/belgian-supreme-court-confirms-that-joint-lobbying-activities-do-not-constitute-restriction-of-competition>.

Lze mít za to, že normativní definice nabídnutá Interinstitucionální dohodou mezi Evropským parlamentem a Radou o Rejstříku transparentnosti tak využívá vhodnou úpravu a dostatečné normativní zakotvení definice zájmových skupin. Dohoda se bohužel vztahuje pouze k Rejstříku transparentnosti, podobná široká legislativní definice by podle mého názoru měla být zakotvena také v dalších právních normách, které budou na úrovni EU k tématu přijímány. Pro normativní zakotvení definice i jednotlivých pravidel by nejvhodnější formou byla úprava prostřednictvím nařízení. Směrnice by poskytovala širší prostor pro vytvoření mezer během transpozice, takové by mohly být vytvořeny za účelem zvýhodnit národní subjekty případně subjekty důležité z pohledu některých členských států. V tomto ohledu má na úrovni EU smysl pouze jednotná definice, která bude upravovat přístup všech členských států, a tudíž i zájmových skupin jednotně. V současnosti tato agenda spadá pod českou eurokomisařku Věru Jourovou. Více k možnosti zvýšení transparentnosti a právní úpravě lobbingu také v závěrečné kapitole diplomové práce.

1.1.3 Jednání s cílem ovlivnit legislativní proces

Pro určení, jaké snahy o ovlivnění legislativního procesu jsou v souladu s právem a jaké již nikoliv je nezbytné vědět, jakými způsoby lobbing probíhá, jaké činnosti může zahrnovat. Rozdělení fenoménu na jednotlivé části napomůže určit, zda-li jsou právem přímo aprobované. Na základě definice Interinstitucionální dohody je možné popsat také činnosti, které lze za lobbing označit. Pro lobbing jako takový není nezbytné, aby cíle, se kterým k ovlivnění dochází, bylo dosaženo. Podstatu činnosti naplní jakákoliv snaha o ovlivnění. Je možné rozlišovat dvě fáze takového jednání tzv. upstream lobbying a downstream lobbying. Upstream lobbying zahrnuje schopnost získat relevantní informace, správný odhad legislativního návrhu a mobilizaci zdrojů. Downstream lobbying je potom samotné jednání s cílem ovlivnit rozhodovací procesy. V jeho rámci je nutné volit strategii, intenzitu, a právě komunikaci s osobami s rozhodovací pravomocí a médii.⁶³ U lobbingu jako sdělování nezbytných informací pro legislativní proces je naprosto stěžejní, aby první fáze probíhala řádně a byla založena na faktech.

⁶³ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 55.

Typickou snahou o ovlivnění legislativního procesu je snaha o zavedení určité změny, přijetí právní úpravy. V takovém případě hovoříme o proaktivním lobbingu.⁶⁴ Snaha ovlivnit legislativní proces ale také může být zcela opačná, v takovém případě můžeme hovořit o negativním lobbingu nebo defenzivním lobbingu. Negativní lobbing zahrnuje pouze odmítání jakékoliv změny bez nabízení alternativ. Defenzivní lobbing je v zásadě podobný negativnímu lobbingu, rozdílem je záměr činnosti.⁶⁵ Defenzivní lobbing se snaží oddálit přijetí nové úpravy, která by nebyla pro odesílatele tak výhodná.⁶⁶ Dalším druhem lobbingu je reaktivní lobbing. Reaktivní lobbing popisuje jednání s cílem ovlivnit legislativní proces zcela opačně, jako nejednání, vyčkávání, tedy de facto nulovou účast v legislativním řízení. Další autoři doplňují tichý, nepřímý a neformální lobbing.⁶⁷ Veškeré tyto lze označit za nekonvenční praktiky, na které spolu s formalizovanými procesy EU, Interinstitucionální dohoda pamatuje.

Monitoring legislativního procesu je jedním ze způsobů, kterými lobbisté získávají informace. A to nejen o stavu legislativního návrhu, ale také o jednotlivých poslancích, činnosti Parlamentu, vyjádření v médiích a různorodých veřejných akcí. Tyto postupy jsou chráněné právem na přístup k informacím a povinností orgánů EU postupovat otevřeně a transparentně. Tyto činnosti tak jsou, pokud se jedná o neveřejné informace, zcela v souladu s právem, a navíc v určitých případech přímo právem chráněny. Další praktikou je kontakt s osobami s rozhodovací pravomocí. Vzhledem k otevřenosti a transparentnosti a svobodné vůli jednotlivých osob není dán právem jakýkoliv základ, pro který by tato praktika měla být zakázána. Lobbisté obvykle budují dlouhodobé vztahy s osobami s rozhodovací pravomocí, které jsou vzájemně založené na důvěře a výměně informací. Porušení důvěry by tak znamenalo prohru pro obě strany. Tyto kontakty navíc kromě primárního práva jsou dále upraveny v jednacích řádech, služebním nebo pracovním řádu nebo kodexech chování, které jsou jejich součástí. Další obvyklou praktikou je pořádání různorodých seminářů a

⁶⁴ Například cukerný režim podle návrhu GATT v roce 1989, viz GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 126.

⁶⁵ Příkladem může být například lobbování pro nové online platformy jako Uber nebo Airbnb, kterým vyhovuje současná právní úprava, která se na ně dle jejich názorů nevztahuje. Tato skutečnost je autorce známá z praxe a zkušenosti.

⁶⁶ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 121.

⁶⁷ VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzc3NzAyNl9fQU41?sid=2fd41328-bcd2-4740-b859-76cf38bd4ff1@sessionmgr4006&vid=2&format=EB#> str. 59.

workshopů, které bývají často uskutečňovány přímo v Evropském parlamentu. I tato praktika je právem povolena, byť v prostorách Parlamentu nikoliv přímo chráněna. Pořádání podobných akcí mimo prostory Parlamentu je však stále součástí svobody projevu a zároveň je chráněno také svobodou shromažďování podle článku 12 LZP EU. Vyjadřování názorů a myšlenek v médiích je pak přirozeně chráněno právem na svobodný projev. Další obvyklou činností je zpracování analýz a studií, které bývají předávány osobám s rozhodovací pravomocí. Vzhledem k určitému informačnímu deficitu, který v Unii přirozeně vzniká, často úředníci, poslanci nebo komisaři informace přijímají s oblibou. Jejich kvalita a pravdivost je potom zase chráněna svobodou projevu a jejich přijetí a případné zohlednění v legislativním procesu je pak čistě na uvážení unijních orgánů, respektive jednotlivých osob. Tyto analýzy a názory jsou často zpracovány formou pozičního dokumentu, který je následně zasílán poslancům a případně uplatňován v jednotlivých konzultacích. Tuto možnost primární právo nejen rozeznává, ale také přímo chrání. Účast v konzultacích, veřejných slyšeních a dalších ad hoc akcích je upravena v článku 11 SFEU a je založena na transparentním a otevřeném přístupu EU. Vyjádření v takové konzultaci je opět chráněno svobodou projevu. Ač kvalita, zdroj šíření nebo relevance může být zpochybnitelná, z pohledu práva není nic, co by ukazovalo na rozpor s právem takového jednání.

Prostředkem pro ovlivnění legislativního procesu jsou také vyjádření názorů, postojů, výsledků studií a analýz, doporučení ze seminářů a akcí v médiích. Jestliže jsou lobbisté schopni ovlivnit masové mínění, nebo alespoň upozornit na určitý problém do takové míry, že jej tak začnou vnímat velké počty lidí, zejména volené osoby v legislativním procesu musejí na otevřenou debatu reagovat. Zároveň podobná medializovaná témata lze využívat jak v debatách s konkrétními jedinci, tak v dalších studiích a zasílaných připomínkách poslancům. Tisk je vnímán jako součást lobbingské kampaně.⁶⁸ Do této skupiny jednání je nutné zařadit veškeré články, tiskové konference, tiskové zprávy, rozhovory i přímé kontakty s novináři.⁶⁹ Všechny tyto příspěvky jsou právem chráněné jako svobodný projev

⁶⁸ Viz. GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 90.

⁶⁹ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 90, Neoficiální zdroje poukazují na možnost odkupování novinového prostoru.

1.2 Současná právní úprava lobbingu na evropské úrovni

Výsledky legislativního procesu Evropské unie a potažmo výsledky dalších rozhodovacích procesů EU na různých úrovních denně ovlivňují desítky milionů lidí. Vzhledem k tomuto je nutné vnímat dva základní pohledy, které se v právní úpravě na úrovni EU projevují. První z nich jako vhodnost až nezbytnost účasti širokého spektra subjektů na rozhodovacích procesech tak, aby výsledky byly informované, založené na faktech a dostatečně reflektovali aktuální skutečnosti, nebyly diskriminační pro určitou skupinu nebo naopak neupřednostňovali některou jinou. Druhý z pohledů se musí zaměřit na transparentnost takové účasti a obecně rozhodovacích procesů, zajistit rovné podmínky pro účastníky bez výjimky, ať už z jakékoliv strany spektra. Základními cíli regulace by tak měla být právě transparentnost procesu a odpovědnost aktérů.⁷⁰

EU se proto už od 90. let snaží problematiku uchopit, účast zájmových skupin definovat a naleznout správnou odpověď v regulatorice oblasti.⁷¹ Jednoznačnému právnímu ukotvení brání chybějící definice, která v rychle se měnícím prostředí nemusí reflektovat skutečnost. Úprava by tak mohla některé subjekty zvýhodňovat nebo naopak. Do úvahy přichází také působení samotných lobbistů v této otázce. V regulaci lobbingu lze obecně sledovat několik komponentů, které se v regulacích napříč členskými státy i v EU vyskytují. Jedním z nich je například právě nutnost registrace v rejstříku, transparentnost prosazovaného zájmu a kontakty s představiteli veřejné sféry, úprava otáčivých dveří nebo vytvoření veřejnoprávní instituce, která transparentnost činnosti zájmových skupin sleduje.⁷²

Stanovení pravidel hry je pro EU již několik let výzvou. Jako první se situaci postavil Evropský parlament, který v roce 1996 přijal první akreditační systém pro lobbisty v roce 1996.⁷³ Dalšími kroky byla tvorba kodexů chování pro obě strany, vytvoření Rejstříku transparentnosti v roce 2008

⁷⁰ Viz také bod 60 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 14.

⁷¹ Pozn. První snahy o úpravu lobbingu na úrovni Evropské unie mohou být pozorovány již od roku 1989.

⁷² Bod 59 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 14.

⁷³ PÍTROVÁ, M arkéta a Radana KUBOVÁ. Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie* 4:324-341. Česká republika, (4/2013)., str 315. Dostupné také z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=7601>, citováno 18. 3. 2020.

a následně společného Rejstříku transparentnosti pro Evropský parlament a Evropskou komisi v roce 2011. Mimo to bylo vydáno několik právně nezávazných dokumentů. Z pohledu srovnání právní úpravy lobbingu se EU řadí mezi tzv. nízce regulované systémy.⁷⁴

1.2.1 Primární právo EU

Právní základ pro lobbing poskytuje primární právo Evropské unie. Otevřenost rozhodování a je ho co největší blízkost občanům Unie je zakotvena již v Hlavě I, článku 1 Smlouvy o Evropské unii. Toto ustanovení lze vykládat také jako základní koncept transparentnosti rozhodovacích procesů v Unii a položení základů snaze překonávat demokratický deficit.⁷⁵ Tato základní ustanovení však nejsou přímo vymahatelná, nabízejí tak pouze určitý směr pro výklad primárního práva.⁷⁶ Hlava II SEU představuje ustanovení o demokratických zásadách fungování evropských institucí. Kromě základních zásad, které se obvykle projevují i do jednotlivých právních řádů členských států, jako je rovnost občanů Unie hlava II SEU pokládá základy také právě pro účast občanů v legislativním procesu.⁷⁷ Článek 10 ve svém prvním odstavci zakládá fungování Unie na zastupitelské demokracii, to je důležité s ohledem na fungování politického systému EU a na základě toho také legislativního procesu. Evropská unie je v tomto ohledu subjektem *sui generis* vzhledem ke specifickému uplatnění tohoto principu směrem k Evropskému parlamentu i parlamentům národním.⁷⁸ Zmíněný článek 10 SEU v prvním odstavci o založení na zastupitelské demokracii úzce souvisí s článkem 2 SEU, který vyjadřuje základní hodnoty, na kterých je Evropská unie postavena. Takovými jsou například právě demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv a je třeba k nim přihlížet i v legislativním procesu a potažmo účasti zájmových skupin v něm.⁷⁹ V rámci tohoto článku je vhodné upozornit zejména na pluralismus ve

⁷⁴ Bod 79 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).

⁷⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 8.

⁷⁶ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 10.

⁷⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 60.

⁷⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 64.

⁷⁹ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 109.

společnosti.⁸⁰ Právě na základě projevu této základy v legislativním procesu se může zakládat účast zájmových skupin, které svou účastí reflektují právě pluralismus společnosti. Na základě teleologického výkladu těchto ustanovení je možné promítat zásady právního státu do uspořádání jednotlivých orgánů EU i dělby moci mezi nimi.⁸¹ Tyto projevy hodnot článku 2 SEU a jejich ochrana se mohou zdát na první pohled vágní. Osobně souhlasím s některými autory, kteří tvrdí, že jakmile jsou tyto hodnoty inkorporovány v právním textu (tedy SEU), jsou právně závaznými principy, na kterých ve své podstatě právní systém stojí.⁸² Rozdělení moci mezi jednotlivými institucemi Evropské unie a specifičnost politického systému svědčí účasti politických skupin na rozhodovacích procesech. Tato ustanovení poskytují minimální základ pro právní rozbor lobbingu v rámci Unie.

Článek 10 SEU ve třetím odstavci dává právo podílet se na demokratickém životě Unie každému občanu. Metaforické vyjádření „demokratický život“ je poměrně vágní, přesto může zcela jistě obsahovat právě účast na rozhodovacích procesech a veřejné správě, a to i vzhledem ke své druhé větě. Ta nařizuje přijímat rozhodnutí co nejotevřeněji a nejbliže občanům. Podle komentáře k Lisabonské smlouvě vytvořeného autorským kolektivem pod vedením J.Syllové a L. Pítrové tento odstavec zahrnuje nej právo volební, které je samostatně upraveno dále v SEU a s tématem účasti na legislativním procesu přímo nesouvisí. Ustanovení dále souvisí s dalšími formami účasti občanů, mezi které lze řadit například právo petiční.⁸³ Druhá věta odstavce 3 článku 10, která nařizuje otevřenost rozhodování směřuje k veřejnému jednání orgánů EU a poskytování dokumentů.⁸⁴ Toto ustanovení přímo souvisí s článkem 15 Smlouvy o fungování Evropské unie, který také zakládá povinnost orgánů EU jednat co nejotevřeněji, zasedat a hlasovat veřejně a

⁸⁰ BLANKE, Hermann-Josex a Stelio MANGIAMELI. *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* [online]. 2013. Springer Science & Business Media [cit. 2020-06-25]. ISBN 9783642317064. Dostupné z: [https://books.google.cz/books?id=hPu8BAAAQBAJ&pg=PA1199&lpg=PA1199&dq=the+treaty+on+european+u+nion+\(teu\)+a+commentary+pdf&source=bl&ots=0hRzZNxrE7&sig=ACfU3U1P5q_o04KHgXpzo_KUcf_tScXCew&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKewihl67RwpzqAhXBqaQKHSgyDdQQ6AEwB3oECAgQAQ#v=onepage&q&f=false](https://books.google.cz/books?id=hPu8BAAAQBAJ&pg=PA1199&lpg=PA1199&dq=the+treaty+on+european+u+nion+(teu)+a+commentary+pdf&source=bl&ots=0hRzZNxrE7&sig=ACfU3U1P5q_o04KHgXpzo_KUcf_tScXCew&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKewihl67RwpzqAhXBqaQKHSgyDdQQ6AEwB3oECAgQAQ#v=onepage&q&f=false) str 114.

⁸¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 64.

⁸² BLANKE, Hermann-Josex a Stelio MANGIAMELI. *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* [online]. 2013. Springer Science & Business Media [cit. 2020-06-25]. ISBN 9783642317064. str. 116.

⁸³ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 65.

⁸⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 66.

zpřístupňovat dokumenty občanům.⁸⁵ Konkrétní zajištění transparentnosti činností orgánů ponechává SFEU jednotlivým orgánům, které mají přijmout potřebné závazky v rámci svých jednacích řádů.⁸⁶ V rámci legislativního postupu pak Evropský parlament i rada zveřejňují dokumenty také podle konkrétních ustanovení v rámci jednacích řádů, které tyto orgány schválily.⁸⁷ Článek 15 SFEU je základem pro otevřenost a transparentnost unijních politik. Ještě před začleněním koncepce otevřenosti do smluv, se objevovala v judikatuře Soudního dvora.⁸⁸ Rozhodnutí Soudního dvora se však týkaly zejména přístupu k dokumentům Evropské unie, dnes tedy článku 15 odstavce 3 SFEU. V rozhodnutí C-353/99 P *Hautala v. Rada Soudní dvůr* ukládá posuzovat každou žádost o zpřístupnění dokumentů konkrétně a na základě principu proporcionality. Orgány tak musí posoudit každý případ konkrétně a rozhodnout, zda-li je vhodné a nezbytné odchytil se od otevřenosti a dokument neposkytnout.⁸⁹ Soudní výklad transparentnosti tak ještě před ukotvením ve Smlouvách poskytl právní základ pro získávání informací.

Právo na přístup k informacím se týká zejména legislativních aktů, které jsou upraveny článkem 288, tedy tvorby nařízení, směrnic, rozhodnutí, doporučení a stanovisek.⁹⁰ Prováděcí nařízení č. 1049/2002 o přístupu k informacím dále rozšiřuje definici legislativních dokumentů, které je třeba zveřejňovat. Mimo toto nařízení lze za právní základ pro získávání informací považovat také Nařízení č. 1367/2006, které implementuje závazky z Aarhuské úmluvy.⁹¹ Článek 12 zmíněného nařízení pokládá za legislativní dokumenty jakékoliv dokumenty, které jsou pro státy závazné a byly vytvořené nebo obdržené během legislativního procesu. Další dokumenty je třeba zveřejňovat „*kde je to možné*“. Z dikce článku 12 nařízení č. 1049/2002 o přístupu k informacím spolu s ustanovením Smluv by bylo možné dojít k závěru, že by Rada i Parlament měly zveřejňovat také dokumenty, které v legislativním procesu uplatňují zájmové skupiny. O tom ostatně hovoří také komentář k Lisabonské smlouvě, který k výkladu článku 11 SEU uvádí, že orgány musí na žádost

⁸⁵ Článek 15 SFEU.

⁸⁶ Článek 15 SFEU.

⁸⁷ Článek 15 SFEU poslední odstavec.

⁸⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 64.

⁸⁹ *Judgment of the Court of 6 December 2001. - Council of the European Union v Heidi Hautala. - Appeal - Public right of access to Council documents - Council Decision 93/731/EC - Exceptions to access to documents - Protection of the public interest concerning international relations - Partial access. - Case C-353/99 P.* [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590654339005&uri=CELEX:61999CJ0353>.

⁹⁰ Článek 15 odstavec 3 SFEU.

⁹¹ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 400.

zveřejňovat své kontakty se zájmovými skupinami.⁹² Zveřejňování veškerých dokumentů v legislativním procesu by zvýšilo transparentnost normotvorby stejně jako účasti a existenci zájmových skupin. U dalších typů informací mohou orgány EU nicméně volit způsob, kterým informace zveřejní a jestli budou zveřejněny automaticky nebo až na výzvu. Některé z dokumentů jsou zveřejňovány v úředník věstníku, o všech, včetně nezveřejňovaných pak musí orgány vést rejstříky. Ty jsou obvykle dostupné online, aby byl přístup k dokumentům co nejsnazší.⁹³ Odmítnutí žádosti o informace a omezení poskytnutí informací a dokumentů musí být vykládány restriktivně.⁹⁴ Sekundární legislativa, tedy například jednací řády, kterým smlouvy ponechávají konkrétní úpravu této problematiky, nemohou být vykládány extenzivně, ustanovení musí být vždy formulována i vykládána v souladu s právem na otevřený přístup.⁹⁵ Konkrétní úprava a provedení přístupu veřejnosti k informacím je stanovena v Nařízení č. 1049/2002 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.⁹⁶ Nařízení taxativně stanoví, ve kterých případech je možno podání informace odepřít. Konkrétní provedení přístupu veřejnosti informací je pak ponechán na jednacích řádech jednotlivých institucí.⁹⁷

Odepření zpřístupnění informace, byť v souladu se sekundárním předpisem ale proti smyslu článku 15 SFEU ve spojení se základními hodnotami EU, by bylo v rozporu s ustanovením smluv i ustálenou judikaturou. Odmítnutí poskytnutí informace může být pokládáno za upření práva na otevřenost rozhodování. Na zveřejnění dokumentů bude vždy pohlíženo optikou veřejného nebo soukromého zájmu. Pokud by měly být zveřejněné informace využity pro soukromý zájem, instituce nejsou povinovány takové poskytnout. Povinnost vzniká pouze pokud se jedná o

⁹² SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 69.

⁹³ *Access to European Parliament, Council and Commission documents* [online]. EUR-Lex [cit. 2020-06-25]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:l14546>.

⁹⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 226.

⁹⁵ *Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber, extended composition) of 19 October 1995. - John Carvel and Guardian Newspapers Ltd v Council of the European Union. - Transparency - Access to information - Council decision refusing access to documents relating to its deliberations - Interpretation of Article 4 (2) of Decision 93/731/EC. - Case T-194/94.* [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590655072563&uri=CELEX:61994TJ0194>.

⁹⁶ *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise* [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049>.

⁹⁷ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 400 a také článek 15 odstavec 3 SFEU.

zveřejnění informací a dokumentů ve veřejném zájmu.⁹⁸ Je však jisté, že odlišit tyto zájmy konkrétně bude minimálně velmi složité. Povinnost otevřeného přístupu a přístup k dokumentům úzce souvisí s právem na informace. Na zveřejnění dokumentů bude vždy pohlíženo optikou veřejného nebo soukromého zájmu. Pokud by měly být zveřejněné informace využity pro soukromý zájem, instituce nejsou povinovány takové poskytnout. Povinnost vzniká pouze pokud se jedná o zveřejnění informací a dokumentů ve veřejném zájmu.⁹⁹ Je však jisté, že odlišit tyto zájmy konkrétně bude minimálně velmi složité. Samostatným případem je pak zveřejňování informací týkajících se legislativního postupu Radou a Evropským parlamentem, podle předposledního podstavce odstavce 3 článku 15 SFEU musí Rada i Parlament zveřejňovat tyto dokumenty automaticky bez vyzvání. Ke konkrétním institucím a částem legislativního procesu se v tomto smyslu mohou vztahovat i další ustanovení primárního práva.¹⁰⁰

Z pohledu účasti zájmových skupin a transparentnosti legislativního procesu je důležitý druhý odstavec článku 15 SFEU, který nařizuje Radě i Parlamentu při projednávání legislativního aktu zasedat veřejně. Zveřejnění také průběhu hlasování znamená posun od Smlouvy o Evropském společenství, dříve bylo nutné zveřejnit pouze výsledky hlasování. Na další nelegislativní akty Unie se však nutnost veřejnosti nevztahuje stejně jako na jiné orgány, než je Rada a Parlament, a to, přestože by se jejich činnost týkala legislativních aktů. Typickou výjimkou je tak Evropská komise a veškeré její orgány, které při legislativním postupu dokumenty zveřejňovat nemusí. Transparentnost přístupu se tak vztahuje na všechny činnosti orgánů a institucí EU, veřejnost procesů pouze na činnosti spojené s projednáváním legislativních aktů.¹⁰¹ Otevřenost jednání orgánů EU je spojována se základními právy osob, zejména zajištění práva na dobrou správu podle článku 41 LZP EU a pak také právo zakotvené článkem 11 SEU, které má zvýšit participaci osob na rozhodovacích procesech v Unii.¹⁰² Více o lidskoprávní rovině účasti zájmových skupin níže v diplomové práci. Pokud se některá osoba domnívá, že jí bylo odepřeno právo na veřejnost tohoto

⁹⁸ LENAERTS, Koen a Piet VAN NUFFEL. *Constitutional Law of the European Union*. 2005. Thomson/Sweet & Maxwell. ISBN 9780421886100. str. 498.

⁹⁹ LENAERTS, Koen a Piet VAN NUFFEL. *Constitutional Law of the European Union*. 2005. Thomson/Sweet & Maxwell. ISBN 9780421886100. str. 498.

¹⁰⁰ LENAERTS, Koen a Piet VAN NUFFEL. *Constitutional Law of the European Union*. 2005. Thomson/Sweet & Maxwell. ISBN 9780421886100 str. 499.

¹⁰¹ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 399.

¹⁰² SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 227.

procesu, ať už prostřednictvím neposkytnutí dokumentů a informací nebo jiným způsobem, může se mimo jiného obrátit na evropského ombudsmana.¹⁰³

1. 2. 1. 1. Článek 11 SEU, základ pro účast zájmových skupin v legislativním procesu

Veškerá ustanovení uvedená výše poskytují pouze široký právní základ pro účast osob, respektive zájmových skupin na legislativním procesu. Konkrétněji hovoří ustanovení článku 11 SEU, které zakotvuje prvky participativní demokracie.¹⁰⁴ I tato ustanovení jsou určitou reakcí na demokratický deficit Evropské unie a zároveň snahou o větší transparentnost rozhodovacích procesů a činností.¹⁰⁵ Komentář k Lisabonské smlouvě vytvořený autorským kolektivem pod vedením J. Syllové a L. Pítrové zároveň právě tento článek spojuje s kritikou lobbingu a netransparentních, a ne zcela srozumitelných praktik týkajících se kontaktů orgánů EU s dalšími subjekty.¹⁰⁶ Právě tento článek má tvořit právní základ kontaktů mezi orgány EU a zájmovými skupinami. Účelem je nejen položit hranice účasti zájmových skupin, ale také zdůraznit legitimitu účasti dalších subjektů na legislativním procesu.¹⁰⁷ Článek je tak nutné vnímat, v souladu s komentářem k Lisabonské smlouvě vytvořeného autorským kolektivem pod vedením J. Syllové a L. Pítrové, jako určitý základ standardů výkonu pravomoci orgánů EU. A zároveň jako právní základ pro kontrolu a sledování činnosti zájmových skupin.¹⁰⁸ Konkrétní provedení v navazující právní normě ale vzhledem k účasti zájmových skupin stále chybí. Toto vychází z předpokladu, že pokud se v rámci

¹⁰³ LENAERTS, Koen a Piet VAN NUFFEL. *Constitutional Law of the European Union*. 2005. Thomson/Sweet & Maxwell. ISBN 9780421886100. str. 499.

¹⁰⁴ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 114.

¹⁰⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 68.

¹⁰⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 68.

¹⁰⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 68.

¹⁰⁸ BLANKE, Hermann-Josef a Stelio MANGIAMELI. *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* [online]. 2013. Springer Science & Business Media [cit. 2020-06-25]. ISBN 9783642317064. Dostupné z: [https://books.google.cz/books?id=hPu8BAAAQBAJ&pg=PA1199&lpg=PA1199&dq=the+treaty+on+european+u+nion+\(teu\)+a+commentary+pdf&source=bl&ots=0hRzZNxrE7&sig=ACfU3U1P5q_o04KHgXpzo_KUcf_tScXCcw&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwihl67RwpzqAhXBqaQKHSgyDdQQ6AEwB3oECAgQAQ#v=onepage&q&f=false](https://books.google.cz/books?id=hPu8BAAAQBAJ&pg=PA1199&lpg=PA1199&dq=the+treaty+on+european+u+nion+(teu)+a+commentary+pdf&source=bl&ots=0hRzZNxrE7&sig=ACfU3U1P5q_o04KHgXpzo_KUcf_tScXCcw&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwihl67RwpzqAhXBqaQKHSgyDdQQ6AEwB3oECAgQAQ#v=onepage&q&f=false) str. 457.

legislativního procesu objevují mimoinstitucionální síly, měly by instituce EU nad těmito silami mít alespoň kontrolu a dohled.¹⁰⁹

Podle odstavce 1 článku 11 SEU jsou všechny orgány EU povinny poskytovat prostor pro vyjádření dalších subjektů k činnosti Unie. Vyjadřování názorů jednotlivců nebo sdružení je zároveň možné směrem k jakékoliv činnosti EU. V tomto případě se nejedná o názory na řešení konkrétních právních řízení, tedy například v rámci evropského správního práva, ale o vyjadřování dalších subjektů k jakýmkoliv dalším rozhodovacím procesům, které nejsou spojeny s vlastními záležitostmi.¹¹⁰ Takovými může být jak průběh legislativního procesu a jakékoliv politické rozhodování, tak praktické aktivity Unie. Mezi tyto možnosti vyjádření k jednotlivým aktivitám patří například petiční právo podle článku 44 LZP EU ve spojení s články 24, 227 a SFEU. Mimo to ale účast ve veřejných diskuzích a jakékoliv výměny názorů, včetně dialogů v médiích.¹¹¹ Zároveň k vytváření těchto příležitostí nemusí být orgány EU dále zmocněny. To znamená, že jednotlivé formy pro konzultaci se zájmovými skupinami nebo jakékoliv přijímání nebo výměna informací mohou být orgány vytvořeny bez dalšího. Smlouvy zároveň těmto formám účasti nezakládají žádné právní hranice, co se legality účasti týče. Zájmové skupiny tak mohou legislativní proces ovlivnit i skrze tento institut. Právní hranici pro účast v legislativním procesu EU tak lobbistům tvoří až jednání přímo právem reprobované, tedy například korupce.

Naopak nutnost orgánů EU komunikovat se fyzickými osobami i sdruženími zakládá odstavec 2 článku 11. Ten zakládá povinnost pravidelného, otevřeného a transparentního dialogu s těmito subjekty. Obecně tak článek 11 inkorporuje některé z prvků participativní demokracie.¹¹² V tomto článku lze vidět určitou dichotomii mezi zájmovými skupinami, kdy jsou rozlišovány reprezentativní sdružení na jedné straně a občanská společnost na straně druhé. Právě pojem reprezentativních sdružení je při výkladu článku problematický. Označení má zahrnovat jak odborové svazy, profesní organizace tak i mnohé další. Občanská společnost je oproti tomu méně

¹⁰⁹ LENAERTS, Koen a Piet VAN NUFFEL. *Constitutional Law of the European Union*. 2005. Thomson/Sweet & Maxwell. ISBN 9780421886100. str 492.

¹¹⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 68.

¹¹¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 68.

¹¹² KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 114.

formalizované uskupení, které zahrnuje nevládní a neziskové organizace, tyto organizace zároveň mají být založeny na konkrétních aspektech veřejného života. Takovými jsou například kulturní, politická nebo náboženská kritéria, a contrario mezi ně nebudou patřit účely, ke kterým bývají založeny obchodní korporace. Vzhledem ke složité a v zásadě absentující definici rozličných subjektů, které mohou v rozhodovacích procesech působit je v tomto smyslu vhodný co nejširší výklad článku 11.¹¹³ Zjednodušení této dichotomie může vést k zavádějícímu vnímání lobbingu obchodních korporací a občanské společnosti. Přílišná simplifikace by neúplně, a troufám si říct také nesprávně, vypovídala o kvalitě sdílených informací a legitimitě účasti obou skupin. Restriktivní výklad těchto norem a pohlížení na zájmové skupiny striktně právní optikou může být pro legislativní proces větším ohrožením než účast korporací. Dalším faktem, který je nutné brát v kontaktech s lobbyisty v potaz je jistě zásada rovnosti, která se na základě článku 2 SEU nezbytně musí promítat do veškerých procesů. Diskriminace je i v tomto případě nepřípustná. Jeden ze zahraničních komentářů zároveň zmiňuje toto uznání existence zájmových skupin a snaha položit základy jejich právní úpravě jako krok kupředu díky realizaci reálných skutečností politiky v Bruselu.¹¹⁴ Pravidelnost konzultací uvedená v odstavci dvě článku 11 SEU se vztahuje k subjektům, se kterými orgány vyměňují informace systematictěji, které má také toto ustanovení podpořit. To ale neznamená, že by nově vzniklé zájmové skupiny měly být v konzultacích znevýhodněny.¹¹⁵ Právě transparentnost kontaktů orgánů a lobbyistů uvedená ve stejném ustanovení by měla přispět k eliminaci subjektů, které nelze pokládat za reprezentativní sdružení ani za příslušníky občanské společnosti.¹¹⁶ Článek 11 poskytuje základ pro otevírání a podporu nových komunikačních kanálů, prostřednictvím kterých mají orgány a instituce EU nejen získávat potřebné informace, ale také činit legitimnější rozhodnutí.¹¹⁷

Odstavec 3 článku 11 je konkrétní k činnosti Evropské komise. Té nad rámec transparentního a otevřeného přístupu a vedení dialogu stanovuje povinnost vést rozsáhlé konzultace. Toto

¹¹³ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 114.

¹¹⁴ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 114.

¹¹⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 69.

¹¹⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 69.

¹¹⁷ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 114.

ustanovení tak poskytuje dispozitivní základ.¹¹⁸ Pojem zahrnuje jak předběžné konzultace, tak i následné vyhodnocování. Dotčenými stranami můžeme rozumět reprezentativní sdružení a občanskou společnost uvedené v odstavci 2 stejného článku. Vzhledem k tomu, že povinnost vedení rozsáhlých konzultací se vztahuje výhradně na Evropskou komisi, je nutné toto ustanovení vykládat nejen s ohledem na řádný legislativní proces, ale také na další činnosti Komise, jakou je například tzv. komitologie. Účelem tohoto ustanovení je pak zachování určité soudržnosti, a to jak mezi Komisí a zainteresovanými stranami, tak mezi EU a členskými státy.¹¹⁹ Účelem zůstává vydávat akty na základě relevantních informací, které budou odpovídat aktuální situaci v Unii a zároveň porozumění kroků Unie ze stran dalších dotčených stran.¹²⁰ Oxfordský komentář toto zjednodušeně označuje za vytvoření „good law“.¹²¹ Zároveň se v tomto článku zrcadlí právo na řádnou správu ze strany unijních orgánů a institucí.¹²² Všechny tyto aktivity přispívají k transparentnosti jednání evropských orgánů a při jejich realizaci je nutné dodržovat zásady standardů výkonu pravomocí, tyto výklad pak vedou zpět k článku 15 SFEU.

Obecně lze konstatovat, že primární právo EU pokládá a rozvíjí základy pro co nejširší účast lidu. Ta je vnímána jako „lék“ na demokratický deficit.¹²³ Mimo prvky participativní demokracii se však lid může účastnit právě prostřednictvím sdělování informací v rámci zájmových skupin nebo prostřednictvím dalších právních institutů. Tyto reflektuje článek 11 SEU.

1. 2. 1. 2. Další právní instituty potenciálním vlivem na legislativní proces

Specifickou možností participace na legislativním procesu je potom občanská iniciativa podle článku 11 odstavce 4 SEU. Právní základ Evropské občanské iniciativě poskytuje článek 11 odst. 4 SEU, článek 24 odst. 1 SFEU, prováděcím aktem je Nařízení č. 211/2011 a 2019/688, fungování

¹¹⁸ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 114.

¹¹⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 69.

¹²⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 69.

¹²¹ KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 115.

¹²² KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403. str. 115.

¹²³ CRAIG, Paul. *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*. OUP Oxford, 2010. ISBN 9780199595013. str. 74.

doplňují články 222 a 230 jednacího řádu Evropského parlamentu.¹²⁴ Jako určitý obecný základ pro Evropskou občanskou iniciativu lze vnímat také článek 10 SEU, který ve třetím odstavci zakotvuje právo občanů podílet se na demokratickém životě Unie. Stejně ustanovení diktuje otevřenost rozhodování a jeho proximitu k občanům. Zvýšení participace občanů na rozhodovacích procesech má stejný cíl jako další ustanovení článku 11 SEU, má vést ke snížení demokratického deficitu.¹²⁵

Zajímavé je propojení Evropské občanské iniciativy s účastí zájmových skupin na legislativním procesu na základě systematického výkladu SEU, tedy ukotvení obou zmíněných ve stejném článku. Po dlouhodobém volání po zjednodušení procesů, kvůli kterým se občanská iniciativa nejevila jako dostatečně funkční nástroj k prosazení idejí občanů, došlo ke zrušení nařízení číslo 211/2011 je od 1. 1. 2020 účinné nové nařízení 2019/788. Nové nařízení jednoznačně odlišuje petiční právo a občanskou iniciativu. Iniciativa je vnímána jako přímá výzva pro Evropskou komisi, která má právo předkládat legislativní návrhy. Podle oficiálních zdrojů Evropského parlamentu tak lze občanskou iniciativu vnímat do jisté míry jako podobnou iniciativě svěřené Parlamentu podle článku 225 SFEU a Radě podle článku 241 SFEU.¹²⁶ I pro občanskou iniciativu je z pohledu EU naprosto stěžejní transparentnost.¹²⁷ Umístění v rámci SEU a společné cíle mohou stavět EOI na roveň s účastí zástupců zájmových skupin v legislativním procesu. Svou povahou a obsahem se však jedná o zcela odlišné instituty, liší se také právní úprava. Pokud by bylo možné o EOI uvažovat jako o možnosti ovlivnit legislativní směřování Evropské unie (tedy alternativně k činnosti zájmových skupin), systematickému výkladu SEU a aspektům participativní demokracie, nabízela by se otázka, zdali by bylo možné a vhodné podobným způsobem upravit i činnost lobbistů. Byť reálnou alternativou k činnosti lobbistů EOI být jistě nemůže, její konkrétní úprava v sekundárním předpise EU může představovat inspiraci pro úpravu aktivit zájmových skupin.

¹²⁴ *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹²⁵ MLSNA, Petr. Občanství národních států a Evropské unie – filozofické základy a vývoj. *The Central and Eastern European Online Library* [online]. Czech Republic: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2/2014 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/148/peticni-pravo> str. 89.

¹²⁶ BUX, Udo. Evropská občanská iniciativa. *Fakta a čísla o Evropské unii: Evropský parlament* [online]. 2/2020 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/149/evropska-obcanska-iniciativa>.

¹²⁷ V článku 17 nového nařízení 2019/788 stanovuje konkrétní podmínky pro její udržení. Organizátoři tak musí například zveřejňovat konkrétní informace o finančních zdrojích, Komise je oprávněna kdykoliv požadovat další informace k financování.

Oba z uvedených nástrojů je nezbytné vnímat nejen za projev práva na participaci občanů na rozhodovacích procesech EU podle primárního práva EU, ale také jako v realitě existující nástroje pro ovlivnění procesů v EU. Lze uvažovat o zneužití Evropské občanské iniciativy ze strany lobbistů, o takovém však nejsou zprávy, z pohledu lobbistů by například nutnost splňovat formální požadavky iniciativy byly kontraproduktivní. Využití běžnými občany, občanskými sdruženími nebo aktivisty ale nabízí prostor pro protiváhu vůči působení dalších vlivů během legislativního procesu, byť rovnost zbraní je v takovém případě stále nevyrovnaná. Výhodou využití EOI, ačkoliv její formální požadavky jsou evidentně náročnější než neformálního ovlivnění, je určitá míra závaznosti pro Evropskou komisi. Podle komentáře k Lisabonské smlouvě vytvořeného autorským kolektivem pod vedením J. Syllové a L. Pítrové je v případě, že by Komise nevyhověla iniciativě a nepředložila na základě iniciativy legislativní návrh podle článku 24 SFEU nebo by předložila návrh odlišný od obsahu iniciativy, možné podat žalobu na nečinnost Komise podle článku 265 SFEU.¹²⁸ Tato závaznost návrhu, povinnost Komise vypořádat se s ním pod hrozbou žaloby a zároveň nemožnost změnit obsah EOI může nabízet oproti neformálním snahám výhodnou alternativu. V úvahách o ovlivňování legislativního procesu EU je nutné zohledňovat všechny nástroje, které je možno použít.

Otevřenost přístupu evropských orgánů je zakotvena také v článku 298 SFEU, podle kterého musí všechny subjekty Unie při plnění svých úkolů dodržovat zásady otevřenosti a také nezávislosti. Principy dobré správy se mají aplikovat při veškerých postupech probíhajících ze strany orgánů a institucí. Vzhledem k systematickému výkladu, zařazení do oddílu Postupy přijímání aktů a jiná ustanovení je pro položení základů lobbingu také důležitý. Ustanovení se tak vztahuje například na členy COREPER, kteří také mají postupovat v souladu s principy otevřené, efektivní a nezávislé evropské správy.¹²⁹ Druhý odstavec článku 298 SFEU zmocňuje Parlament a Radu k přijetí nařízení, jehož účelem je konkretizovat principy dobré správy. Toto nařízení musí být zároveň v souladu se služebním a pracovním řádem přijatými na základě článku 336 SFEU.

¹²⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 71.

¹²⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 899.

Ačkoliv se principy řádné správy typicky aplikují na správně právní vztahy, tyto principy mohou být důležité vzhledem k působení mnoha správních úřadů v rámci legislativního procesu EU.

1.2.2 Právní ochrana práva na účast v legislativním procesu jako lidského práva

Otázkou, kterou si klade mnoho autorů věnujících se této problematice je nejen legalita lobbingu, ale také legitimita a jeho postavení v moderní demokracii a právním státě. Při studování lobbingu jako možnosti vyjádřit se k legislativnímu procesu v demokratickém státu 21. století se přirozeně objevuje otázka, jestli takové vyjadřování lze mít za právem chráněné. Účast na legislativním procesu lze vnímat nejen ve smyslu účasti osob na veřejné správě ale také optikou svobody projevu. Ačkoliv právní úprava, která by poskytla jednoznačnou odpověď neexistuje, lze vycházet z primárního práva EU a ochrany lidských práv. Evropská unie je vázána, podobně jako další veřejnoprávní instituce, katalogem lidských práv, v tomto případě Listinou základních práv a svobod. Základní úprava některých lidských práv vychází také přímo z primárního práva.¹³⁰ Debaty o přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv Rady Evropy doposud trvají. Přesto existuje spojitost mezi ochranou lidských práv a svobod v EU a EÚLP. LZP EU v článku 52 odstavci 3 stanovuje, že pokud EÚLP i LZP EU upravují stejné právo, je smysl a účel ochrany těchto práv uvedených v LZP EU shodný s výkladem EÚLP. Nutné je uvažovat také to, členské státy EU jsou také smluvními stranami EÚLP, a proto povinnost dodržovat ustanovení této Úmluvy existuje i bez článku v LZP EU. Vyvozovat závěry o lobbingu jako určitého normami chráněného subjektivního práva vůči EU, a o legitimitě a lobbingu jako součásti demokracie tak lze pouze z primárního práva a LZPEU.

Jakýmsi vnitřním mechanismem ochrany v rámci EU je tak Listina základních práv EU, která umožňuje přezkum zásahů Soudním dvorem Evropské unie. Listina byla přijata až spolu s Lisabonskou smlouvou. Vzhledem k tomu, že LZP EU se vztahuje výhradně k orgánům EU a členským státům při uplatňování práva EU, je LZP EU nejvhodnějším dokumentem, který může situaci upravovat.

¹³⁰ Čl 6 odst. 2 Lisabonské smlouvy.

Článek 11 LZP EU zakotvuje právo na svobodný projev a informace. V prvním odstavci Listina říká, že každý má právo nejen názory zastávat, ale také je a svoje myšlenky dále rozšiřovat. Extenzivní výklad článku 11 odstavce 1 svobodu vyjádření se k legislativnímu procesu zahrnuje.¹³¹ Zejména s ohlednutím na konkrétní metody, kterými lobbying probíhá je nutné konstatovat, že většina těchto projevů a činností je chráněna právem na svobodný projev. Příkladem mohou být veřejné debaty, vystoupení a publikace v médiích. Listinou chráněné budou také různorodé kampaně (nejen volební). Tyto kampaně jsou obvykle vnímány jako zcela legitimní projevy myšlenek a názorů ke společnosti, zcela kontrastně je vnímán lobbying. Svou povahou jsou ale velmi podobné. Stejný článek zároveň chrání právo na informace. Právo na sdělování informací a zveřejňování dokumentů týkajících se legislativního procesu vychází také z primárního práva, jak je popsáno výše. To pokrývá další z lobbistických činností jako je monitoring, sledování veškerých jednání a případně vyžadování dokumentů a informací. Právo na informace je obecně jedním ze základních kamenů lobbistické činnosti.

Právem chráněná svoboda projevu ale není bez hranic, ustanovení dovoluje podrobit tuto svobodu některým formálním požadavkům, případně omezením nebo podmínkám. Může tomu tak být ale pouze ve vymezených případech, kterými jsou typicky národní bezpečnost, veřejná bezpečnost, ochrana zdraví nebo morálky nebo také ochrana pověsti a práv jiných osob.¹³² Ve smyslu článku 52 odstavce 3 LZP EU má být toto právo vykládáno obdobně jako článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, omezení tedy vyplývají právě z díkce Úmluvy v článku 10 odstavci 2.

Přestože jsou tedy některé formy lobbingu bezpochyby chráněné výkladem článku 11 LZP EU, je ale nezbytné uvažovat také článek 54 LZP EU, který výslovně zakazuje zneužití práv.¹³³ Obecně lze konstatovat, že zneužití jakékoliv ochrany práv, pod které typicky lobbistické aktivity spadají, je zakázáno. Benátská komise například přímo upozorňuje na možnost odepření zveřejnění informace, pokud by žádající osoba byla netransparentní. Na tuto situaci se podle komise vztahuje

¹³¹ Článek 11 LZPE EU: *Svoboda projevu a informací 1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranic.*

¹³² SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4, str. 1162.

¹³³ Článek 54 *Zákaz zneužití práv Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno tak, jako by dávalo jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopustit se činu zaměřeného na zmaření kteréhokoli z práv a svobod uznaných v této listině nebo na jejich omezení ve větším rozsahu, než tato listina stanoví.*

výjimka předcházení nepokojů a zločinnosti.¹³⁴ To však musí být založené na faktech. Pokud by tak byly lobbistické činnosti vyvíjeny se snahou mařit kterékoliv jiné Listinou chráněné právo, ochrana by jim nenáležela. Tato ustanovení mohou poskytnout základ pro orientaci v legitimitě snahy o ovlivnění legislativního procesu. Pakliže se jedná o vyjádření, sdělení informace nebo názor směrem k evropským orgánům, je činnost chráněna v rámci LZP EU. Vodítkem k výkladu spojení článku 11 a 54 LZP EU může být také doporučení Rady Evropy. Ta výslovně stanovuje pravidlo, aby lobbingem nebylo zasaženo do práv dalších občanů vyjadřovat se k veřejné sféře nebo pořádat petice.¹³⁵

Dalším ustanovením, které pokládá základy pro zájmové skupiny je článek 12 LZP EU, který zaručuje svobodu sdružování. Podle tohoto mají osoby právo svobodně se sdružovat, a to zejména s ohledem na politické, odborové či občanské záležitosti. To zahrnuje veškeré sdružení korporací nebo jiných právnických či fyzických osob jako jsou asociace, sdružení nebo odbory. LZP EU přímo zakotvuje právo na zakládání odborů, které hájí zájmy určité skupiny. Mezi toto hájení lze jistě počítat také projevy zájmu směrem k veřejné moci. Zároveň tento článek přímo zakotvuje povinnost politických stran přispívat k vyjadřování osob a jejich politické vůle.¹³⁶ Tento článek je také nutné vykládat v souladu s obdobným ustanovením v EÚLP. Ta kromě základu tohoto práva zakazuje jej omezovat, až na některé výjimky, kterými jsou například opatření nezbytná k udržení národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, ochraně pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti a ochrany práv a svobod druhých.¹³⁷ Z těchto ustanovení jednoznačně plyne základ pro možnost sdružování se v rámci zájmových skupin. To může být zavádějící, protože pod pojmem zájmové skupiny se často můžou skrývat pouze jednotlivci. I přesto vyjadřují politické názory a postoje určité větší skupiny osob. I toto může být důvod, proč se mnoho organizací vystupujících

¹³⁴ Bod 145 Report on Funding Associations. *European Commission for Democracy through Law* [online]. 2019. [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e) str. 42.

¹³⁵ Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making, Recommendation CM/Rec(2017)2. *Council of Europe* [online]. 2017 [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69> str. 22.

¹³⁶ Článek 12 LZP EU.

¹³⁷ Článek 11 EÚLP.

v legislativním procesu pojmenovávají „asociace“ nebo „sdružení“. Podobný výklad ochrany lobbingu jako lidského práva nabízí také zpráva Benátské komise.¹³⁸

Občané Evropské unie mají podle primárního práva EU možnost obracet se na orgány EU.¹³⁹ Článek 20 odstavec 2 SFEU, písmeno d upozorňuje na možnost obracet se jako občan EU na evropské instituce, a to ať už formou petice nebo i jinými způsoby. Petiční právo se nemusí na první pohled jevit jako typický způsob, kterým by se zájmové skupiny snažily ovlivnit legislativní proces. V kombinaci soudobých praktik ale určitou možnost pro ovlivnění představuje.¹⁴⁰ Petiční právo je založeno na článcích 20, 24 a 227 SFEU ve spojení s článkem 44 LZPEU, procesní úprava potom v Jednácím řádu Evropského parlamentu. Každá fyzická i právnická osoba s trvalým pobytem nebo sídlem v jednom z členských států EU a osoby pobývající na území EU může žádat orgány Unie o přijetí opatření. Petiční právo není omezeno počtem, i jedinec se tak může obracet přímo na Evropský parlament. Petice se musí týkat přímo jedince, který ji podává a týkat se záležitostí, které spadají do pravomocí EU.¹⁴¹ Není stanovený minimální počet podpisů, pozornost může vyvolat i petice o několika desítkách podpisů. Petice podle článku 227 Jednacího řádu Evropského parlamentu po doručení posuzuje petiční výbor, na jednání výboru o petici mohou být pozváni i předkladatelé. Rozhodnutí petičního výboru se dále sděluje celému Parlamentu, který může ve věci dále jednat, petiční výbor může také petici předat pověřenému výboru Parlamentu, který jí může zohlednit při tvorbě legislativy.¹⁴² Úprava petičního práva podle mého názoru rozhodně poskytuje prostor pro ovlivnění legislativního procesu a také pro zneužití ze strany zájmových skupin. Stejně tak může sloužit petiční právo jako určitá protiváha zájmových skupin.

¹³⁸ Bod 27 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 7

¹³⁹ Článek 20 odstavec 2 písm. d SFEU: *petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce.*

¹⁴⁰ Viz současná problematika 5G sítí, proti kterým jsou na základě manipulace vyvolána nevole, napříč členskými státy vzniklo desítky petic. CUTHEBERTSTON, Anthony. *5G and Coronavirus: Popular petition to bloc roll out due to health conspiracy deleted to stop spread of misinformation* [online]. 2020 [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/coronavirus-5g-health-petition-conspiracy-uk-radiation-dangers-towers-risk-a9446956.html> Dostupné například: <https://www.5gspaceappeal.org/the-appeal>, <https://www.change.org/p/5g-network-can-cause-serious-health-issues-must-be-stopped-asap>.

¹⁴¹ BUX, Udo. Evropská občanská iniciativa. *Fakta a čísla o Evropské unii: Evropský parlament* [online]. 2/2020 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/149/evropska-obcanska-iniciativa>.

¹⁴² MARZOCCHI, Ottavio. Petiční právo. *Fakta a čísla o Evropské unii: Evropský parlament* [online]. 12/2019 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/148/peticni-pravo>.

Přes výraznou mocenskou asymetrii mezi jednotlivými subjekty působícími na rozhodovací procesy existují nástroje, kterých může být využito pro sdělení všech informací. Oficiální vyjádření Evropského parlamentu připouští, že v některých případech petice opravdu vedly k legislativním opatřením.¹⁴³

Obecně je také dobré k výkladu připojit úvahu o právu na účast v rozhodovacích procesech EU jako součásti práva na řádnou správu podle článku 41 LZP EU. Ačkoliv se podle tohoto článku vztahuje právo zejména na správněprávní postupy, tedy například vydávání rozhodnutí, je nutné jej vztáhnout také na účast zájmových skupin. Při konzultacích a dalším jednání se zájmovými skupinami orgány EU vykonávají správní činnost a je proto nutné se při ní řídit základními principy řádné správy. Z článku 41 LZP EU je tak možné zmínit právo na jednání ve vlastním jazyce a zejména pak právo na nestranné, spravedlivé řešení v přiměřené lhůtě podle odstavce prvního článku 41 LZP EU. Tento článek ve spojení s ustanoveními SFEU také zakládá povinnost EU nahradit újmu v případě nesprávného postupu.¹⁴⁴ To je však v případě zájmových skupin pouze velmi těžko představitelné, zároveň v současnosti není znám žádný takový případ.

O lobbyingu jako součásti demokracie hovoří také Benátská komise, poradní orgán Rady Evropy. Ve své zprávě poukazuje na vývoj výkladu demokracie, přičemž dřívější chápání požadovalo spíše přísnou a konkrétní úpravu lobbyingu, v současnosti ale dochází ke změně přístupu a ten tak začíná být velmi liberální.¹⁴⁵ Dokument komentuje také přístup Evropského soudu pro lidská práva, který, ačkoliv se lobbyingem přímo nezabýval, poskytl obecný náhled. Spolu s Benátskou komisí vyžadují, aby členské státy vytvořily tzv. „efektivní politickou demokracii“.¹⁴⁶ Činnost zájmových skupin považují za určitý projev pluralismu, ve smyslu pluralismu názorů i zájmů. Pluralismus považuje ESLP za naprosto stěžejní pro demokracii. Bez striktního dodržování a ochrany pluralismu by mohlo dojít k vytvoření a případnému zneužití dominantní pozice některého ze subjektů a v to

¹⁴³ MARZOCCHI, Ottavio. Petiční právo. *Fakta a čísla o Evropské unii: Evropský parlament* [online]. 12/2019 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/148/peticni-pravo>.

¹⁴⁴ EU Charter of Fundamental Rights, Article 41 - Right to good administration. *FRA* [online]. [cit. 2020-07-06]. Dostupné z: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration>.

¹⁴⁵ Bod 20 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 7.

¹⁴⁶ Bod 23 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 7.

v neprospěch menšin.¹⁴⁷ Za účelem ochrany tohoto pluralismu je nutné vnímat lobbying jako legitimní a chráněný jako svobodu projevu a právo na sdružování a v souladu s tímto vytvořit právní normy. Dokument se opírá o ustanovení EÚLP, jejíž ustanovení týkající se svobody projevu, shromažďovacího práva a účasti na veřejné správě nesmí být popíraný.

Zpráva rady Evropy je jednou z prvních, která nabízí přelomový pohled moderní demokracie. Lobbying již nevnímá jako nelegitimní snahu ovlivnit legislativní proces, ale jako jeden ze základních prvků moderní demokracie, který je nutno jako projev pluralismu chránit. Existence různorodých zájmových skupin, mnoha z nich jako představitelů občanské společnosti, pokládá Benátská komise za integrální část demokracie v pojetí Rady Evropy.¹⁴⁸ Sama Benátská komise však upozorňuje na problematiku rozlišení NGO's, které představují občanskou společnost a typickými lobbisty. Podle právního výkladu však jsou obě skupiny chráněny stejnými ustanoveními a korporátní lobbisté tak mají stejné právní záruky jako představitelé občanské společnosti.¹⁴⁹

Někteří autoři tvrdí, že lobbying je důležitou součástí zdravé demokracie a základní stavební kámen právotvorného procesu. Účast zájmových skupin je považována za racionální vyústění informačního deficitu decision-makerů, kteří obvykle postrádají nezbytnou expertízu.¹⁵⁰ Nejen že pokývání možného informačního nedostatku považují autoři za zdroj legitimacy lobbyingu, lobbying má být stěžejní částí legislativního procesu.¹⁵¹ Tuto teorii podkládají argumenty o historii řešení rozdílů, rozdílných zájmů i přístupů, které mezi sebou jednotlivé členské země mají. Upozorňují, že tyto rozdíly mohou být řešeny úplnou rezignací, napodobováním, strpěním nebo válkou. Vyjednávání a snaha o životaschopný konsenzus, kterého lze dosáhnout právě díky působení

¹⁴⁷ Bod 25 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: str. 7.

¹⁴⁸ Bod 37 Bod 25 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: str. 10.

¹⁴⁹ Bod 39 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: str. 10.

¹⁵⁰ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009.deficit str. 5.

¹⁵¹ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 9.

lobbistů, je pro ně nejlepším řešením.¹⁵² O takto vyhoceném argumentu může být pochybováno. Fakt, že se všechny členské země, jejich zájmy a zájmy napříč EU musí shodnout tu ale zůstává. Jako další argumenty pro tvrzení, že lobbying je legitimní součástí moderní demokracie, je udáváno prosazování národních zájmů, výběr nejlepší možné úpravy a demokratický deficit EU. Jako teoreticky zajímavý abstrakt je vytvořena představa, že demokracie je samotná příčina vzniku lobbyingu, vzhledem k podpoře aktivní účasti obyvatel ve veřejné sféře a otevřené společnosti.¹⁵³ Na druhou stranu sami přiznávají, že právě praktiky jako korupce nebo jednání za zavřenými dveřmi snižují transparentnost všech procesů, a tak i jejich důvěryhodnost.¹⁵⁴

Spojení lobbyingu a demokracie není jen otázkou právní, ale také politologickou, v některých směrech také jistě otázkou sociologickou, kulturní a filozofickou. Právě další zmíněné bývají často zdrojem práva nebo naopak jeho kritiky. Dikce práva Evropské unie lobbying jako součást demokracie konkludentně stvrzuje, ať už ochranou práva na účast a vyjádření k těmto procesům, založení povinnosti transparentnosti a otevřenosti nebo přímým stanovením konzultací Evropské komise. Původem tohoto zakotvení může být právě uvědomění samotné Unie o nedostatku informací k informované a dlouhodobě funkční normotvorbě. Lobbying, ve smyslu vyjádření svých zájmů a poskytnutí informací k rozhodovacím procesům, tak lze považovat za legitimní i legální součást současné demokracie. Tyto praktiky ale musí probíhat v souladu se zásadou transparentnosti a mít jasně určené hranice kodexy chování a není možné rozhodování přenechávat pouze na těchto zájmových skupinách. Lze mít za to, že lobbying, jako určitý prostředek k udržování balancu mezi názory a zájmy, projev pluralismu v demokracii a zastupování menšin, není jen legitimní součástí moderní demokracie, jde spíše o její esenciální prvek, který je nutno chránit.¹⁵⁵ Zajímavou myšlenku sděluje Benátská komise, lobbisté zastávají v podstatě právě pouze minoritní část společnosti, a to s ohledem na fakt, že nebyli zvoleni jako představitelé státu, kteří by

¹⁵² VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzc3NzAyNl9fQU41?sid=2fd41328-bcd2-4740-b859-76cf38bd4ff1@sessionmgr4006&vid=2&format=EB#> str. 37.

¹⁵³ VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. str. 327.

¹⁵⁴ VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. str. 325.

¹⁵⁵ Viz také bod 43 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 11.

reprezentovali celou společnost.¹⁵⁶Zásadní je opět balanc. Účast zájmových skupin jako prvek demokracie musí být v rovnováze s dalšími prvky demokracie, jako je například právě transparentnost.

Právní úpravu účasti zájmových skupin v legislativním procesu upravují, alespoň částečně, také další právní dokumenty. Obvykle se vztahují k určitému aspektu této problematiky.

Osoby mají také obecně právo na dobrou veřejnou správu ze směru EU. To je zakotveno například v článku 298 SFEU nebo v článku 41 LZP EU. Nezávislá, efektivní a otevřená veřejná správa je jedním z předpokladů demokratického života.¹⁵⁷ Všechny osoby na takový přístup mají na základě primárního práva určitý právní nárok.

1.2.3 Rejstřík transparentnosti

Rejstřík transparentnosti byl zřízen v roce 2011 Interinstitucionální dohodou o Rejstříku transparentnosti mezi Evropským parlamentem a Radou.¹⁵⁸ Jak již bylo zmíněno v souvislosti s normativní definicí lobbingu, dohoda byla přijata na základě článku 295 SFEU jako specifický právní nástroj, kterým mohou přijímat závazné ujednání. Závaznost této dohody se však vztahuje pouze na orgány EU, směrem k třetím stranám se jedná o soft-law nástroj. Závaznost těchto dohod může být předmětem sporu také mezi samotnými orgány EU, na základě judikatury Evropského soudního dvora je ale nutné považovat dohodu za závaznou, je-li z podmínek dohody zřejmé, že orgány měly úmysl tyto vzájemné závazky založit.¹⁵⁹ V současnosti platí aktualizovaná verze Interinstitucionální dohody, k aktualizaci došlo v roce 2014, dohoda byla formálně změněna

¹⁵⁶ Bod 51 Bod 25 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str. 12.

¹⁵⁷ PIRIS, Jean-Claude. *Titul: The Lisbon Treaty : A Legal and Political Analysis* [online]. 2010 [cit. 2020-06-25]. Dostupné z: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzM0NDY1NV9fQU41?sid=26f241b7-2bab-4e36-a923-1ec38ae30d76@sessionmgr4007&vid=11&format=EB> str. 138.

¹⁵⁸ Interinstitucionální dohoda o společném rejstříku transparentnosti Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 11. května 2011 o uzavření interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem a Komisí o společném rejstříku transparentnosti (2010/2291(ACI)). *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52011DP0222>.

¹⁵⁹ Bod 49 Komise v. Rady C-29/94.

rozhodnutím Evropského parlamentu.¹⁶⁰ Závazky vyplývající z dohody tak nejsou t právně vynutitelné a systém je do dnešního dne založený na dobrovolnosti registrace zájmových skupin.¹⁶¹ Rejstřík transparentnosti je na jejím základě společný pro EP a EK. Rada se v tento moment nepřipojila.¹⁶²

Rejstřík měl vést ke zvyšování transparentnosti, zjednodušování procesů a usnadnění zapojení se do rozhodovacích procesů, a tak minimalizace negativních dopadů informačního nedostatku evropských orgánů.¹⁶³ Původní návrh úpravy obsahoval také nástroje monitoringu a sankcí, ty ale do dnešního dne nebyly zavedeny. Pokusy o zavedení povinné registrace v Rejstříku transparentnosti jsou patrné.¹⁶⁴ Po dalším vývoji a zavedení povinné registrace pro zájmové skupiny volají i samotné evropské instituce. V aktualizovaném znění dohody z roku 2014 Evropský parlament nebo také Evropský veřejný ochránkyně práv. Ta v roce 2014 upozornila na počet stížností ke svému úřadu týkajících se působení zájmových skupin v EU.¹⁶⁵ Evropský parlament vyzývá Komisi, aby jednala v souladu s článkem 352 SFEU a vytvořila návrh k předložení Radě, na základě kterého by Rada mohla zvláštním legislativním postupem přijmout vhodná ustanovení.¹⁶⁶ Nebo aby podala návrh na přijetí právní úpravy ve formě nařízení řádným legislativním procesem v souladu s článkem 298, případně při revizi Smluv tento článek změnila

¹⁶⁰ Interinstitucionální dohoda o rejstříku transparentnosti Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 15. dubna 2014 o změnách interinstitucionální dohody o rejstříku transparentnosti (2014/2010(ACI)). *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52014DP0376>.

¹⁶¹ PÍTROVÁ, Markéta a Radana KUBOVÁ. Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie 4:324-341*. Česká republika, (4/2013), str 315. Dostupné také z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=7601>, citováno 18. 3. 2020.

¹⁶² PÍTROVÁ, Markéta a Radana KUBOVÁ. Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie 4:324-341*. Česká republika, (4/2013), str 315. Dostupné také z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=7601>, citováno 18. 3. 2020.

¹⁶³ Srov například PÍTROVÁ, Markéta a Radana KUBOVÁ. Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie 4:324-341*. Česká republika, (4/2013), str 315. Dostupné také z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=7601>, citováno 18. 3. 2020.

¹⁶⁴ Pokus o zavedení povinné registrace do rejstříku je možné vidět v roce 2016, kdy byl představen Návrh interinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti. viz Návrh: Interinstitucionální dohoda o povinném rejstříku transparentnosti, COM(2016) 627 final. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52016PC0627>, zobrazeno 18. 3. 2020.

¹⁶⁵ Viz Ombudsman calls on Member States to back EU Transparency Register. *European Ombudsman* [online]. 11/2014 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/54096>.

¹⁶⁶ Písmo E bod 3 Interinstitucionální dohoda o rejstříku transparentnosti Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 15. dubna 2014 o změnách interinstitucionální dohody o rejstříku transparentnosti (2014/2010(ACI)). *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52014DP0376>.

tak, aby umožňoval přijmout závazné právní opatření.¹⁶⁷ Rejstřík transparentnosti je postavený na osmi stěžejních bodech, definici lobbisty, individuální registraci, zveřejnění individuálních výdajů, výdajů zaměstnavatele, elektronické zadávání údajů, veřejný přístup k údajům, vymáhání opatření a přístup k praktikám otáčivých dveří.¹⁶⁸

Interinstitucionální dohoda zdůrazňuje zákaz diskriminace a nutnost respektu mandátu členů Parlamentu a práv z něj vyplívajících.¹⁶⁹ Vzhledem k závaznosti dokumentu inter partes je tedy nutné tyto pravidla dodržovat. Dohoda jasně definuje oblasti činností, které vnímá jako lobbying, a tudíž které mají být v rejstříku zapsány. Tato definice je blíže rozebrána v úvodní kapitole o vymezení lobbyingu, lze pouze znovu konstatovat, že se jedná o definici dostačující.

Subjekty, které se, byť dobrovolně, zapíší do Rejstříku transparentnosti, musí dále dodržovat některá pravidla. Ačkoliv Dohoda nenabízí sankce, pro zapsané subjekty stanovuje právní minimum povinností. Mezi tyto patří zveřejnění poskytnutých informací, které má přispívat ke zvyšování transparentnosti a umožnit kontrolu nejen institucionální, ale také kontrolu veřejností. Subjekty při zápisu souhlasí, že budou dodržovat kodexy chování uvedené v příloze 3 tohoto dokumentu. Stejně ustanovení také zakládá možné uložení povinnosti zveřejnění korespondence a dalších dokumentů.¹⁷⁰

Pravomoc dohledu nad fungováním Rejstříku mají generální tajemníci Parlamentu a Komise.¹⁷¹ Dohoda dále zřizuje nový úřad, který nazývá společný sekretariát rejstříku transparentnosti. Úřad je tvořen úředníky z komise i parlamentu a jeho činnost koordinují generální tajemníci.¹⁷² Právě sekretariát je odpovědný za denní fungování rejstříku. Sekretariát rejstříku také řeší upozornění týkající se informací uvedených zde.

¹⁶⁷ Písmeno E bod 4 Interinstitucionální dohody.

¹⁶⁸ PÍTROVÁ, Markéta a Radana KUBOVÁ. Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. *Středoevropské politické studie* 4:324-341. Česká republika, (4/2013), str 315. Dostupné také z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=7601>, citováno 18. 3. 2020.

¹⁶⁹ Bod 2 Interinstitucionální dohody.

¹⁷⁰ Bod 21 Interinstitucionální dohody.

¹⁷¹ Bod 22 Interinstitucionální dohody.

¹⁷² Bod 24 Interinstitucionální dohody.

Dokument zmiňuje výše zmíněný článek 11 odstavec 2 SEU, který zdůrazňuje transparentnost dialogu institucí se zájmovými skupinami.¹⁷³ Z příkladů praxe jednotlivých členských států vyplývá, že povinné registrace zájmových skupin jsou vhodným prostředkem ke zvyšování transparentnosti.

1.2.4 Akreditace pro vstup do Evropského parlamentu

Interinstitucionální dohoda upravuje mechanismus akreditace zájmových skupin pro vstup do Evropského parlamentu. V bodě 29 Dohoda zakládá nutnost registrace v Rejstříku pro obdržení akreditace pro vstup do prostor Evropského parlamentu. Ze zápisu nevzniká nárok bez dalšího, akreditace jsou udělovány na základě interních postupů Parlamentu. Registrace je však nutným předpokladem pro vydání. V souvislosti s vlivem zájmových skupin na legislativní proces a vstupem do prostor EP je nutné zmínit také možnost navštěvovat poslance, případně jejich asistenty nebo jakékoliv veřejně přístupné jednání v Parlamentu také na základě přímé domluvy s poslancem (případně asistentem). I neregistrovaní lobbisté tak mají možnost, která je také poměrně často využívána, sjednat si v Parlamentu schůzku. Druhým aspektem je pak fakt, že lobbying neprobíhá výhradně v prostorách Parlamentu. Přestože se nejedná o komplexní úpravu, i tato může napomoci kultivaci prostředí, minimálně ve směru k Evropskému parlamentu.

1.2.5 Kodex chování zájmových skupin

Kodex chování zájmových skupin je obsažen v příloze 3 Interinstitucionální dohody. Tento kodex není bez dalšího závazný. Právně zavazuje zájmové skupiny až v momentu zapsání do Rejstříku transparentnosti, tento zápis však zůstává dobrovolný. Kodex chování považovaly strany Interinstitucionální dohody za vhodný jako stanovení minimálního standardu chování zájmových skupin vůči evropským institucím. Kodex zakládá lobbistům povinnost řádně se identifikovat, identifikovat také zájmy a účel, v jejichž prospěch jednají a nemohou uvádět v omyl ani představitele EU ani další osoby zkreslením údajů o sobě. Samozřejmě jsou povinny uvádět pravdivé informace v rejstříku. Zájmové skupiny se nesmí snažit získávat informace nebo rozhodnutí nekalým způsobem, za využití nevhodného chování nebo neoprávněným tlakem. Obdržené informace dále nedistribuuji. Dokument pamatuje také na zaměstnance či stážisty

¹⁷³ Písmeno A Rozhodnutí.

institucí, které lobbisté nesmí navádět, aby jednali v rozporu s pravidly a nenutí je po skončení jejich uplatnění EU vyzradit informace v rozporu s pravidly, která se na odchozí zaměstnance EU vztahují.¹⁷⁴ Zachování těchto minimálních právních standardů má napomáhat udržení transparentnosti a etice účasti zájmových skupin na rozhodovacích procesech EU.

Navazující postupy při porušení těchto ustanovení upravuje příloha 4 dohody. Sekretariátu zodpovědnému za Rejstřík transparentnosti může kterákoliv osoba podat stížnost prostřednictvím online formuláře.¹⁷⁵ Osoby si mohou stěžovat na porušení kterékoliv z povinností zájmových skupin stanovených přílohou 3. Po vyhodnocení stížnosti vyzve sekretariát tu, kterou zájmovou skupinu k podání stanoviska v časové lhůtě 20 dní. Sankcí za nevyjádření je pozastavení zápisu v rejstříku. Nejzávažší sankcí, která je přílohou stanovena je výmaz z rejstříku, zveřejnění tohoto opatření a odebrání akreditace pro vstup do Evropského parlamentu.¹⁷⁶ Sankce jsou tak samy o sobě poměrně bezzubé.

Interinstitucionální dohoda také definuje „nevhodné chování“ ze strany lobbistů. Za takové považuje, kromě obecného výkladu, také jakékoliv zasahování do soukromé sféry nebo osobního života osob přijímajících rozhodnutí (včetně zasílání darů, kontaktování přátel nebo rodiny), jakékoliv narušení komunikačních kanálů EU, neoznámení zájmů zastupovaných klientů. Dále využití „krycích skupin“, tedy organizací, které skrývají zájmy, kterým slouží a tyto organizace nejsou registrovány v rejstříku a dalších struktur nebo osob. Přirozeně nevhodné chování také zahrnuje nabídku či poskytnutí podpory poslancům Evropského parlamentu nebo jejich asistentům, a to v jakékoliv formě.¹⁷⁷

1.3 Jednací řády a kodexy chování na straně EU

Jednotlivé evropské instituce a jejich fungování jsou upraveny jednacími řády, případně řády služebními. Tyto řády jsou prostředkem k provedení práva na otevřený přístup podle článku 15

¹⁷⁴ Příloha 3 Interinstitucionální dohody.

¹⁷⁵ Bod II Příloha 4 Interinstitucionální dohody.

¹⁷⁶ Příloha 4 Interinstitucionální dohody.

¹⁷⁷ Bod 11 Interinstitucionální dohody.

SFEU.¹⁷⁸ Zpracovávají a konkretizují dále také povinnosti stanovené Nařízením 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.¹⁷⁹

Mimo jednacích řádů institucí EU jsou přijímány předpisy týkající se zaměstnanců. Pracovní řád evropských úředníků a dalších zaměstnanců Evropské unie je upraven Nařízením č. 1023/2013, tedy sekundárním předpisem, který vznikl na základě článku 336 SFEU v rámci řádného legislativního postupu.¹⁸⁰

Přímo primární právo stanovuje povinnost zohlednit v těchto služebních a pracovních rádech nutnost otevřeného přístupu evropských orgánů podle článku 298 SFEU.

1.3.1 Jednací řád Evropského parlamentu

Jednací řád Evropského parlamentu upravuje ve 14 hlavách nejen postavení a působení poslanců, ale také průběh legislativního procesu, fungování sekretariátu Parlamentu a veškeré procesy uvnitř této instituce. Jednací řád Evropského parlamentu je přijat na základě článku 232 SFEU většinou hlasů všech svých členů, každé volební období tak může užívat odlišného znění.¹⁸¹ Tato většina je na základě jazykového výkladu článku 231 SFEU většinou prostou, tedy sestávající z většiny všech odevzdaných hlasů.¹⁸² Přijmout tento jednací řád patří mezi samosprávnou pravomoc Evropského parlamentu, žádný další orgán tak nemůže do znění jednacího řádu zasahovat.¹⁸³ Jednací řád, jako základní organizační dokument, musí zohledňovat primární právo, ustanovení, která by mu odporovala by tak byla neúčinná.¹⁸⁴ Z článku 232 SFEU tak přímo vyplívá povinnost zveřejňovat zápisy z jednání, způsob může dále upravit jednací řád. Samozřejmostí je reflektování ustanovení

¹⁷⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 227.

¹⁷⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049>.

¹⁸⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1023>.

¹⁸¹ 232 SFEU.

¹⁸² 231 SFEU.

¹⁸³ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 789.

¹⁸⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 789.

o transparentnosti činností evropských institucí a otevřenosti uvedené v kapitole o primárním právu. Jednací řád Parlamentu, konkrétně hlava IV, nařizuje otevřenost podle článku 15 SFEU a Listiny základních práv a svobod EU a apeluje tak na co největší transparentnost a otevřenost činností.¹⁸⁵ Znamená to zejména veřejnost parlamentních rozprav i jednotlivých výborů, umožnění přístupu veřejnosti k dokumentům, a to za využití online sdělovacích procesů.¹⁸⁶ Na tento článek navazuje právní úprava možnosti vstupu do Parlamentu, což může být z pohledu zájmových skupin důležité. Přestože většina dokumentů a jednání jsou na základě tohoto právního aktu dostupná online, osobní účast na některých rozpravách může být klíčová. Právo na vstup do prostor Evropského parlamentu mají poslanci, asistenti a osoby, kterým byl vydán jednorázový průkaz ke vstupu. Mimo toho také osoby zapsané v rejstříku transparentnosti. Tyto osoby jsou povinny dodržovat kodex zájmových skupin. Ačkoliv je tento kodex zájmových skupin vůči osobám účinný již v momentu zapsání se do registru, jednací řád uvádí tuto povinnost konkrétně. Jednací řád předpokládá vydání dalších prováděcích ustanovení k tomuto článku, je tedy možné, aby sám Parlament samosprávně dále upravil chování těchto osob v prostorách Parlamentu, případně rozšířil některé z pravidel uvedených v jednacím řádu také na další prostory. Sankcí za nedodržení podmínek uvedených v jednacím řádu je odebrání průkazu ke vstupu.¹⁸⁷

Chování poslanců upravuje článek 11, který odkazuje na Kodex vhodného chování pro poslance Evropského parlamentu, který je přílohou jednacího řádu. Podepsání tohoto kodexu je podmínkou pro působení v této instituci.¹⁸⁸ Podle odstavce 7 stejného článku se stejná pravidla musí vztahovat i na zaměstnance a další osoby, kterým poslanec umožnil vstup do EP. Dá se tak analogicky usuzovat, že i osoby zaměstnané, jako asistenti nebo stážisté by měli dodržovat nejen článek 10 ale i zmíněný Kodex vhodného chování. Za všechny tyto osoby nese zodpovědnost poslanec.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Článek 121 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹⁸⁶ Článek 121 odstavec 3 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹⁸⁷ Článek 123 odstavec 3 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹⁸⁸ Článek 10, odstavec 6 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹⁸⁹ Článek 10, odstavec 8 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

Setkávání se zájmovými skupinami se věnuje konkrétně článek 11, finanční zájmy poslanců a rejstřík transparentnosti. Článek nařizuje poslancům setkávat se pouze se zájmovými skupinami, které jsou registrovány právě v rejstříku transparentnosti. Dikce ustanovení nicméně není jednoznačná, vzhledem k vyjádření pokynu ve formě „*Poslanci by měli zavést ustálenou praxi*“.¹⁹⁰ Ve stejném jazykovém vyjádření jsou i další ustanovení týkající se setkávání se zájmovými skupinami. Poslanci by měli taková setkání sdílet veškeré plánované schůzky s jejich představiteli. Povinnost ustanovení stanovuje pouze zpravodajům a stínovým zpravodajům, kteří tato setkání zveřejňovat musí.

Kodex chování poslanců lze považovat za základní právní dokument vztahující se k působení zájmových skupin v Evropské unii. Nařizuje poslancům zůstat transparentní, nezainteresovaní a bezúhonní. Poslední zmíněné má bezesporu odkazovat na nutnost zdržet se jakéhokoliv deliktního jednání. Článek 1 Kodexu přímo zakazuje přijmout jakoukoliv finanční výhodu nebo o ní, jakkoliv usilovat. Hlasování má být podle Kodexu svobodné, a proto poslanci nemohou uzavřít jakoukoliv dohodu, která by je svobodného rozhodnutí o hlasování zbavovala.¹⁹¹ Poslanci musí jednat v souladu s obecným zájmem a neupřednostňovat svůj nebo zájem konkrétní osoby. Je zjevné, že posuzování tohoto ustanovení může být složité, vzhledem k příslušnosti každého z poslanců k politické skupině a osobním názorům. Kodex přímo zakazuje provádění placené profesionální lobbistické činnosti, která má přímou spojitost s rozhodovacím procesem. Výklad takového ustanovení je komplexní, jen těžce si lze představit poslance, který vykonává jakoukoliv lobbistickou činnost a zároveň zůstává bezúhonný. Lze mít za to, že za takové by mohlo být považováno vyzývání k ekologickému chování, snaha dosáhnout konsensu nebo hledání podpory pro podporované legislativní návrhy čistě ze svého vlastního přesvědčení. Naplnění, byť jednotlivé ze zmíněných by mělo být považováno za porušení základních zásad chování zvoleného zástupce.

¹⁹⁰ Článek 11 odst. 2 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹⁹¹ *Příloha I: Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů: Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

Poslanci musí uvést, jaké činnosti vykonávali v posledních třech letech před nabytím mandátu.¹⁹² Tuto informaci spolu s dalšími musí uvést v prohlášení o finančních zájmech. Mimo profesní činnosti musí člen Parlamentu uvádět také v jakých dozorčích nebo řídicích orgánech zasedá, a to včetně neziskových organizací, jakoukoliv vedlejší činnost s hranicí 5000 € (jako například autorská činnost nebo akademické aktivity).¹⁹³ Obecně je povinný uvést jakékoliv své další zájmy, které by mohly ovlivnit nezávislost a transparentnost jeho chování jako zástupce v Evropském parlamentu. Předložení tohoto prohlášení je základní podmínkou pro možnost výkonu mandátu europoslance. Za nesplnění této povinnosti lze přirozeně považovat také neaktualizaci nebo záměrné zamčení v průběhu volebního období.

Samozřejmostí při výkonu mandátu poslance je zákaz přijímání darů nebo jakýchkoliv finančních obnosů. Kodex chování stanoví hranici na 150 €. ¹⁹⁴ Výjimku tvoří náklady spojené s cestováním a vystupováním poslanců na základě pozvání třetí osobou podle odstavce 3 článku 6 zmíněného Kodexu chování. Taková výjimka, ačkoliv se na první pohled může zdát odůvodněná, může zakládat legální hranice pro některé lobbistické aktivity. Jestliže se poslanec účastní akce, na kterou byl pozván třetí osobou jako součást výkonu svých povinností plynoucích ze svého členství v Evropském parlamentu, je možné, aby si nechal uhradit veškeré náklady spojené s tímto vystoupením. Vágní a široká formulace může pokrýt i situace, které by pravděpodobně byly v rozporu se zbytkem Kodexu. ¹⁹⁵ Poslanci také musí hlásit jakoukoliv pravidelnou výdělečnou činnost, kterou vykonávají souběžně se svým mandátem.¹⁹⁶ Pokud se jedná o činnost příležitostnou, poslanci ji musí hlásit, pokud přesáhne 5000 €. ¹⁹⁷ Podle článku 4 Kodexu chování musí poslanci nahlašovat veškerou finanční podporu, ať už pocházející z těchto výdělečných činností nebo z jakéhokoliv jiného zdroje. Tímto ustanovením lze zabránit zastření původu prostředků, které by vzešly z nevhodného chování nebo přímo korupce. Odcházejícím poslancům

¹⁹² Článek 4 odstavec 1 *Příloha I: Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů: Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹⁹³ Článek 4 odstavec 2.

¹⁹⁴ Článek 5 *Příloha I: Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů: Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

¹⁹⁵ Článek 6, odstavec 3 *Kodexu chování: Ustanovení odstavců 1 a 2 se nevztahují na úhradu cestovních výdajů a výdajů na ubytování a pobyt poslanců ani na přímé platby za tyto výdaje od třetích osob v případě, že se poslanci účastní na základě pozvání a v rámci výkonu svých povinností jakýchkoli událostí pořádaných třetími osobami.*

¹⁹⁶ Článek 4, odstavec 3, písmeno c) Kodexu chování.

¹⁹⁷ Článek 4, odstavec 2, písmeno d) Kodexu chování.

je založena oznamovací povinnost, pokud jsou aktivně zapojeni do lobbování.¹⁹⁸ Nemohou také dále využívat výhod, které jsou poskytované jiným bývalým poslancům.

Veškeré provinění poslanců má s gesci speciálně zřízený Poradní výbor pro chování poslanců. Skládá se z pěti členů Parlamentu zejména z Výboru pro ústavní záležitosti a Výboru pro právní záležitosti.¹⁹⁹ Výbor má vlastní organizační strukturu i jednací řád a pravidelně vydává výroční zprávy.²⁰⁰ Z výročních zpráv lze sledovat počet případů, které orgán řešil. V roce 2019 to byly 3 žádosti o poradenství.²⁰¹ Případy se týkaly nepředložení prohlášení, nezveřejnění informací a také soukromé podnikatelské aktivity poslance v situaci, kdy mohl být zároveň jmenován zpravodajem legislativního návrhu. Na základě doporučení Poradního výboru může předseda Parlamentu udělit dotčenému poslanci sankce podle jednacího řádu EP. Takovými mohou být například napomenutí, udělení důtky, ztráta nároku na příspěvek na pobyt, dočasné vyloučení ze zasedání Parlamentu nebo kteréhokoliv jeho orgánu, zákaz zastupovat Parlament nebo omezení práva přístupu k důvěrným materiálům.²⁰² Nejzávažším krokem při opakovaném nebo velmi závažném porušení pak může být návrh na pozastavení nebo zbavení některých funkcí, včetně funkce člena Evropského parlamentu.²⁰³ Jako v obdobných procesech připomínajících svou povahou správní řízení se může dotčený poslanec proti rozhodnutí o takové sankci odvolat.²⁰⁴

Na poslance se vztahuje také článek 12 Jednacího řádu Parlamentu, který zavádí mechanismy uvedené v Interinstitucionální dohodě o vnitřním vyšetřování vedeném Evropským úřadem pro boj proti podvodům také do reality Evropského parlamentu. Tento dokument obsahuje opatření pro

¹⁹⁸ Článek 6 Kodexu chování.

¹⁹⁹ Pozn. Do poloviny roku 2019 ve výboru zasedal jeden Čech, Jiří Maštálek (GUE).

²⁰⁰ Výroční zprávy jsou dostupné online: O poslancích. *Poslanci EP: Evropský parlament* [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/meps/cs/about>.

²⁰¹ Viz *Výroční zpráva za rok 2019: Poradní výbor pro chování poslanců* [online]. 20. března 2019 [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2019_CS.pdf.

²⁰² Článek 175 a 176 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

²⁰³ Článek 176 odstavec 6 *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

²⁰⁴ Článek 8 odstavec 4 *Příloha I: Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů: Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

vyšetřování nekalých praktik, článkem 12 se tak vztahuje i na Evropský parlament.²⁰⁵ Meziinstitucionální dohoda z roku 1999 stanovuje širokou odpovědnost pro představitele EU ve všech třech nejdůležitějších institucích. Tato odpovědnost se nevztahuje pouze na ochranu finančních zájmů společenství (terminologie s ohledem na historický vývoj EU), ale na veškeré zájmy. Článek 12 je prováděcím ustanovením k této dohodě, která stanovuje povinnost orgánům dát OLAF právní možnost jednání svých členů vyšetřovat. Dohoda stanovuje informační povinnost pro všechny úředníky i zaměstnance každého orgánu EU.²⁰⁶ Poněkud zvláštní formou je znění dohody spolu se „vzorovým rozhodnutím“, které by měly v obdobné podobě přijmout všechny orgány i agentury společenství/EU.

Jak zmíněno výše, veškerá tyto pravidla by se analogicky měla vztahovat i na další osoby spojené se zástupci v Evropském parlamentu. Nutnost dodržovat se vztahuje nejen na asistenty, stážisty a další zaměstnance poslance, ale také na osoby, které do Parlamentu vpustí.

Jednací řád by měl na jedné straně být právním prostředkem k zajištění a udržení transparentního a otevřeného přístupu Evropského parlamentu, na straně druhé zohledňuje problematiku lobbování u zvolených zástupců a jejich zaměstnanců. Zrcadlově proti sobě působí kodexy chování poslanců (respektive dalších osob působících v Parlamentu) a zájmových skupin, jejich úprava je nabídnuta v Interinstitucionální dohodě o Rejstříku transparentnosti. Ačkoliv tato dohoda není pro třetí strany závazná, a ne všechny zájmové skupiny tak jsou registrovány v rejstříku, poslanci by se podle ustanovení jednacího řádu měli setkávat pouze s představiteli zaregistrovaných skupin. Jazykové vyjádření ustanovení ale nezakládá přímou povinnost vídat se pouze s registrovanými osobami, článek zvolil slabší úpravu a poslanci by se tak pouze „měli“ setkávat pouze s registrovanými. V případě, že poslanci tento mechanismus dodrží, mělo by se jednat o transparentní přístup a otevřenost postupů v souladu s ustanovením primárního práva i jednacího řádu. Pokud dalších volebním období zvolí silnější jazykovou gesci a tuto povinnost přímo založí jak poslancům, tak dalším zaměstnancům Parlamentu, mohlo by dojít ke značné kultivaci tohoto prostředí.

²⁰⁵ Interinstitucionální dohoda ze dne 25. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropských společenství o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 15).

²⁰⁶ Článek 2 vzorového usnesení orgánů a agentur společenství.

1.3.2 Zásady a pravidla jednání Komisařů

Nutnost nezávislého jednání členů Komise zakládá již článek 17 SEU. Nezávislá má být Komise jako orgán i jednotliví její členové. Zvláště je nezávislost zdůrazňována vůči vládám jednotlivých členských států nebo dalším institucím, nezávislost se ale musí vztahovat na veškeré jednání s jakýmkoliv subjekty.²⁰⁷ Komise, potažmo její členové se podle tohoto ustanovení primárního práva musí zdržet jakéhokoli jednání neslučitelného s povahou své funkce nebo s také s plněním úkolů. Povaha funkce může být, mimo další, definována stejným ustanovením, článkem 17 SEU, který zakotvuje výběr komisařů na základě evropanství a záruk nezávislosti. Nevhodné chování ve smyslu interinstitucionální dohody o Rejstříku transparentnosti, byť by se přímo nejednalo o korupční praktiky, je tak v rozporu s tímto článkem. Důraz je dáván na čestné a uvážlivé jednání a povinnost zachovávat profesní tajemství. Ačkoliv se obě zmíněné zásady přirozeně vztahují i na jednání se zájmovými skupinami a možnost ovlivnění, konkrétní v tomto ohledu zdaleka nejsou. Článek 245 SFEU Komisařům obdobně jako článek 17 SEU přímo zakazuje jakékoliv jednání neslučitelné s povahou jejich funkce. Podle ustanovení SFEU členové Komise nesmějí zejména vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou činnost. Musí se zavázat dodržovat povinnosti vyplývající z tohoto postavení a své funkce, článek přímo zmiňuje čestné a zdrženlivé jednání. Tyto povinnosti jsou dále upraveny a rozvedeny v navazujících předpisech, kterým je zejména kodex chování komisařů.

Komise přijala svůj jednací řád na základě článku 249 SFEU. Oproti jednacímu řádu Evropského parlamentu jednací řád Komise nenabízí žádné záruky transparentnosti, naopak přímo zakotvuje důvěrnost jednání a diskuzí v EK.²⁰⁸ Jednací řád zakládá generální ředitelství a také povinnost Evropské komise konzultovat s nimi připravované dokumenty. Jednací řád také dává Komisi pravomoc vytvořit struktury, které se budou zabývat určitým problémem.

K jednacímu řádu je jako Příloha 1 přiložen Kodex řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise vůči veřejnosti. Vzhledem k přijetí jednacího řádu v souladu s primárním právem

²⁰⁷ Článek 17 odstavec 3 SEU.

²⁰⁸ Článek 9 *Jednací řád Evropské komise (K(2000) 3614)* [online]. [cit. 2020-06-09]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32000Q3614>.

je jednacím řád a také tento kodex závazný, ale vzhledem k faktu, že se vztahuje zejména na vyřizování správních věcí, není k otázce lobbingu přímo vztáhnutelný.

Právní úpravu chování komisařů nalezneme v Kodexu chování členů Evropské komise, který byl přijat rozhodnutím Komise v roce 2018.²⁰⁹ Podle tohoto členové Evropské komise vykonávají tuto funkci v obecném zájmu Unie. I pro uskutečňování konzultací Komise platí volnost pro stanovení jejich formátu. Komise tak často volí přípravu „zelených knih“, případně pak „bílých knih“. Komise tuto problematiku upravila vlastním dobrovolným Kodexem přijatým v roce 2002.²¹⁰ To, že byl Kodex ze strany Komise přijat dobrovolně neznamená, že by ji v jejím dalším jednání nezavazoval. Účelem tohoto dokumentu bylo sjednotit různorodé praktiky napříč Evropskou komisí a zavést minimální standardy v přístupu ke konzultacím. Zároveň také podpořit účast zájmových skupin v konzultacích a jejich transparentnost. Komise zároveň v Kodexu zdůrazňuje potřebu vytvářet technicky odpovídající a v reálném světě funkční právní formy. Přijetím Kodexu se snaží reagovat také na relevanci jednotlivých skupin, které se konzultací účastní, a to doporučením jednoznačného určení cílové skupiny na základě jasných kritérií. V tomto dokumentu Komise dále podporuje dichotomii zájmových skupin a odlišuje postavení organizací občanské společnosti od ostatních zájmových skupin. Ačkoliv primárním účelem vyjádření v Kodexu má být zdůraznění relevance komunikace s neziskovými a nevládními organizacemi, jejich privilegované postavení nemusí svědčit pro rovnost účasti subjektů na konzultacích. Chybějící jasná definice občanské společnosti a organizací, které k ní náleží a jejich transparentnost zůstává proto problematická. Kodex dále upravuje zveřejňování konzultací, jejich postupů i výsledků. Nutnost publicity a transparentnosti postupů se tak uplatní i v tomto případě. Mimo těchto forem Komise dále využívá ad hoc konzultace, online konzultace nebo veřejná slyšení. Konzultací podle článku 11 odstavce 3 SFEU ve spojení s Kodexem přijatým Komisí se účastní jak různorodé zájmové skupiny, tak členské státy, jako v případě tvorby zmíněného Kodexu. Stejně jako k prvnímu postupu není Smlouvami ani dalšími právními akty svěřena pravomoc Komisi výslovně.²¹¹ Právní hranice konzultací jsou stanoveny pouze dobrovolným Kodexem.

²⁰⁹ Obdobné dokumenty existovaly již od roku 1999.

²¹⁰ *Communication from the Commission COM(2002) 704 Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission* [online]. 2002 [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

²¹¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 71.

Podle Kodexu chování komisaři vykonávají svou funkci nezávisle, čestně a důstojně a musí zachovávat loajalitu a zdrženlivost.²¹² Komisaři také musí zachovávat důstojnost úřadu a zdržet se jakéhokoliv jednání, které by ji mohlo ohrozit.²¹³ Vyhnout se musí situacím, které by mohly ukazovat na střet zájmů, tedy takové situaci, kdy by jejich osobní zájem mohl stát přímo v rozporu se zájmem veřejným. Ačkoliv by se tedy v takovém případně nejednalo o korupční jednání z jakékoliv strany, pokud by byl na komisaře uplatňován vliv, kterému by byl sto podlehnout z osobního zájmu, podléhá již ustanovením o střetu zájmů a je povinen se takového jednání zdržet. Tyto povinnosti musí dodržovat také bývalí členové Komise a zdržet se některých funkcí či výhod.²¹⁴

Komisaři jsou povinni učinit prohlášení o svých finančních zájmech a majetku, které mohou být relevantní, a to včetně zájmů partnerů a dětí, toto prohlášení podávají každoročně nebo v případě změny. Sledování těchto prohlášení a finančních zájmů členů EK napomáhá odhalování nevhodného chování, případně jakékoliv korupční praktiky, která by se ve finanční situaci komisaře projevila. Nicméně i na této úrovni lze využít převedení majetku do svěrenského fondu a tím se vyhnout řešení střetu zájmů.²¹⁵ Obdobně jako u Evropského parlamentu je zakázáno přijímat dary nad 150 euro, členové Komise nemohou přijímat ani jakékoliv projevy pohostinnosti, informovat musí také o udělených cenách a jejich obsah (pokud je hodnotný) věnovat na charitu.²¹⁶ Přímo zakázány jsou jakékoliv další výdělečné nebo nevýdělečné činnosti, velký důraz je kladen na zachování naprosté nezávislosti Komisařů a ti tak nesmí být ovlivňovány povinnostmi nebo možnostmi dalších činností.

Kodex přímo přikazuje Komisařům i jejich zaměstnancům jednat v souladu se zásadou transparentnosti pouze se zájmovými skupinami vedenými v Rejstříku transparentnosti.²¹⁷ Oproti

²¹² Článek 2 Kodexu chování Komisařů.

²¹³ Článek 2 odstavec 5 Kodexu chování.

²¹⁴ Článek 2 odstavec 7 Kodexu chování komisařů.

²¹⁵ Článek 4 odstavec 4 písmeno b) Kodexu chování komisařů.

²¹⁶ Článek 6 Kodexu chování Komisařů.

²¹⁷ Článek 7 odstavec 1 *Rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise C/2018/0700* [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)#d1e621-7-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018D0221(02)#d1e621-7-1).

úpravě v Evropském parlamentu jsou členové Komise povinni jednat pouze se zájmovými skupinami, které jsou registrované v Rejstříku transparentnosti.²¹⁸ Záznamy o těchto schůzkách musí zveřejňovat.

V některých případech, které se mohou týkat lobbistických aktivit, členové Komise zodpovídají také za své zaměstnance. Pokud se jedná o nakládání s dokumenty, které jsou utajované nebo důvěrné a dojde k jejich úniku prostřednictvím úředníků, bez dotčení disciplinárních ustanovení je odpovědný také člen Komise.²¹⁹

Podobně jako u Evropského parlamentu je zvolen etický výbor, který může napomáhat v rozhodování v případě možného porušení některých z pravidel.²²⁰ Tento etický výbor je zodpovědný za řádné uplatňování tohoto kodexu chování. Etický výbor sám může udělit důtku a případně celý problém zveřejnit.²²¹ V případě, že dojde k závažnému porušení kodexu chování do míry, kdy se jejich chování bude dát pokládat za přímo rozporné s článkem 245 SFEU (bude tedy například evidentně v rozporu s povinností čestného a zdrženlivého jednání), Soudní dvůr Evropské unie může na základě návrhu Rady nebo Komise (právě etického výboru) rozhodnout o odnětí nároku na výhody, na které mají komisaři po skončení funkce nárok. Ačkoliv se tedy Komisař nedopustí přímo korupčního jednání, ale pouze určitého nevhodného chování například prostřednictvím ovlivněním legislativního procesu, může přijít například o vyplácení pravidelného důchodu.

Obecně lze říct, že se pro výklad slova Komise v jednacím řádu Komise, a tedy i etickém kodexu je nutné vykládat extenzivně.²²² Označení se tak nevztahuje pouze na členy Komise, ale také na administrativní pracovníky nebo zaměstnance komisařů.²²³ Specifická úprava se pak týká

²¹⁸ Článek 7 odstavec 1 Kodexu chování komisařů.

²¹⁹ Článek 5 Kodexu chování Komisařů.

²²⁰ Článek 12 Kodexu chování Komisařů.

²²¹ Článek 13 odstavec 3 Kodexu chování komisařů.

²²² Jednací řád Komise (K(2000) 3614). *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32000Q3614>.

²²³ Jednací řád Evropské komise. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ao10004>.

komisařů, kteří instituce EU opouštějí. Pravidla čestného a uvážlivého jednání se na Komisaře vztahují i po skončení jejich působení v Komisi.²²⁴

Kodex chování Komisařů volí vhodnější úpravu týkající se lobbistických aktivit. Prvním předpokladem je nutné zachovávání nezávislosti, které je podpořeno několika mechanismy a nemělo by tak docházet k ovlivněním nebo nevhodného chování. Vhodnou pravou je také přímá povinnost komisařů komunikovat pouze se zájmovými skupinami, které se registrovaly v Rejstříku transparentnosti a tím pádem přijali kodex chování zájmových skupin. Při dodržení pravidel stanovených v obou kodexech by nemělo docházet k nevhodnému chování nebo neetickému ovlivnění legislativního procesu EU, nýbrž by takové otevřené jednání mělo napomáhat svému legitimnímu účelu – vytváření funkční a efektivní legislativní úpravy na úrovni EU.

Pojem otáčivých dveří

Pojem otáčivých dveří zjednodušeně označuje situace, kdy úředník z postu v instituci EU v krátké době po ukončení působení v EU, přejde k lobbistické skupině.²²⁵ Obecně se však jedná o jakýkoliv přechod z veřejné do soukromé sféry. Vzhledem ke znalostem a zkušenostem odcházejících osob působících v institucích EU je přechod k lobbistické skupině pro transparentnost a dodržování demokratických principů v EU problematické. Nejvíce pozornosti obvykle sklízí při přechodu z veřejné do soukromé sféry právě eurokomisaři.

Otázka je upravena Kodexem chování komisařů, konkrétně v článku 11. Členové komise jsou podle něj i po odchodu vázáni povinností čestného a zdrženlivého jednání, to článek 11 Kodexu chování opírá o článek 245 SFEU, jehož výklad je uveden výše. Základní zásady chování Komisařů se tak podle článku 11 Kodexu uplatní i po skončení uplatnění v EK. Odstavec druhý článku 11 zakládá bývalým členům informační povinnost před výkonem určité profese, tato notifikační povinnost je ale časově omezena na 2 roky po skončení jejich působení v Komisi. Za tuto profesní činnost lze považovat činnost v soukromém sektoru, ale i nevýdělečnou činnost. Jediná výjimka je podle odstavce 2 poskytována neplaceným činnostem, které nemají souvislost s Evropskou unií a nevedou k lobbování. To je poměrně vágní vyjádření, pod které se může schovat široké spektrum

²²⁴ Lze se setkat také překladem „zdrženlivé jednání“.

²²⁵ V angličtině revolving doors.

aktivit. Zvláště s ohledem na písmeno b) stejného ustanovení, které jako takovouto činnost označuje například činnosti vyplývající z politického, odborářského nebo filozofického přesvědčení. Domněnka, že Kodex přímo zakazuje přechod do soukromé sféry po dobu 2 let od odchodu z Komise, je mylná.²²⁶ Rozhodnutí o kodexu chování pouze stanovuje povinnost informovat o tomto úmyslu.²²⁷ Komise žádost přezkoumá a v případě nejasností může požádat o pomoc etický výbor, k činnosti může udělit povolení i dříve než za 2 roky. Tento výbor se podle článku 12 skládá z tří členů podle jejich odbornosti, praxe, nezávislosti a obecných profesních kvalit.²²⁸ Upozornit lze v tomto případě na aktivity občanské společnosti, která je v tomto ohledu dalším „hlídacím psem“. Ačkoliv se tyto aktivity stále mohou jevit jako bezzubé a z právního hlediska jistě takové jsou, upozorňování na nevhodnost takového chování je nápomocné.²²⁹ Článek 11 odstavec 4 výslovně zakazuje věnovat se profesně lobbování pro všechny bývalé členy Komise, a to po dobu 2 let, pro předsedu pak po dobu 3 let. Tato doba byla v roce 2018 prodloužena z 18 měsíců.²³⁰

V lednu 2020 Evropský parlament vydal usnesení, kterým vyzývá Komisi ke zpřísnění podmínek přechodu z veřejného do soukromého sektoru (nebo opačného) a rozšířila úpravu také na příslušníky dalších evropských institucí.

1.3.3 Chybějící úprava v případě Rady

Také Rady přijala na základě zmocnění primárním právem svůj jednací řád.²³¹ I Rada se při své činnosti řídí zásadou otevřenosti a transparentnosti podle primárního práva, zejména v činnosti týkající se legislativních návrhů. Zasedání týkající se legislativních návrhů musí být veřejná.²³²

²²⁶ Jak uvádí například DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 5.

²²⁷ Článek 11 odst. 2 Rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise (2018/C 65/06). *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-04-01]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN).

²²⁸ Rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise (2018/C 65/06). *EUR-Lex* [online]. 2018 [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN).

²²⁹ Viz například aktivity ALTER-EU The revolving door in detail. *ALTER-EU* [online]. [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/the-revolving-door-in-detail>. Tato organizace ale z pohledu definice lobbingu patří také mezi zájmové skupiny.

²³⁰ Odchod Barrosovy Komise byl problematický, 9 z 26 odešlo do velkých korporací.

²³¹ Článek 240 odstavec 3 SFEU.

²³² Článek 7 odstavec 1 *Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá jednací řád (2009/937/EU)* [online]. [cit. 2020-06-09]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32009D0937>.

Rovněž pak výsledky hlasování. Tato povinnost nicméně vyplývá již u primárního práva, konkrétně z článku 15 SFEU. Veřejnost je stanovena také pro projednávání politických rozpravy o prioritách Rady.²³³ Neveřejná mohou být pouze zasedání, která se netýkají legislativních návrhů.²³⁴ Pravidla stanovená v jednacím řádu se týkají zejména zveřejňování dokumentů a přístupu veřejnosti k nim a veřejnosti zasedání. Vzhledem k tomu, že Rada nekonzultuje legislativní návrhy s veřejností v takové míře jako zbylé dvě instituce, neupravuje jednacím řád styk se zájmovými skupinami konkrétně a ni neexistuje úprava v kodexu chování²³⁵ Rada také do dnešního dne nepřístupila k Rejstříku transparentnosti, a tak pravidla pro fungování jednotlivých jejích orgánů postrádají povinnost jednat pouze s těmi zájmovými skupinami, které jsou v Rejstříku zaneseny. Ačkoliv se Rada na první pohled zdá jako orgán přirozeně zastupující členské státy, nelze odhlédnout od faktu, že ke členským státům a jejich zájmům patří i jejich národní korporátní sféra.

1.3.4 Služební a pracovní řád, úprava jednání dalších představitelů EU

Postavení nevolených představitelů evropské veřejné správy, úředníků a zaměstnanců Evropské unie je právně upraveno již od roku 1963.²³⁶ Od té doby bylo několikrát upraveno a doplněno, v posledních letech dvěma nařízeními.²³⁷ Tento byl přijat na základě článku 336 SFEU. Na tomto právním základě vznikla jednotná úprava pro orgány, instituce a agentury EU. Nařízení upravuje rozdíl mezi úředníkem a zaměstnancem, úředník musí být jmenovaný za podmínek nařízení, zaměstnancem jsou pak a contrario všechny osoby, které tímto způsobem jmenovány nebyly.

²³³ Článek 8 odstavec 3 *Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá jednacím řád (2009/937/EU)* [online]. [cit. 2020-06-09]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32009D0937>.

²³⁴ Komentář k jednacím řádu Rady. *Lucembursko: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016* [online]. [cit. 2020-04-29]. ISSN QC-04-15-692-CS-N. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/29804/qc0415692csn.pdf> str. 55 a také článek 8 *Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá jednacím řád (2009/937/EU)* [online]. [cit. 2020-06-09]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32009D0937>.

²³⁵ Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednacím řád (2009/937/EU). *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:02009D0937-20150101>.

²³⁶ *REGULATION No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community* [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20160101&qid=1591860668843&from=CS#tocId4>.

²³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1080/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se mění služební řád úředníků Evropských společenství a pracovní řád ostatních zaměstnanců těchto společenství. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32010R1080>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013R1023>.

Oproti jednacím řádům je tato norma přijímána řádným legislativním postupem. Služební řád se vztahuje na všechny další osoby jednající v rámci legislativního procesu. Úředníky na generálních ředitelstvích, zaměstnance Komise a další.

Úředníci musí jednat výhradně v zájmu EU a nepřijímat pokyny od jakékoliv osoby mimo orgán, ve kterém působí.²³⁸ Úředníci nesmí přijímat jakékoliv dary, pocty nebo úplaty, a to ani od svého státu a ani formou ocenění nebo vyznamenání. Před přijetím je zkoumáno, zdali kandidující osoba nemá osobní zájmy, které by mohly mít vliv na výkon úřadu.²³⁹ Úředník je povinen vynechat ve své agendě jakékoliv úkoly, na kterých by mohl mít osobní zájem, ať už přímý nebo nepřímý.²⁴⁰ Všechna tyto opatření byla přijata za účelem udržení nezávislosti úředníků při výkonu pracovních úkolů. Velmi obecné je vyjádření, podle kterého se úředník musí zdržet jednání a chování, které by mohlo nepříznivě ovlivnit jeho postavení.²⁴¹ Pod toto vyjádření by bylo možné zahrnout jakékoliv nevhodné chování v rámci legislativního procesu.

Nezávislost je udržována také prostřednictvím oznamovací povinnosti úředníka, jestliže vykonává jakoukoliv další mimopracovní činnost. Touto oznamovací povinností by mělo být možné zabránit korupčním praktikám, kdy by úplatky k úředníkům plynuly skrze další výdělečnou nebo nevýdělečnou činnost. Zásady čestnosti je nutné dodržovat také po skončení funkce, úředníci mají povinnost dva roky po skončení působení informovat o své další výdělečné činnosti.²⁴² Jestliže by se jednalo o činnost, která souvisí s předešlým výkonem úřadu a tato nová pracovní činnost by mohla vést ke střetu zájmů, orgán má právo tento přechod úředníkovi zakázat. Toto ustanovení tak dovoluje zabránit přechodu úředníků s rozsáhlými zkušenostmi a znalostmi fungování EU a také s mnoha kontakty do lobbistické sféry a jejich případné zneužití. Pro úředníky na vedoucích pracovních pozicích platí ještě přísnější režim. Těmto orgán zakáže lobbování ve svůj prospěch nebo v prospěch kohokoliv jiného. A to minimálně po dobu dalších 12 měsíců po skončení angažmá.²⁴³

²³⁸ Článek 11 Služebního řádu.

²³⁹ Článek 11 Služebního řádu.

²⁴⁰ Článek 11a Služebního řádu.

²⁴¹ Článek 12 Služebního řádu.

²⁴² Článek 16 Služebního řádu.

²⁴³ Článek 16 Služebního řádu.

Na základě nařízení jsou úředníci povinni zachovávat mlčenlivost.²⁴⁴ Porušení této povinnosti a sdílení informací se zájmovými skupinami nad rámec transparentního a otevřeného postupu by podléhalo disciplinární odpovědnosti úředníků. Tato povinnost se na úředníky rovněž vztahuje i po skončení služby.

Úředníci podléhají oznamovací povinnosti také v souvislosti s jakoukoliv protiprávní činností poškozující zájmy Unie.²⁴⁵ Ačkoliv se osobně nevhodného chování neúčastní, jsou povinni o podezření na takové u dalších osob v orgánech neprodleně uvědomit své přímé nadřízené, generálního tajemníka (nebo osobu v obdobném postavení) nebo přímo Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Úředník, který toto oznámení provede v dobré víře, nesmí utrpět žádnou újmu ze strany EU.

Úředníci, kteří by tyto služební povinnosti porušili, podléhají disciplinární pravomoci a přirozené také vyšetřovací pravomoci OLAF.²⁴⁶ Pravidla pro provádění disciplinárního řízení stanoví příloha IX Služebního řádu. Pokud úředník překročí rozsah svých pravomocí nebo nedodrží právní hranici stanovenou ve Služebním řádu, disciplinární komise může využít jedno z následujících opatření – písemnou výstrahu, důtku, odložení postupu do vyššího platového stupně, zařazení do nižšího platového stupně, a to dočasné nebo trvalé, přeřazení do nižší funkční skupiny a také zbavení funkce. Disciplinární opatření tak obecně budou působit etickou silou v případě důtky a výstrahy, budou působit na finanční zájmy úředníka prostřednictvím snižování platu nebo v nejzazším případě ukončením služebního poměru. Ačkoliv tak nedojde k závažnému protiprávnímu chování (například korupci), úředníci mohou být za nevhodné chování potrestáni prostřednictvím disciplinárních opatření. Tyto napomáhají udržení a posilování nezávislosti jednotlivých osob, transparentnosti jejich jednání nepřekračování pravomocí v neprospěch Unie.

Obecná prováděcí ustanovení mohou být přijímána jednotlivými orgány konkrétně.²⁴⁷ To znamená, že každý z orgánů může samostatně nastavit specifické postupy týkající se styku úředníků

²⁴⁴ Článek 17 Služebního řádu.

²⁴⁵ Článek 22a Služebního řádu.

²⁴⁶ Článek 86 Služebního řádu.

²⁴⁷ Článek 110 Služebního řádu.

s veřejností. Tyto prováděcí předpisy však nesmí překračovat právní rámec povinností určených ve služebním řádu.

Pracovní řád zaměstnanců upravuje působení dalších osob vykonávajících práci pro EU. Jsou to všechny další osoby pracující pro EU, které nebyly přijaty řádným postupem podle Služebního řádu úředníků. Na tyto osoby se obdobně vztahují ustanovení o povinnostech úředníků založených Služebním řádem a také disciplinární ustanovení.²⁴⁸

1.4 Projevy vlivu zájmových skupin v legislativním procesu

Pro pochopení a možnost určení hranice mezi lobbingem v demokratické společnosti přínosným a nevhodným chováním, nebo přímo korupcí, je důležité vymezit, alespoň stručně, legislativní proces Evropské unie *de iure* a jak tento proces může probíhat a probíhá *de facto*. V této kapitole bych tak velmi ráda demonstrovala, jakým způsobem se zájmové skupiny v legislativním procesu projevují a jak prakticky probíhá proces přijímání aktů s účastí zájmových skupin. Tyto poznatky bych ráda podložila kontrastem právní úpravy legislativního procesu. Složitost a komplexnost procesu, různé fáze výměny informací, účast mnoha osob nabízí široký prostor pro uplatnění různých praktik k ovlivnění výsledků legislativního procesu. Ty jsou, vzhledem ke svým dopadům na všechny oblasti lidského života, často zejména do soukromé byznysové sféry, provázanosti práva na evropské úrovni i dopadům regulace na členské státy, pro mnoho osob velmi důležité. V popisu legislativního procesu využívám mimo čerpání publikací také empirickou zkušenost z Evropského parlamentu.

1.4.1 Legislativní proces *de iure* a *de facto*

Z pohledu tématu diplomové práce stěžejní proces tvorby sekundárních pramenů práva. V procesu normotvorby je také nutné uvažovat transparentnost, která je, jak uvedeno výše, jednou ze základních zásad činnosti Unie.²⁴⁹ Zásada transparentnosti je pro pojednání o vlivech působící na

²⁴⁸ Článek 11 Pracovního řádu.

²⁴⁹ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. str. 194.

legislativní proces stěžejní. Řádný legislativní proces je jako celek ovládán zásadou veřejnosti.²⁵⁰ Transparentnost činnosti, postupů a rozhodování orgánů Unie je založena primárním právem, konkrétně zmíněnými články 1, 10 a 11 SEU a článkem 15 SFEU. Článek 15 SFEU je základním stavebním kamenem transparentnosti v procesech EU, ve svém druhém odstavci zakládá nutnost jednat při projednávání legislativních návrhů veřejně. Toto ustanovení by se podle komentáře k Lisabonské smlouvě vytvořeného autorským kolektivem pod vedením J. Syllové a L. Pítrové mělo podle materiálního výkladu vztahovat na veškeré procesy v rámci normotvorby, a to včetně příprav. Komentář upozorňuje na provedení transparentnosti v jednacích řádech, které zásadu mohou vykládat úzce vzhledem ke složitosti postupů.²⁵¹ Podrobněji byly tyto principy rozebrány v kapitole o primárním právu vztahujícím se na působení zájmových skupin.

Vývoj přijímání legislativních aktů je typický postupným odstraňováním tzv. demokratického deficitu, který lze zjednodušeně chápat jako zdůrazňování role Evropského parlamentu, jakožto orgánu voleného lidem.²⁵² Někteří autoři označují právě tento demokratický deficit za jeden z důvodů, proč rozhodovací procesy v EU často stojí na tzv. druhotných účastnických kanálech (tedy zájmových skupinách) více než na zástupcích samých.²⁵³

1.4.2 Projevy vlivu zájmových skupin v legislativním procesu

Konkrétní sekundární právní akty EU, procesy jejich tvorby a které orgány se na ní podílejí, jaké určuje právo primární.²⁵⁴ V tomto případě konkrétně SFEU, kapitola druhá, článek 288 a následující. Primární právo také stanovuje, které oblasti mohou být upraveny orgány Evropské unie a jakou formou právního aktu. Sekundární prameny práva je možno dále dělit na akty legislativní a nelegislativní.²⁵⁵ Za legislativní akty jsou považovány všechny, které byly přijaty legislativním

²⁵⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 891

²⁵¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 227

²⁵² TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-546-6. str. 215.

²⁵³ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str 2.

²⁵⁴ Tzv. Horizontální dělba pravomoci.

²⁵⁵ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. str. 194.

postupem, ať už řádným nebo zvláštním.²⁵⁶ SFEU stručně popisuje průběh řádného legislativního procesu, který je základním, svým způsobem standardním prostředkem k přijímání sekundární legislativy. Ostatní postupy jsou pak označovány jako „zvláštní legislativní postupy“.²⁵⁷ Stěžejní je řádný legislativní postup. Legislativní právně závazné akty Unie jsou nařízení, směrnice a rozhodnutí.

V legislativním procesu Evropské unie lze bezpochyby pozorovat rysy a postupy obvyklé pro normotvorné postupy v moderní demokracii. Samotnému legislativnímu procesu na úrovni EU předchází nelegislativní kroky, komunikace témat a okruhů otázek zamýšlených k úpravě. Z povahy EU jako multinárodnostního subjektu je takový postup logický, legislativní úprava musí odpovídat potřebám členských států.

Aktivní legitimace k zahájení legislativního procesu náleží Evropské komisi. Specifické legislativní iniciativy pak náleží Evropskému Parlamentu, Evropské centrální bance, Evropské investiční bance, Soudnímu dvoru EU a také skupině členských států.²⁵⁸ Ještě před počátkem řádného postupu ale může prvotní podnět pro Komisi vycházet z dokumentů přijatých Radou. V takových Rada vyzývá Komisi, jakožto subjekt s legislativní iniciativou, k úpravě určitých otázek nebo jejich okruhů. Zvláštní právo podat návrh aktu Unie na základě práva podnětu Parlamentu má podle článku 225 SFEU a jednacího řádu EP má také Evropský parlament.²⁵⁹ Komise pak obvykle reaguje prostřednictvím sdělení Komise, tzv. programových dokumentů, které slouží jako základ pro konkrétní legislativní návrhy.²⁶⁰ Komise také každoročně vydává Legislativní a pracovní plán Komise, plán obsahuje konkrétní návrhy, které Komise hodlá předložit.²⁶¹ Pracovní program je obvykle vydáván na podzim a legislativní priority jsou konzultovány s Radou i s Evropským parlamentem.²⁶² Pro práci Komise jsou důležité také postoje

²⁵⁶ Článek 289 odstavec 3 SFEU.

²⁵⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 889.

²⁵⁸ Článek 289 odstavec 1 SFEU a TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-546-6. str. 215.

²⁵⁹ Článek 48 Jednacího řádu EP.

²⁶⁰ Například Akční plány, strategie nebo programy.

²⁶¹ Článek 2 *Jednací řád Evropské komise (K(2000) 3614)* [online]. [cit. 2020-06-09]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32000Q3614>

²⁶² Sledujte proces tvorby právních předpisů EU. *Evropská komise* [online]. [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/track-law-making_cs.

členských států, s jejichž vládami připravované úpravy konzultuje na základě principů subsidiarity a proporcionality. Tyto konzultace jsou obvykle dle zásad transparentnosti zveřejňovány. Mimo členských států Komise konzultace i s dalšími zainteresovanými subjekty.²⁶³ Soustřeďovat snahu ovlivnit legislativní proces právě na tuto část a práci úředníků doporučuje většina autorů.²⁶⁴

Evropská komise, jeden ze stěžejních orgánů nejen legislativního procesu, ale celé Evropské unie, čítá dohromady přibližně 24 000 osob. Všechny tyto osoby se mohou podílet na rozhodovacích procesech EU a mohou se tak stát každodenními adresáty lobbingu. Úkoly Evropské komise se skládají nejen z legislativní iniciativy a pravomocí souvisejících s přímo s řádným legislativním procesem.²⁶⁵ Komise také drží pravomoci týkající se implementace jednotlivých legislativních dokumentů a případného vynucení. Stále je také nejdůležitější v určování jednotlivých iniciativ a směrů, kterými se Unie vydá.²⁶⁶ Byť je působnost komisaře jednoznačně a konkrétně určena a nemá záviset na příslušnosti k členskému státu nebo politické straně, nelze upřít vliv jak národnosti, tak politické straně, ze které komisař pochází.²⁶⁷ Komisaři mají k dispozici vlastní tým, sekretariát. Každý z komisařů má také své poradce, kteří jsou s největší pravděpodobností odborníkem na část ze svěřeného portfolia.²⁶⁸ Právě tyto osoby často mohou být prostředníkem pro ovlivnění legislativního procesu. Je nutné upozornit na praktiky, které popisuje Daniel Guéguen, kdy lobbisté upozorňují na určitou otázku a navrhnou řešení komisaři ještě před iniciativou samotného komisaře nebo Komise. **Lobbisté tak mají v rukou formování prvotního legislativního návrhu.**²⁶⁹

²⁶³ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. str. 197.

²⁶⁴ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 3.

²⁶⁵ COEN, David a Jeremy RICHARDSON. *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* [online]. OUP Oxford, 2009 [cit. 2020-05-05]. ISBN 9780191607219. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=NBIXzej9stkC&hl=cs&source=gbs_navlinks_s kapitola 2.1.

²⁶⁶ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 311.

²⁶⁷ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 314.

²⁶⁸ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 316.

²⁶⁹ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 99.

V praxi připravují jednotlivé legislativní návrhy jednotlivé generální ředitelství, kterých je momentálně 36.²⁷⁰ Ředitelství se skládají ze specifické struktury, v jejich čele stojí generální ředitel, zároveň však spadají pod jednoho nebo dva komisaře, pro které pracují. O konkrétním vymezení a sestavení jednotlivých úřadů pojednává evropské správní právo. V této fázi se uplatňuje „technický lobbying“ nebo „lobbying zdola“, tedy sdělování informací a snaha ovlivnit první návrh legislativního dokumentu.²⁷¹ Tento typ snah pokračuje i během mezirezortních konzultací. Lobbisté mohou uplatňovat svůj vliv prostřednictvím expertních skupin, zasílání informací, pořádání rozličných seminářů a samozřejmě také přímého ovlivnění úředníků generálních ředitelství. Tlak se soustřeďuje zejména na zpravodaje, obvykle vyššího a nižšího úředníka, kteří mají za úkol návrh sestavit. Později na kabinety nebo přímo na vedoucí kabinetů.²⁷² Na návrhu se mohou podílet také další generální ředitelství, kterým odpovědné ředitelství zašle dokument ke konzultaci.²⁷³ Autoři s expertizou o lobbyingu uvádí, že právě úředníci připravující legislativní návrhy jsou obvykle velmi sdílní se všemi stranami, které projeví zájem na přípravě návrhu se podílet.²⁷⁴ V tomto přístupu evropských úředníků se zrcadlí transparentnost, která je akcentována jak primárním právem, tak navazujícími předpisy upravujícími jejich působení. Konzultace podle lobbistů pochází také z přesvědčení a snahy vytvořit co nejlepší legislativní návrh.²⁷⁵

Politický lobbying neboli „lobbying shora“ přichází až ve druhé fázi práce s návrhem v rámci Evropské komise, v kabinetech a kolegiu komisařů.²⁷⁶ Politický lobbying zahrnuje kromě využití výsledků technického lobbyingu i další praktiky, například ovlivnění veřejnosti prostřednictvím

²⁷⁰Útvary / výkonné agentury. *Evropská komise* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/departments_cs.

²⁷¹ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 105.

²⁷² KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

²⁷³ ZETTER, L. *Lobbying: The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 346.

²⁷⁴ ZETTER, L. *Lobbying: The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 317.

²⁷⁵ ZETTER, L. *Lobbying: The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 317.

²⁷⁶ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 105.

tisku nebo vytváření koalic s nevládními organizacemi.²⁷⁷ Návrh je oficiálně zveřejněn a legislativní proces započat zasláním návrhu Komise Evropskému parlamentu a národním vládám a parlamentům.

1.4.3 Řádný legislativní proces

V řádném legislativním postupu rozhodují o přijetí aktů společně Evropský Parlament a Rada podle článku 294 SFEU. Postup je, mimo primárního práva ve SFEU, upraven také v jednacích rádech obou orgánů. Ačkoliv je na první pohled proces po předložení legislativního návrhu zejména v rukou Rady a Parlamentu, Evropská komise má významné postavení i nadále. Může například návrh měnit, zároveň odmítavý postoj Komise nutí Radu přijmout návrhy jednomyslně.²⁷⁸ To znamená, že vliv zájmových skupin prostřednictvím Komise nemusí skončit u předložení legislativního návrhu.

V některých případech je na začátku řádného legislativního procesu možné návrh konzultovat s Hospodářským a sociálním výborem nebo Výborem regionů.²⁷⁹ Tato procedura je upravena v hlavě V Jednacího řádu Evropského parlamentu, konkrétně článku 145 a 146.²⁸⁰ Povinnost konzultovat může stanovit primární právo, EP může konzultovat s těmito výbory i na základě vlastního rozhodnutí. Třebaže autoři publikací o lobbingu nezapomínají právě na Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, důrazně doporučují nesoustřeďovat na ně snahu, vzhledem k tomu, že považují jejich vlivy na legislativní proces za mizivé.²⁸¹ Obdobným způsobem může konzultace fungovat s evropskými agenturami.²⁸² V praxi tak k ovlivňování legislativního procesu skrze tyto orgány a instituce EU téměř nedochází.

²⁷⁷ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 105.

²⁷⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 891.

²⁷⁹ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. str. 199.

²⁸⁰ Články 145 a 146, *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

²⁸¹ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 105.

²⁸² Článek 147, *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

Ze všech evropských institucí je právě Parlament nejvíce otevřen lidem. Veřejná plenární zasedání, možnost sledování online, zveřejňování dokumentů. Právě poslanci Evropského parlamentu jsou častým cílem snah zájmových skupin. Není tomu jen proto, že Parlament je považován za hlavní legislativní orgán. Poslanci pak obecně velmi rádi přijímají konkrétní informace, ať už od korporací nebo nevládních organizací svých členských států.²⁸³ Poslanci v Evropském parlamentu často usilují o znovuzvolení, proto udržují stávající i navazují nová spojení s členským státem. Snaha o zachování a rozvoj kontaktů poslance a členského státu pak může znamenat větší ochotu k prosazování národních zájmů, mezi které bezpochyby patří zájmy konkrétních korporací

Parlament se dělí na jednotlivé výbory a podvýbory, ve kterých jsou poslanci z jednotlivých frakcí. Strukturu a fungování Evropského parlamentu upravuje Jednací řád Evropského parlamentu.²⁸⁴ Pravomoci parlamentu nesestávají pouze z účasti na legislativním procesu, má také výsostnou pravomoc schvalovat rozpočet EU. Nezanedbatelná je také pravomoc dohledu. Parlament debatuje o ročním programu Komise, schvaluje jednotlivé komisaře a má také možnost vznést spor před Evropský soudní dvůr.²⁸⁵ Dobrý vliv v Evropském parlamentu tak skýtá rozsáhlou moc nejen v legislativním procesu. V rámci Parlamentu také působí neformální uskupení, orgány nazvané **meziskupiny**.²⁸⁶ Meziskupiny jsou neoficiální uskupení poslanců EP, kteří se zajímají o určitá témata, jež nemusí spadat do běžné pracovní náplně EP.²⁸⁷ Meziskupiny musí také vykonávat svou činnost transparentně, obecně mají přispívat k informovanějšímu rozhodování EU. Na tyto meziskupiny mohou být zváni také představitelé zájmových skupin, výhradně těch zapsaných v Rejstříku transparentnosti.²⁸⁸ Jednací řád předpokládá možnost vytvoření i dalších neformálních skupin. V rámci Evropského parlamentu mohou být adresáty lobbingu také samotné frakce a jejich představitelé. Politické skupiny v Evropském parlamentu vznikají na základě článku 33 a následujících Jednacího řádu. K vytvoření skupiny je nutných alespoň 25 poslanců, frakce se

²⁸³ ZETTER, L. Lobbying : The Art of Political Persuasion. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 323.

²⁸⁴ *Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období* [online]. červenec 2019 [cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf.

²⁸⁵ ZETTER, L. Lobbying : The Art of Political Persuasion. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 327.

²⁸⁶ Článek 35 Jednacího řádu EP.

²⁸⁷ Co jsou to meziskupiny a jak jsou vytvářeny? | Zpravodajství | Evropský parlament. [online]. Copyright © Evropský parlament [cit. 18.03.2020]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/faq/10/co-jsou-to-meziskupiny-a-jak-jsou-vytvareny>.

²⁸⁸ Článek 35 odstavec 5 Jednacího řádu EP.

vytvoří pouhým prohlášením k předsedovi EP.²⁸⁹ Systém politických frakcí, jakožto dalších struktur v rámci EP, poskytuje další prostor pro možné ovlivnění legislativního procesu. Jednotlivé frakce mají své vlastní sekretariáty, které je možno využívat pro sdílení informací nebo uplatňování vlivu.²⁹⁰

Podle článku 294 bodu 4 je návrh předložen Evropskému parlamentu, který má v prvním čtení zaujmout postoj. V rámci Evropského parlamentu je návrh doručen prostřednictvím předsedy pověřeným výborům, tedy výborům, které se meritorně zabývají určitou problematikou.²⁹¹ V rámci tohoto výboru je pověřen zodpovědný zpravodaj.²⁹² Právě výběr a jmenování zpravodaje bývá pro zájmové skupiny prvním momentem v rámci lobbingu v Parlamentu, aktivity a práce zpravodaje jsou schopny ovlivnit celý průběh legislativního řízení v Evropském Parlamentu.²⁹³ Zpravodaj, někdy označován z francouzštiny také jako „raportér“, provádí návrh celým legislativním procesem v rámci EP, komunikuje jak interně s dalšími členy EP, tak s externími skupinami.²⁹⁴ Vzhledem k faktu, že zpravodaj je členem určité politické frakce je pro zvýšení transparentnosti i určité minimální objektivnosti určen také stínový zpravodaj. Tento je určen ostatními politickými skupinami a jeho úkolem je sledovat průběh legislativního návrhu a práci zpravodaje. V praxi oba spolupracují.²⁹⁵ Role stínového zpravodaje je důležitá také pro vyjednávání kompromisu v rámci výboru.²⁹⁶

Při jednání výborů je nezbytné nezapomínat právě na politický rozměr legislativního řízení. Jednotliví poslanci jsou zároveň členy určité politické strany a na úrovni EU určité politické frakce. Zájmy, názory a směry jednotlivých frakcí mohou být přirozeně odlišné. Každá z politických

²⁸⁹ Článek 33 Bod 2 a 5 Jednacího řádu EP.

²⁹⁰ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 329.

²⁹¹ Článek 48 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

²⁹² KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

²⁹³ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 108.

²⁹⁴ Zpravodajové, stínoví zpravodajové, koordinátoři: o kom je řeč? *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

²⁹⁵ Tato skutečnost je je autorce známa z praxe a zkušeností z EP.

²⁹⁶ Zpravodajové, stínoví zpravodajové, koordinátoři: o kom je řeč? *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

frakcí, kterých je v současnosti v Evropském parlamentu sedm.²⁹⁷ Každá z těchto skupin má v každém z výborů koordinátora, který je zodpovědný za komunikaci s výborem a prosazováním zájmů té které politické frakce.²⁹⁸ Zároveň komunikuje s dalšími koordinátory tak, aby prosazování zájmů skupiny bylo sjednocené a odpovídalo myšlenkovému směru frakce.

Mimo pověřeného výboru je návrh doručen také dalším výborům, které k němu pouze podávají stanoviska, taková jsou zapracovávána do závěrečné zprávy pro plénum.²⁹⁹ Gesční výbor může o stanovisko požádat i další výbory, v takovém případě je pak i v tomto výboru označen zpravodaj.³⁰⁰ V některých případech mohou poslanci založit zvláštní pracovní skupinu, která je složena jak z poslanců, tak ze zástupců dalších dotčených osob. Tyto situace nejsou konkrétně upraveny, jednání je neformální. Takové jsou nazvány „meziskupiny“.³⁰¹ Některé mohou fungovat pravidelně, například na měsíční bázi. Některé jsou jmenovány ad hoc ke konkrétním tématům.

Elementární jednání o legislativním návrhu probíhá v rámci výborového týdne, který je obvykle 2-3 týdny v rámci měsíce. Na schůzích jednotlivých výborů jsou probírány legislativní návrhy, probíhají trialogy a zároveň značné množství neformálních akcí.³⁰² Výborové týdny probíhají vždy v Bruselu, proto je centrem zájmových skupin práv hlavní město Belgie, a nikoliv druhé sídlo EP ve Štrasburku.³⁰³ V současnosti je počet výborů v EP totožný jako v předešlém volebním období, tedy 20 výborů a 2 podvýbory.³⁰⁴ Specifickým neformálním uskupením jsou setkání zástupců

²⁹⁷ Politické skupiny v EP. *Euroskop.cz: Oddělení institucionální komunikace ÚV ČR* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9254/sekce/politicke-skupiny-v-ep/>.

²⁹⁸ Zpravodajové, stínoví zpravodajové, koordinátoři: o kom je řeč? *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

²⁹⁹ KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

Také článek 56 Jednacího řádu Evropského parlamentu

³⁰⁰ Zpravodajové, stínoví zpravodajové, koordinátoři: o kom je řeč? *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

³⁰¹ ZETTER, L. *Lobbying: The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 332.

³⁰² Tato skutečnost je autorce známá z praxe a zkušenosti v EP.

³⁰³ Při zasedání EP ve Štrasburku probíhá de facto pouze hlasování.

³⁰⁴ Výborový týden: základní kámen parlamentní práce. *Evropský parlament: Zpravodajství* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/eu-affairs/20140829STO56903/vyborovy-tyden-zakladni-kamen-parlamentni-prace> a také Výbory v EP. *Euroskop.cz: Věcně o Evropě* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9252/sekce/vybory-v-ep/>.

určité frakce na národní úrovni, případně spolu s partnerskou zemí. Typickým příkladem by tak bylo setkání zástupců Evropské lidové frakce z Česka a Slovenska.³⁰⁵

Jednotlivé výbory a podvýbory pořádají veřejná slyšení, která jsou dostupná také online. Postup legislativního řízení tak může být jednoduše monitorován. Na tyto veřejná slyšení mohou, a v praxi bývají, zváni zástupci expertních skupin, akademici, představitelé neziskových organizací nebo přímo subjekty, kterých by se navrhovaná úprava mohla dotknout.³⁰⁶ Takové jednání je v souladu v Evropském právem, jak zásadou transparentnosti, tak účastí veřejnosti na rozhodovacích procesech. Je možné se setkat s účastí různých zájmových skupin i v uzavřených jednáních v rámci EP, například při jednání národních zástupců z jednotlivých frakcí a koordinace. Takové jednání, které často nebývá označováno jako lobbying, pozornosti jak členů EP, tak veřejnosti zcela uchází, přestože může mít na výsledek legislativního procesu velký vliv.³⁰⁷

Legislativní návrh je možné měnit během jednání výborů prostřednictvím předkládání pozměňovacích návrhů, o kterých následně výbor hlasuje.³⁰⁸ Pro schválení je nutná prostá většina. Publikace zabývající se lobbyingem doporučují pro toto předkládání navázat kontakt s konkrétním poslancem. Daniel Guéguen, jeden z předních autorů těchto publikací a dlouholetý lobbista v souvislosti s tím uvádí následující:

*„Najít jednoho nebo více poslanců, kteří by byli ochotní předložit váš pozměňovací návrh. Ne jakékoliv poslance, ale takové, kteří budou přesvědčení o užitečnosti vašeho pozměňovacího návrhu a budou připraveni jej obhajovat. Buďte v kontaktu s kanceláří EP mající na starosti pozměňovací návrhy, abyste se ujistili, že váš návrh odpovídá všem kritériím.“*³⁰⁹

³⁰⁵ Tato skutečnost je autorce známa z praxe a zkušenosti v EP.

³⁰⁶ KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

³⁰⁷ Tato skutečnost je autorce známa z praxe a zkušenosti v EP.

³⁰⁸ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Citováno 27. 4. 2020 str. 346.

³⁰⁹ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 110.

Z díkce Guéguena je patrné, že vliv zájmových skupin v této fázi může být značný.³¹⁰ Guéguen zároveň doporučuje tyto pozměňovací návrhy přidávat ve všech fázích legislativního procesu, aby se šance na jeho zapracování zvýšila. Nejen Guéguen ale i další autoři s lobbistickou praxí přímo navrhují připravit text pozměňovacího návrhu a již s tím poslance oslovit.³¹¹ K této praxi také pravidelně dochází.

V jednotlivých čteních stěžejních pro řádný legislativní proces rozhoduje Parlament jako celek, tedy v plénu. Pověřený výbor plénu předává návrh spolu s vypracovanou zprávou.³¹² Parlament může v prvním čtení návrh prostou většinou přítomných schválit, odmítnout nebo přidat pozměňovací návrhy.³¹³ Celé první čtení není vázáno časovou lhůtou.³¹⁴ Pozměňovací návrhy je možné předkládat také na plenárním zasedání, návrh musí být zašticen 40 poslanci nebo jednou politickou frakcí.³¹⁵ Přestože první čtení má probíhat v obou orgánech zároveň, reálně nejdříve probíhá právě v Parlamentu a poté až v Radě.³¹⁶

V prvním čtení po zaujmutí postoje EP putuje legislativní návrh ke schválení do Rady.³¹⁷ Pro úspěšné ovlivnění v rámci Rady je nezbytné znát institucionální aspekt lobbingu, tedy strukturu tohoto orgánu. Snaha o ovlivnění je obvykle vedena prostřednictvím evropské i národní úrovně. Na národní úrovni se jedná přímo o ministry jednotlivých resortů, ale i o běžné úředníky komunikující se zástupci v Bruselu. Na bruselské úrovni pak o zástupce v COREPER a nižší úředníky. Některé z Rad praktikují neformální setkávání zástupců jednotlivých členských států spolu s dalšími

³¹⁰ Z praxe jsou známy i případy uplatnění pozměňovacích návrhů lobbistů poslanci bez jakékoliv korekce. Rozlišovacím znamením v takovém případě je situace, kdy se na výboru objeví několik zcela totožných pozměňovacích návrhů od poslanců napříč frakcemi. Tato skutečnost je autorce známá z praxe a zkušenosti v EP.

³¹¹ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 347.

³¹² KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

A také článek 55 Jednacího řádu Evropského parlamentu

³¹³ Článek 59 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

³¹⁴ KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

³¹⁵ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 346.

³¹⁶ Viz KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/> k efektivnosti této praxe.

³¹⁷ Článek 294 odstavec 4 SFEU.

poradci před zasedáním, aby sladili svá stanoviska.³¹⁸ Taková jsou ideálním prostředím pro ovlivnění.

I v Radě se návrhem nejdříve zabývají nižší organizační jednotky. V tomto případě se jedná o pracovní skupiny a odborné výbory, které jsou součástí Výboru stálých zástupců (COREPER).³¹⁹ COREPER připravuje podklady pro rozhodnutí Rady, úkolem je připravit co nejlepšího konsenzu tak, aby jednotlivé návrhy mohli ministři jen schválit. Coreper se skládá z rozličných pracovních skupin a odborných výborů. Nižší úředníci tohoto stálého zastoupení je označen jako COREPER I. Zaměřuje se zejména na technické otázky problémů. Vyšší úředníci, typicky velvyslanci nebo šéfové stálých zastoupení) poté jako COREPER II.³²⁰ Nejširší právní základ mu poskytuje článek 240 SFEU. Prostředí COREPER by mělo představovat fórum pro projednání postojů a stanovisek vlád členských států na základě dialogu vedeného z domovského státu se zástupcem v COREPER.³²¹ Pro zájmové skupiny je COREPER přirozeně hlavním kontaktním místem.³²² Pro úplnost výkladu je nutné zmínit také fakt, že kontaktním orgánem v členském státě, který se svým zástupcem v COREPER komunikuje, je obvykle určité ministerstvo. I tato místa tak mohou být kontaktním bodem pro ovlivnění. V praxi Rada složená z ministrů jedná ve dvou typech situací, předně v případě, kdy COREPER připravil životaschopnou dohodu a je dostačující pouze schválení jednotlivými ministry. Druhým případem je samotné jednání o určité otázce v případě, že COREPER nedošel ke konsenzu nebo je problematika natolik závažná, že vyžaduje řešení na úrovni ministrů.³²³ Tato situace může být v některých případech pro zájmové skupiny žádoucí. Jestliže se jim podaří přesvědčit zástupce v COREPER, aby dohodu na návrhu blokoval, je velmi

³¹⁸ Např. COPA-COGECA viz GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 108.

³¹⁹ KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

³²⁰ KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

³²¹ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 306.

³²² COEN, David a Jeremy RICHARDSON. *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* [online]. OUP Oxford, 2009 [cit. 2020-05-05]. ISBN 9780191607219. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=NBIXzej9stkC&hl=cs&source=gbs_navlinks_s Kapitola 6.

³²³ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 306.

pravděpodobné, že jakýkoliv další postup v legislativním procesu se oddálí.³²⁴ To poskytne prostor nejen pro další lobbying ve věci, ale také pro samotné zastupované subjekty dále se vyhnout regulaci. Při komplikaci jednání Rada také využívá neformálních mechanismů – kulaté stoly, individuální konzultace a využití neformálních návrhů dalších aktérů.³²⁵ Ovlivnit legislativní proces je tak možné prostřednictvím hned několika možností. Ovlivnění zástupců v COREPER I nebo COREPER II, ovlivnění přímo ministrů na národní úrovni, ovlivnění odpovědných ministerstev na národní úrovni, které komunikují se zástupci v COREPER nebo právě účasti v jednotlivých neformálních mechanismech.

Pro Radu typické střídání předsednictví může členskými státy poskytnout možnost pro řešení otázek, které jsou pro ně stěžejní. To samé platí pro lobbistické skupiny z těchto států.³²⁶ Dalším typickým znakem je nutnost dosažení širokého konsensu napříč členskými státy. Rada je tak z pohledu zájmových skupin poměrně ambivalentní institucí, kde je na jednu stranu dobře možné a oproti dalším institucím možná i jednodušší, prosazovat určitý zájem prostřednictvím ministra, který zastupuje právě jen svůj domovský stát. Na druhou stranu nutnost dosažení konsensu je vysokým rizikem, že zástupce státu bude muset, byť neochotně, z preferovaného záměru upustit.³²⁷

Rada může návrhy Evropského parlamentu přijmout kvalifikovanou většinou svých členů.³²⁸ Pro další změny je nutná jednota hlasů. Jestliže Rada schválí návrh, včetně návrhů Komise učiněných až po rozhodnutí parlamentu, legislativní akt je schválen. Rada může také uvést své pozměňovací návrhy. Ve druhém čtení je může Parlament schválit, a to polovinou zúčastněných členů nebo odmítnout, to ale polovinou všech členů. Pokud takto návrh odmítne, navrhovaný akt se pokládá

³²⁴ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 306.

³²⁵ KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>.

³²⁶ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 302.

³²⁷ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 304.

³²⁸ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 347.

za nepřijatý.³²⁹ Parlament také může návrh znovu připomínkovat. Změnu postojů Rady může schválit většinou svých členů.³³⁰ Takto změněný návrh musí být schválen Radou i Komisí. Obecně má Evropský parlament stanovenou tří měsíční lhůtu pro vyjádření ve druhém čtení.³³¹ Procedura schvalování probíhá podobně jako v prvním čtení, ale obvykle nejsou zapojeny další výbory kromě pověřeného. Ve výboru mohou znovu předkládat pozměňovací návrhy. Ve druhém čtení musí návrhy Rady schválit také Parlament. Pro přijetí takového návrhu je nutné přijetí většinou všech poslanců. Z tohoto důvodu je předkládání pozměňovacích návrhů v této fázi komplikovanější a praxi tedy méně obvyklé. Na všech těchto úrovních je možné vykonávat vliv na legislativní proces prostřednictvím všech tří institucí, které v něm zásadně vystupují. Ačkoliv je legislativní proces velmi složitý a komplexní a jeho ovlivnění může vypadat na první pohled nepřilíš realisticky, jedná se o denní praxi. Je nutné uvažovat, že v některých případech může být klíčovou změna jednoho slova v předpisu, které se zájmové skupiny snaží dosáhnout, nikoliv změny celých předpisů nebo znění legislativních aktů (ačkoliv i toto se může stát).

Rada následně může všechny tyto změny schválit, a tak se návrh pokládá za přijatý.³³² Není-li tomu tak a Rada návrhy neschválí, dá se předpokládat, že zmíněné orgány Unie jen těžce hledají shodu ve znění textu.³³³ V takovém případě mohou zvolit cestu dohodovacího výboru – trialogu., který svolává předseda Rady.³³⁴

1.4.4 Trialog, Rada, Komise i Parlament k dosažení konsensu

Trialog je neformální setkání zástupců Parlamentu, Rady i Komise, ve kterém se snaží najít kompromis v otázkách, ve kterých zastávají rozdílné názory. Třístranné jednání je neoficiální částí legislativního procesu, přece má v tvorbě legislativy velký význam. Každá z institucí jmenuje své zástupce – 7 až 10.³³⁵ Z EP se zpravidla jedná o zpravodaje legislativního návrhu pověřeného

³²⁹ Článek 294 bod 7 písmeno b)

³³⁰ 294 bod 7 písmeno c) SFEU.

³³¹ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 347.

³³² Článek 293 bod 8 písmeno a) SFEU.

³³³ SCHÜTZE, Robert. *European Union Law*. 2015. Velká Británie: Cambridge University Press, 2015. ISBN 978-1-107-41653-6. str. 247.

³³⁴ Článek 294 bod 9 písmeno b) SFEU.

³³⁵ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 96.

výboru. Jednání je vedeno státem, který v té době předsedá Radě. Lze se setkat s tvrzením, že právě triology jsou tím pravým fórem, kde jsou dělána rozhodnutí.³³⁶ V současnosti je trialogu využíváno ve valné většině všech legislativních návrhů.³³⁷

Pořádání trialogů nejlépe vystihuje následující grafické znázornění:



Obrázek č. 1, zdroj: DAUNER, Matthias a Klaus-Dieter SOHN. Legislation by way of triologue The end of transparent representative democracy? ³³⁸

Právně je dohodovacímu postupu věnován pouze malý prostor, upraven je v článku 294 odstavci 10 a 11 SFEU.³³⁹ Podle ustanovení v primárním právu se trialog koná mezi druhým a třetím čtením. V praxi se však neformální setkání ve formě trialogu odehrává mnohem dříve, a tedy bez

³³⁶ BRANDSMA, Gijs Jan. Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy* [online]. 2011 [cit. 2020-05-06]. DOI: 10.1080/13501763.2018.1528295. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2018.1528295?needAccess=true#aHR0cHM6Ly93d3cudGFuZGZvbmxpbmUuY29tL2RvaS9wZGYvMTAuMTA4MC8xMzUwMTc2My4yMDE4LjE1MjgyOTU/bmVIZEFjY2Vzcz10cnVlQEBAMA==>.

³³⁷ TEIXEIRA, Vítor. ECJ rules that trilogues need to be transparent. *Transparency International* [online]. 23 March, 2018 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://transparency.eu/ecj-rules-that-trilogues-need-to-be-transparent/>.

³³⁸ DAUNER, Matthias a Klaus-Dieter SOHN. Legislation by way of triologue The end of transparent representative democracy? *CepInput* [online]. 9/2015 [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: https://www.cep.eu/Studien/cepInput_Triolog/cepInput_Legislation_by_way_of_trialogue.pdf.

³³⁹ Článek 294 SFEU: *Dohodovací postup*
 „10. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament ve lhůtě šesti týdnů od svého svolání, a to na základě postojů Evropského parlamentu a Rady v druhém čtení. C 326/174 CS Úřední věstník Evropské unie 26.10.2012

11. Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady“.

jednoznačného právního základu v primárním právu. Přestože se jedná o neformální nástroj EU, jednání jsou striktně veřejnosti uzavřena, přístup je odepřen také asistentům nebo dalším zaměstnancům EU. Není možné najít jakékoliv záznamy nebo dokonce návrhy legislativních dokumentů, které na nich byly projednávány. Přístupnost těchto dokumentů je na druhou stranu považována za jeden z prvků, který má napomáhat transparentnosti a tím snižování demokratického deficitu.³⁴⁰

Trialogy jako jediná část legislativního procesu tak odporují zásadě transparentnosti, která by měla ovládat celý legislativní postup. Z tohoto důvodu jsou dlouhodobě napadány.³⁴¹ Proces trialogy byl napadnutý také před Soudním dvorem Evropské unie.³⁴² Předseda sekretariátu Výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci napadal na základě článku 263 SFEU rozhodnutí Evropského parlamentu z roku 2015 o odepření úplného přístupu k dokumentům vztahujícím se právě k trojstrannému jednání. Tribunál se zabýval dvěma směry posouzení, jednak s ohledem na Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a komise a také povahou trialogů v kontextu legislativního procesu obecně.³⁴³ Tribunál na jedné straně uznává přínosnost třístranných jednání při nalézání konsenzu v legislativním procesu, na druhé straně znovu zdůrazňuje zásadu veřejnosti a transparentnosti v legislativním procesu EU. Takové se u trialogy opírají například o článek 15 odst. 2 SFEU, který říká, že Parlament i Rada při projednávání legislativních aktů zasedají veřejně. Tribunál zdůrazňuje, že je to právě netransparentnost, která může vyvolávat u občanů EU pochyby, a to nejen o zákonnosti přijatých aktů, ale také o legitimitě celého legislativního procesu EU. Lze konstatovat, že jsou-li občané EU schopni vykonávat svá demokratická práva, musí mít také přístup ke všem relevantním informacím. Na trialog se tak musí vztahovat stejná pravidla, jako pro zbytek legislativního procesu. Třístranné jednání, jako velmi důležitá část legislativního procesu, tak podle Tribunálu

³⁴⁰ BRANDSMA, Gijs Jan. Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy* [online]. 2011 [cit. 2020-05-06]. DOI: 10.1080/13501763.2018.1528295.

³⁴¹ Například v roce 2014 Transparency International, Evropský ombudsman v roce 2015.

³⁴² *Rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 22. března 2018. Emilio De Capitani v. Evropský parlament.* [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015TJ0540&lang1=cs&type=TXT&ancre=>.

³⁴³ 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 L 145, 31/05/2001 S. 0043 - 0048* [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32001R1049>.

vyžaduje příkladné dodržování těchto pravidel.³⁴⁴ V tomto případě tak soud rozhodl o zrušení rozhodnutí Parlamentu o odepření přístupu k dokumentům. Takto komunikovaný text sestavený na základě dohody všech orgánů v trialogu musí být schválen Parlamentem i Radou. K transparentnosti procesu trialogu se vyjadřoval i úřad evropského ombudsmana.³⁴⁵ Na základě toto Komise, Rada i Parlament společně dospěly ke společné interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů.³⁴⁶ Závazky v ní jsou ale pouze velmi vágní, ke změně praktik trialogu nedošlo.

Na druhé straně někteří autoři upozorňují na přílišnou simplifikaci problematiky trialogů jejich odsouzením na základě nedostatku transparentnosti. Vzhledem ke složitosti rozhodovacích procesů, a tedy často jejich časové náročnosti upozorňují také na nutnost dosažení konsensu, kterého se prostřednictvím trialogů dosahuje jistě rychleji a snadněji.³⁴⁷ Upozorňují, že určité typy jednání *in camera* se objevují napříč legislativními procesy demokracií 21. století.³⁴⁸

Až po tomto trialogu (nebo po více setkáních) pokračuje návrh do třetího čtení. Trialogem dohodnutý návrh musí schválit Evropský parlament nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů a Rada kvalifikovanou většinou do šesti týdnů. V opačném případě se návrh považuje za nepřijatý.³⁴⁹ Přijaté legislativní akty jsou podepsány předsedou parlamentu a Rady a následně vyhlášeny v Úředním věstníku Evropské unie.³⁵⁰

³⁴⁴ Viz také The European Parliament must in principle grant access, on specific request, to documents relating to ongoing trilogues: The work of the trilogues constitutes a decisive stage in the legislative process. *General Court of the European Union: Press Release No 35/18* [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180035en.pdf>.

³⁴⁵ BRANDSMA, Gijs Jan. Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy* [online]. 2011 [cit. 2020-05-06]. DOI: 10.1080/13501763.2018.1528295.

³⁴⁶ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. EUR-Lex [online]. 2011, **04/2016** [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN).

³⁴⁷ ZWAAN, Jaap de, Martijn LAK, Abiola MAKINWA a Piet WILLEMS. *Governance and Security Issues of the European Union: Challenges Ahead* [online]. Springer, 2016 [cit. 2020-05-06]. ISBN 9789462651449. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=f9eSDQAAQBAJ&pg=PA81&lpg=PA81&dq=european+ombudsman+trialogue&source=bl&ots=bZ7qei3nJ2&sig=ACfU3U09Cz3FSSxh8290sjNadKZPzYd8Hg&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwiQy8ms7J7pAhVfBWMBHZD6DFIQ6AEwA3oECAMQAQ#v=onepage&q=european%20ombudsman%20trialogue&f=false> str.81.

³⁴⁸ tamtéž.

³⁴⁹ Článek 293 bod 13 SFEU.

³⁵⁰ Článek 297 SFEU.

1.4.5 Nelegislativní akty, prováděcí akty, komitologie

Mimo legislativních aktů přijímaných v rámci řádného legislativního procesu existují také další druhy závazných aktů. Jsou jimi nelegislativní akty podle článku 290 SFEU a prováděcí akty Komise či Rady podle článku 291 SFEU.³⁵¹ V řádném procesu je každoročně přijato přibližně 50 aktů, mimo něj ale přibližně dalších 2500.^{352 353} Někteří autoři poukazují na přílišnou obecnost sekundární legislativy, která ponechává konkrétní úpravu právě na prováděcích aktech Komise.³⁵⁴ To ale poskytuje poměrně rozsáhlý prostor pro další uplatňování zájmů.

Pravomoc Komise vydávat nelegislativní akty je založena na článku 290 SFEU. Tato pravomoc musí podle SFEU být na Komisi přenesena legislativním aktem, který musí zároveň vymezit všechny podstatné okolnosti, podmínky, cíle, obsah i rozsah a dobu trvání přenesení.³⁵⁵ Jedná se tak o delegovanou legislativní pravomoc. Kontrolní pravomoc je SFEU svěřena Parlamentu a Radě, které mohou rozhodnout o zrušení přenesení.³⁵⁶ Pokud je tak stanoveno, platnost aktu v přenesené pravomoci může být vázána na souhlas Rady nebo Parlamentu. Pokud nedojde k vyslovení souhlasu ve stanovené lhůtě, akt v přenesené pravomoci nevejde v platnost. Souhlas musí být podle odstavce 2 článku 290 SFEU udělen nadpoloviční většinou všech členů Evropského parlamentu a kvalifikovanou většinou v případě Rady. Pro přijímání nelegislativních aktů se neuplatní pravidla pro procedurální postupy jako v případě přijímání legislativních aktů.³⁵⁷ Delegovaná pravomoc také může být revokována, nikoliv však zpětně, pouze aktů budoucích. Minulé akty musí být

³⁵¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 881.

³⁵² DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 96.

³⁵³ Obecně se má jednat o cca 85% ze všech právních aktů EU, viz VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzc3NzAyNI9fQU41?sid=2fd41328-bcd2-4740-b859-76cf38bd4ff1@sessionmgr4006&vid=2&format=EB#> str. 74.

³⁵⁴ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 96.

³⁵⁵ Čl. 290 odst. 2 SFEU.

Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 96.

³⁵⁶ Obecně se má jednat o cca 85% ze všech právních aktů EU, viz VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzc3NzAyNI9fQU41?sid=2fd41328-bcd2-4740-b859-76cf38bd4ff1@sessionmgr4006&vid=2&format=EB#> str. 74.

³⁵⁷ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. str. 122.

nahrazeny nebo zrušeny například legislativním aktem.³⁵⁸ Právní úprava tak poskytuje poměrně velký prostor, kdy úprava Komise v nelegislativním aktu bude vzhledem k délce řádného legislativního procesu účinná dlouhou dobu.

Komise i Rada jsou oprávněny vydávat také prováděcí předpisy na základě článku 291 SFEU. V druhém odstavci SFEU zakládá právo upravit nezbytné jednotné podmínky prováděcím předpisem, pokud k tomu v řádném legislativním procesu budou Komise či Rada zmocněny. V názvech těchto právních aktů se objevuje slovo „prováděcí“. Tato pravomoc náleží větší měrou Komisi, rada je účastna pouze minimálně. Pravomoc kontroly těchto prováděcích předpisů je svěřena členským státům, respektive specializovaným výborům zřízeným na základě sekundární legislativy.³⁵⁹ Vzhledem k tomu, že SFEU blíže neurčuje formu těchto předpisů, je nutné mít za to, že platí možnost zvolení formy vydávajícím orgánem v souladu s článkem 296 SFEU. Praxe vydávání těchto právních aktů je nazývána „**komitologie**“. Tyto postupy jsou dále upraveny v Nařízení č. 182/2011. Nařízení blíže neupravuje postup Komise směrem k veřejnosti v tomto případě. Dá se dovodit, že zásada transparentnosti, která vydávání právních norem na úrovni EU ovládá, se bude projevovat i v těchto řízeních.

Křehkost procesů komitologie demonstrují také návody lobbistů, které zahrnují snahu ovlivnit výsledky legislativního procesu právě touto cestou. Takové nazývají „přístup zdola“ nebo „technický“. Skrze expertní skupiny jsou lobbisté schopni protlačit návrhy, které by v řádném legislativním procesu neměly šanci uspět.³⁶⁰ Do tohoto typu lobbingu spadají také ovlivňování nižších úředníků.

V této podkapitole měla práce ukázat rozdíly v čistě právním vymezení legislativního procesu a realitou jeho průběhu. Právo Evropské unie upravující legislativní postup je pouze minimem jeho reálného průběhu. Evropská unie a její jednotlivé orgány jako stále se vyvíjející organismy, které jsou neustále v procesu změn a lidský prvek v legislativním procesu hraje mnohdy větší roli, než

³⁵⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 883.

³⁵⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 885.

³⁶⁰ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbing*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 103.

je právo schopné vidět. Je s otazníkem, jestli tuto situaci lze nazvat přímo mezerou v právu de lege ferenda. Striktní a konkrétní úprava veškerých procesů by mohla vést k přílišné rigiditě legislativního procesu i struktur EU, které by byly jen stěží schopny reagovat na nastalé problémy rychle. Mnoho z mechanismů v rámci legislativního procesu existuje také z důvodu odstraňování demokratického deficitu, při příliš striktní úpravě průběhu normotvorby by mohlo dojít k popření tohoto záměru.

Porovnání právní úpravy a reálně fungujících mechanismů v rámci legislativního procesu poskytuje zajímavý vhled do procesu normotvorby. Mezery, ve kterých úprava chybí nebo postupy, ve kterých není dodržována, poskytují prostor pro ovlivnění legislativního procesu zcela mimo právně upravené postupy (byť i tyto postupy jsou pouze částečně upravené). Za zmínění rozhodně stojí sledování zásady transparentnosti procházející celou právní úpravou legislativního procesu. Úmysl zvyšovat transparentnost a využívat informačních zdrojů pro tvorbu norem je zjevný. Mechanismy, které mají často sloužit ke zjednodušení, zefektivnění a vyšší informovanosti rozhodovacích procesů v rámci normotvorby mohou být dvousečné, a naopak transparentnost celého procesu snižovat.

Pro tvorbu právních norem a působení zájmových skupin na úrovni EU má význam také rozdělení pravomocí mezi členskými státy a EU. Ačkoliv je jedná o složité a komplexní téma, považuji za vhodné na obecném základu demonstrovat, že i zdánlivě nesouvisející právní úprava může mít pro lobbying v EU velký význam. Legislativní proces mohou orgány EU provádět díky svěřeným pravomocím členských států. Výkon těchto svěřených pravomocí je založen na zásadách subsidiarity a proporcionality.³⁶¹ Tyto zásady jsou uvedeny v článku 5 SEU a dále v protokolech ke SFEU.

Zásada svěřených pravomocí označuje pravomoc Evropské Unie jednat pouze v mezích pravomocí jí svěřených. Tyto pravomoci jsou svěřeny členskými státy k naplnění cílů, které uvádí Smlouvy. Evropská unie tak není suverénní a legislativní akty musí vždy mít právní základ v primárním právu.³⁶² Tyto pravomoci musí být Unii svěřeny výslovně, pravomoci, které svěřeny nejsou,

³⁶¹ Článek 5 odstavec 1 SFEU.

³⁶² PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. str. 73.

náleží členským státům.³⁶³ Unie však má také tzv. implicitní pravomoci, tedy ty, které jí výslovně svěřeny nebyly, ale jejich výkon je nezbytný k naplnění pravomocí svěřených.³⁶⁴ Unie tak má poměrně široké pole působnosti, ve kterých vytváří legislativu, která dopadá na právní úpravu členských států a také na každodenní život jejich obyvatel.

Princip svěřených pravomocí je rozšířen o zásadu subsidiarity. Podle zásady subsidiarity Unie jedná v oblastech, které jí nejsou výslovně svěřeny pouze tehdy, pokud v této oblasti není možné dosáhnout cíle prostřednictvím jednání členských států samostatně.³⁶⁵ Smysl této zásady spočívá v přijímání efektivních a účelných rozhodnutí „co nejbližší lidem“, tedy nejen národní úrovni, ale také například na úrovni regionální nebo místní. Vyrovnává se tak s informačním nedostatkem orgánů EU a zároveň se chrání před jejich zahlcením. Právě potřeba normotvorby na nejúčelnější úrovni za využití všech dostupných informací, je jedním z myšlenkových východisek také pro účast zájmových skupin. Ty mohou v určitých ohledech nahrazovat informační nedostatek, kterým by rozhodování na úrovni EU mohlo trpět. Zásada proporcionality zakazuje překročení obsahu nebo formy činnosti Unie nad rámec toho, co je nezbytné.³⁶⁶ Právní prostředky využívané EU musí být úměrně naplňování zamýšlených cílů.

Problematika pravomocí EU a rozdělení pravomocí mezi členskými státy a EU je poměrně složitým a komplexním tématem. T čtyři druhy těchto pravomocí výlučné, sdílené, koordinační a podpůrné. Pro ovlivňování legislativního procesu ale toto rozdělení má svůj význam. Vzhledem k tomu, že na oblasti úpravy bude záležet postup i rozsah úpravy a často také zvolený druh sekundárního aktu, je vhodné rozdělování pravomocí uvést pro ucelený výklad a smýšlení i normotvorbě na úrovni EU. Právní úprava zásad, jejich projevy, rozdělení pravomocí mají jedno z ideových východisek ve stejném místě a je jím tvorba efektivních a účelných právních norem, které budou založeny na faktech, přičemž EU bude upravovat pouze ty věci, u kterých je to vzhledem k povaze tohoto subjektu a vztahy mezi národními státy, vhodné.³⁶⁷ Právě ve výlučné pravomoci může EU vytvářet a přijímat legislativní akty, které jsou závazné. Naopak členské státy

³⁶³ Článek 5 odstavec 2 SFEU.

³⁶⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 24.

³⁶⁵ Článek 5 odstavec 3 SFEU.

³⁶⁶ Článek 5 odstavec 4 SFEU.

³⁶⁷ Článek 2-6 SFEU.

mohou některé oblasti upravovat jen s výslovným zmocněním Unie.³⁶⁸ V režimu sdílené pravomoci lze jazykovým výkladem dovodit možnost vydávat právně závazné akty jak orgány Unie, tak členskými státy. Jestliže smlouvy hovoří o určité pravomoci Unie, nesvěřují-li ji však výlučně Unii, jedná se o pravomoc sdílenou. Výčet sdílených pravomocí tak není uzavřený a lze ho považovat za demonstrativní.³⁶⁹ Nicméně je třeba, aby každá ze jmenovaných oblastí byla dále upravena konkrétní částí smlouvy a je při tom nutné vycházet z principu svěřeni. V těchto oblastech, které byly již upraveny Unii, nesmí členské státy nesmí dále jednat. Koordinační pravomoc Unie využívá zejména v oblastech, ve kterých Unie nemá dostatek legislativní pravomoci, ale z pohledu sjednocenosti úprav v EU je třeba je korigovat. Jedná se tak o oblast hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti, které jsou svěřeny do pravomoci ČS. Podpůrná pravomoc již dle svého označení napomáhá k doplnění, podpoře nebo koordinaci činnosti členských států, Unie nemá žádnou svěřenou pravomoc.³⁷⁰ Je přitom výslovně zakázáno harmonizovat vnitřní předpisy ČS.³⁷¹ Smlouvy svěřují EU pravomoci jak teleologicky, tedy oblastmi různých politik, tak funkčně, tedy konkrétními pravomocemi, které v těchto směrech mohou využít.³⁷² Zestručněně, Evropská unie má pravomoc vydávat právně závazné legislativní akty pouze v některých oblastech.³⁷³ Podle oblasti, kterou bude EU upravovat se bude pravděpodobně lišit také účast a zájem lobbistů v legislativním procesu.

Aplikace principu subsidiarity a proporcionality se projevuje zejména ve sdílených pravomocích Unie a členských států.³⁷⁴ Kontrola v této oblasti je svěřena národním parlamentům. Protokol č. 1 O používání zásad subsidiarity a proporcionality prikazuje dodržovat tyto zásady každému orgánu

³⁶⁸ Jedná se o oblasti podle článku 3 SFEU, celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu a další.

³⁶⁹ Jedná se o oblasti vnitřního trhu, sociální politiky, ochrany spotřebitele, energetiky a dalších.

³⁷⁰ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. str. 156.

³⁷¹ Jedná se o oblast ochrany a zlešování lidského zdraví, průmyslu, kultury, cestovního ruchu nebo vzdělávání.

³⁷² SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 2.

³⁷³ Tyto jsou celní unie, pravidla hospodářské soutěže, měnová politika pro země eurozóny, společné rybářské politiky, společná obchodní politika a obecně uzavírání mezinárodních smluv.³⁷³ Mezi sdílené pravomoci pak patří oblast vnitřního trhu, sociální politiky (konkrétní oblasti vymezeny ve smlouvách), hospodářská, sociální a územní soudržnost, životní prostředí, ochrana spotřebitele, doprava, transevropské sítě, prostor svobody, bezpečnosti a práva, některé společné otázky týkající se veřejného zdraví, výzkum a technologický rozvoj, rozvojová spolupráce a humanitární pomoc.³⁷³ Mezi podpůrné pravomoci pak patří ochrana a zlepšování lidského zdraví, průmysl, kultura, cestovní ruch, všeobecné vzdělávání, mládež a sport, ct. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 97.

³⁷⁴ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. str. 155.

v EU. **Tento protokol také přímo zakotvuje povinnost Komise vést rozsáhlé konzultace**, které jazykově nesměruje konkrétně k členským státům, proto se dá usuzovat, že v rámci těchto konzultací by měly právo vyjádřit se i další různorodé subjekty, které mají regionální nebo místní prvek.³⁷⁵ Veškeré legislativní návrhy musí být zaslány vnitrostátním parlamentům.³⁷⁶ Pokud vnitrostátní parlamenty shledají rozpor se zásadou subsidiarity nebo proporcionality, mohou se po podání odůvodněných stanovisek obrátit na Soudní dvůr Evropské unie.³⁷⁷ Ačkoliv zjevně úprava těchto procesů směřuje k zachování legitimacy rozhodování EU, je nutné si uvědomit také působení zájmových skupin právě skrze národní parlamenty.³⁷⁸ Někteří autoři označují právě neustálý střet nadnárodní organizace a principu subsidiarity za jeden **kořenů rozsáhlého působení zájmových skupin v rozhodovacích procesech EU**.³⁷⁹

1.5 Soulad lobbistických činností se současnou právní úpravou

Pokud máme určit, zda-li je lobbying právem dovolený nebo dokonce právem chráněný a zároveň zhodnotit, zda-li právní úprava neobsahuje mezeru, napomůže rozložení lobbyingu na jednotlivé činnosti a zhodnocení jejich souladu s právem. Pro určení, jaké snahy o ovlivnění legislativního procesu jsou v souladu s právem a jaké již nikoliv je nezbytné vědět, jakými způsoby lobbying probíhá, jaké činnosti může zahrnovat. Základní model lobbyingu popisuje a vypořádává se pouze s jednosměrným tokem informací (tedy ze strany odesílatele směrem k adresátovi, ovlivňující osoby směrem k ovlivňované), v praxi se ale obvykle jedná o minimálně dvoustranný tok, v mnoha případech spíše komplexní souboru vztahů.³⁸⁰ Evropský legislativní proces je založený na zásadě transparentnosti, proto je obvykle snadné dostat se k informacím. Často je ale složitější jednoznačně rozhodnout, kdo ze zúčastněných je informovaný a kdo informující. Pro evropský lobbying jsou typické určité činnosti, které jsou pro ovlivnění legislativního procesu naprosto zásadní. Takovými jsou monitoring, přímé kontakty s osobami, analýzy, studie a position papery, mediální vystoupení, semináře a přímé kontakty s osobami s rozhodovací pravomocí. Monitoring

³⁷⁵ Článek 2 protokolu č. 2 O používání zásad subsidiarity a proporcionality.

³⁷⁶ Článek 4 protokolu č. 2 O používání zásad subsidiarity a proporcionality.

³⁷⁷ Článek 8 protokolu č. 2 O používání zásad subsidiarity a proporcionality a článek 263 SFEU.

³⁷⁸ Zkušenost autorky z Evropského parlamentu.

³⁷⁹ Viz např. DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 2.

³⁸⁰ SCHENDELEN, M. P. C. M. van. *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií, 2004. Evropská politika. ISBN 80-86598-75-6. str. 212.

legislativního procesu je jedním ze způsobů, kterými lobbisté získávají informace. A to nejen o stavu legislativního návrhu, ale také o jednotlivých poslancích, činnosti Parlamentu, vyjádření v médiích a různorodých veřejných akcích. Tyto postupy jsou chráněné právem na přístup k informacím a povinností orgánů EU postupovat otevřeně a transparentně, tedy v souladu s výkladem článku 11 LZP EU, článku 11 SEU a 15 SFEU. Další praktikou je kontakt s osobami s rozhodovací pravomocí. Vzhledem k otevřenosti a transparentnosti a svobodné vůli jednotlivých osob není dán právem jakýkoliv základ, pro který by tato praktika měla být zakázána. Lobbisté obvykle budují dlouhodobé vztahy s osobami s rozhodovací pravomocí, které jsou vzájemně založené na důvěře a výměně informací. Porušení důvěry by tak znamenalo prohru pro obě strany. Tyto kontakty navíc kromě primárního práva jsou dále upraveny v jednacích řádech, služebním nebo pracovním řádu nebo kodexech chování, které jsou jejich součástí. Další obvyklou praktikou je pořádání různorodých seminářů a workshopů, které bývají často uskutečňovány přímo v Evropském parlamentu. I tato praktika je právem povolena, byť v prostorách Parlamentu nikoliv přímo chráněna. Pořádání podobných akcí mimo prostory Parlamentu je však stále součástí svobody projevu a zároveň je chráněno také svobodou shromažďování podle článku 12 LZP EU. Vyjadřování názorů a myšlenek v médiích je pak přirozeně chráněno právem na svobodný projev. Další obvyklou činností je zpracování analýz a studií, které bývají předávány osobám s rozhodovací pravomocí. Vzhledem k určitému informačnímu deficitu, který v Unii přirozeně vzniká, často úředníci, poslanci nebo komisaři informace přijímají s oblibou. Jejich kvalita a pravdivost je potom zase chráněna svobodou projevu a jejich přijetí a případné zohlednění v legislativním procesu je pak čistě na uvážení unijních orgánů, respektive jednotlivých osob. Tyto analýzy a názory jsou často zpracovány formou pozičního dokumentu, který je následně zasílán poslancům a případně uplatňován v jednotlivých konzultacích. Tuto možnost primární právo nejen rozeznává, ale také přímo chrání. Účast v konzultacích, veřejných slyšeních a dalších ad hoc akcích je upravena v článku 11 SFEU a je založena na transparentním a otevřeném přístupu EU. Vyjádření v takové konzultaci je opět chráněno svobodou projevu. Ač kvalita, zdroj šíření nebo relevance může být zpochybnitelná, z pohledu práva není nic, co by ukazovalo na rozpor s právem takového jednání.

Prostředkem pro ovlivnění legislativního procesu jsou také vyjádření názorů, postojů, výsledků studií a analýz, doporučení ze seminářů a akcí v médiích. Jestliže jsou lobbisté schopni ovlivnit

masové mínění, nebo alespoň upozornit na určitý problém do takové míry, že jej tak začnou vnímat velké počty lidí, zejména volené osoby v legislativním procesu musejí na otevřenou debatu reagovat. Zároveň podobná medializovaná témata lze využívat jak v debatách s konkrétními jedinci, tak v dalších studiích a zasílaných připomínkách poslancům. Tisk je vnímán jako součást lobbingské kampaně.³⁸¹ Do této skupiny jednání je nutné zařadit veškeré články, tiskové konference, tiskové zprávy, rozhovory i přímé kontakty s novináři.^{382 383} Všechny tyto příspěvky jsou právem chráněné jako svobodný projev.

Ačkoliv tedy konkrétní právní úprava lobbistické činnosti neexistuje, na základě smluv, LZP EU, jednacích řádů a kodexů chování a zároveň s rozložením složitého fenoménu lobbingu na konkrétní činnosti, lze dojít k závěru, že lobbying je zcela souladu s právem. Mezerou v právní úpravě je absence sankcí, které by byly schopny rychle reagovat na situace a zároveň by byly dostatečně odstrašující pro případné přecházení hranic. Ty konkrétně stanovují jednací řády a kodexy chování, ale normy často bývají imperfektní, a to zejména pro lobbisty. Ty tak nepostihne žádná sankce až do překročení hranice korupce. Určitou mezeru může představovat také absence úpravy konkrétních postupů lobbistů, ty tak zůstávají netransparentními a mohou vyvolávat otázky. Evropské instituce se problematikou dlouhodobě zabývají a snaží se najít řešení, které by neposkytovalo prostor ke zneužití a zároveň adekvátně upravilo situaci i s ohledem na nutnost sdílení informací v legislativním procesu a zásady moderních demokracie.³⁸⁴

³⁸¹ Viz. GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 90.

³⁸² GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 90.

³⁸³ Neoficiální zdroje poukazují na možnost odkupování novinového prostoru.

³⁸⁴ Viz. Například Green Paper European Transparency Initiative COM(2006) 194 final. *EUR-Lex* [online]. 05/2006 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:EN:PDF> nebo také Lobbying in the European Union. *Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs* [online]. 09/2007 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: http://www.eurosfairer.prd.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf.

2 Korupce

Po analýze lobbingu a jeho souladu s právem lze soudit, že účast zájmových skupin na rozhodovacích procesech EU je ve svém základu po právu. Lobbistická činnost je často negativně a nesprávně spojována s korupčními praktikami. Proto je třeba tyto dva termíny jasně odlišit, nejen terminologicky a definičně ale i právně. Existuje jasná hranice mezi účastí v legislativním procesu a využitím jakýchkoliv korupčních praktik pro ovlivnění jeho výsledků. S rozlišením těchto dvou praktik a jejich aspektů napomůže právní definice a výklad právní úpravy na úrovni EU. Výskyt korupce je mimo právního jistě také společenský problém, který může mít dalekosáhlé dopady. Korupční praktiky přispívají v nedůvěru v právní stát, demokracii a politický systém a může ohrozit fungování institucí.³⁸⁵ Zároveň vhodní právní úprava lobbingu, která je ze své podstaty správněprávní, napomáhá boji proti korupci, která je upravena již normami trestněprávními. Transparentní postupy v kontaktech zájmových skupin a představitelů veřejné sféry napomáhají nejen k lepším výsledkům normotvorby, ale právě také k boji s korupcí.

2.1 Definice korupce v evropském kontextu

Obecně platná a uznávaná definice korupce je, podobně jako definice lobbingu, komplexní otázkou. Obdobně jako lobbing, korupce zahrnuje různorodé možnosti aktivit, široké spektrum adresátů i příjemců. Vzhledem k tomu, že se jedná o multidimenzionální fenomén, k vyčerpávající definici by bylo možné využít poznatků i z dalších vědních oborů mimo právo. Zároveň je korupce, oproti lobbingu, již na úrovni EU výslovně právně upravena, a proto se lze pohybovat více v rovině právních norem. Na úrovni EU se o definici pokusili již v roce 1996 v Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, respektive v Protokolu č. 1 k této Úmluvě.³⁸⁶ Tento protokol definuje pasivní korupci, tedy určité jednání úředníka, který výhodu žádá, přijme nebo si pouze dá slíbit a jedná v rozporu se svými povinnostmi. Jestli je jeho další jednání má být ve formě konání nebo opomenutí určité povinnosti nebo výhoda připadne i 3. osobě, je nepodstatné. Již tato Úmluva

³⁸⁵ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 141.

³⁸⁶ Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-06-02]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:41996A1023\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:41996A1023(01)).

předkládá požadavek úmyslu pro veškerá korupční jednání. Důležitá je také definice úředníka, kterou Protokol poskytuje také. Do definice úředníků řadí smluvní zaměstnance, úředníky nebo členy evropských institucí. Aktivní korupce je také zahrnuta úmyslem a vztahuje se na osobu, která slíbí nebo poskytne takovou výhodu, a to ať již sama nebo prostřednictvím jakéhokoliv prostředníka.³⁸⁷

Přestože Úmluva i její protokoly nejsou dále platné (byly nahrazeny směrnicí 2017/1371), definice poskytla dobrý základ pro další vývoj úpravy a po mnoho let poskytovala právní základ pro posuzování korupce. Jazykový výklad Nařízení může napovídat, že hrozba korupce byla dříve hodnocena zejména z ekonomického pohledu, tedy ve spojení s finančními zájmy Evropské unie. Aktuálně platné normativní definice lze nalézt v Úmluvě o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo ve zmíněné směrnici 2017/1371 (oba právní dokumenty jsou blíže rozebráno níže). Úmluva o boji proti korupci úředníků definuje rovněž pasivní i aktivní korupci, kopíruje definici uvedenou v Úmluvě na ochranu finančních zájmů Evropských společenství. Vynechává však ustanovení, které podmiňuje nezákonnost takového jednání konkrétně určeným způsobem. Podle původní definice korupce v Úmluvě o ochraně finančních zájmů musí osoby musí korupčním jednáním poškodit nebo ohrozit finanční zájmy Evropské unie (a to ať podplatitelé nebo úplatkáři). V tomto ustanovení se znovu projevuje původní posuzování korupce zejména jako ekonomického problému a přechod k vnímání korupce jako širšího společenského problému. Historicky menší pozornost byla věnována společenské škodlivosti korupce, negativním dopadům na rozhodovací procesy nebo porušením důvěry v právní stát – Definice Úmluvy proti korupci úředníků tak původní definici rozšiřuje, aby bylo zakázáno korupční jednání v i případě, kdy přímo neohrožuje finanční zájmy Unie. Taková úprava je z hlediska korupce jako nezákonného prostředku k ovlivnění legislativního procesu vhodnější.³⁸⁸

Normativní definice směrnice 2017/1371 opět kopíruje jednotlivé prvky prvních dvou definic, na které navazuje. Opět se ale vrací ke spojení jednání se způsobem, který poškodí nebo může hrozit poškozením finančním zájmům Unie, což vzhledem k teleogickému výkladu směrnice není

³⁸⁷ Článek 2 a 3 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

³⁸⁸ Článek 2 a 3 *Úmluvy o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě článku K.3 odst. 2 písm. C) Smlouvy o Evropské unii* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625(01)).

nečekané. Přestože směrnice poměrně vhodně rozšiřuje definici úředních osob také na soukromé osoby, které nakládají s prostředky EU, podmínka zasažení do finančních zájmů Evropské unie u korupce v legislativním procesu nemusí být naplněna.

Vzhledem k tomu, že je Evropská unie vázána oběma dokumenty, lze soudit, že legální hranice v definici korupce stanoví oba, v místě, kde se nepřekrývají se užije širší ustanovení. Ostatní aspekty v definici korupce zůstávají stejné. Základní normativní definicí tak zůstává definice Úmluvy proti korupci úředníků.³⁸⁹ Na určitou dichotomii vnímání korupce jako takové a korupce vzhledem k ohrožení finančních zájmů Unie lze narazit napříč tímto tématem. Vzhledem k výkladu směrnice 2017/1371, která ohrožením finančních zájmů rozumí de facto ohrožení jakýchkoliv příjmů, které jsou hrazeny z rozpočtu EU lze teleologickým výkladem po smyslu této směrnice dojít k závěru, že se toto ustanovení musí vztahovat také na korupční praktiky v rámci legislativního procesu.³⁹⁰

2.2 Mezinárodní úmluvy

Korupce je bezesporu jednou z trestných činností, která může probíhat bez ohledu na hranice a v případě Evropské unie je dokonce určitá míra přeshraniční činnosti při korupčním jednání více či méně nevyhnutelná. Proto je důležité koordinovat přístup ke korupci na nadnárodní úrovni, aby činnost byla postižitelná nehledě na místo a nebylo možné pravidla jednoduše obcházet. Historicky vycházejí evropské trestní předpisy vztahující se k problematice korupce právě z mezinárodněprávního základu. Evropské právní předpisy mezinárodní úpravu buď přímo přejímají nebo dále doplňují či pozměňují. Z určitého pohledu tak lze konstatovat, že má evropské právo v tomto ohledu vůči mezinárodnímu právu fragmentární povahu.³⁹¹ O tom svědčí například

³⁸⁹ A to v tomto znění: Článek 2 Úmluvy proti korupci úředníků: Pasivní korupce 1. Pro účely této úmluvy se pasivní korupcí rozumí úmyslné jednání úředníka, který přímo nebo pomocí prostředníka žádá, přijme nebo si dá slíbit jakoukoli výhodu pro sebe nebo pro třetí osobu, aby jednal nebo se jednání zdržel při výkonu svých povinností nebo svých funkcí v rozporu se svými úředními povinnostmi. 2. Každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby bylo jednání uvedené v odstavci 1 trestným činem. Článek 3 Aktivní korupce 1. Pro účely této úmluvy se aktivní korupcí rozumí úmyslné jednání každého, kdo přímo nebo pomocí prostředníka slíbí nebo poskytne jakoukoli výhodu úředníkovi pro něj nebo pro třetí osobu, aby jednal nebo se jednání zdržel při výkonu svých povinností nebo svých funkcí v rozporu se svými úředními povinnostmi.“.

³⁹⁰ Článek 2 Směrnice 2017/1371.

³⁹¹ VAN DEN HERIK, Larissa a Carsten Stahn. *The Diversification and Fragmentation of International Criminal Law* [online]. Martinus Nijhoff Publishers, 2012 [cit. 2020-06-25]. ISBN 9789004214590. Dostupné z:

přistoupení k Úmluvě OSN proti korupci v roce 2008.³⁹² Z tohoto důvodu považuji za vhodné zahájit teoretickou část diplomové práce právě mezinárodního úpravu, ze které evropské právní předpisy dále vychází.

2.2.1 Úmluva organizace spojených národů proti korupci

Mezinárodní smlouva s obecnou působností pokládá základ pro úpravu i boj s korupcí napříč (nejen) evropskými státy. Smlouva byla ratifikována všemi členskými zeměmi EU do roku 2014.³⁹³ Evropská unie jako celek se stala smluvní stranou v roce 2018.³⁹⁴ Úmluva definuje korupci a veškeré další termíny široce a poskytuje tak kvalitní základ pro stíhání různorodých nežádoucích jednání.³⁹⁵ Úmluva OSN přistupuje k problematice obdobným způsobem jako Úmluva EU proti korupci úředníků, jinak to ostatně v nadnárodním právu často není ani možné. Pověřuje státy vybudováním fungujícího komplexu právních norem vypořádávajících se s korupcí. Smyslem takové úmluvy tak je, aby jednotlivé smluvní státy upravily korupci na obdobné úrovni. Korupční jednání tak musí být všude právem reprobované a zároveň musí právo států poskytovat obdobné sankce za takové jednání. Úmluva dále zdůrazňuje transparentnost veřejné sféry, stejně jako rovnost a efektivitu, které mají být naprostým základem pro každodenní fungování státního aparátu.³⁹⁶ Nástrojem pro udržení těchto standardů má být mimo jiné vytvoření závazného kodexu chování státních představitelů.³⁹⁷ Takovým jsou například kodexy chování europoslanců nebo komisařů. V tomto ohledu by bylo možné uvažovat o naplnění Radou, která závazný kodex chování svých členů stále postrádá. I tato Úmluva zmiňuje mechanismy proti praní špinavých peněz jako

https://books.google.cz/books?id=NxMszJ6x81cC&dq=relation+international+criminal+law+european+criminal+law&hl=cs&source=gbs_navlinks_s str. 7.

³⁹² 2008/801/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 25. září 2008 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci jménem Evropského společenství. *Úř. věst. L 287, 29.10.2008* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32008D0801>.

³⁹³ Úmluva proti korupci úředníků. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legissum:133027>.

³⁹⁴ 2008/801/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 25. září 2008 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci jménem Evropského společenství. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32008D0801>.

³⁹⁵ Článek 2 UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

³⁹⁶ Článek 7 UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 2020-05-04]. f.

³⁹⁷ Článek 8 UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 2020-05-04]. f.

prostředky k boji proti korupci.³⁹⁸ K nutnosti zavést právní sankce za korupční jednání Úmluva přidává také nutnost upravit „zneužití pravomoci“ veřejným činitelem. Toto označení podle článku 19 rozšiřuje odpovědnost veřejných činitelů, kteří jsou odpovídají i za další nežádoucí praktiky, které není možné přímo označit za korupci.

Úmluva poskytuje také základ pro trestněprávní procesní spolupráci. Taková zahrnuje spolupráci národních autorit za účelem odhalování, vyšetřování a trestání praktik popsaných.³⁹⁹ Sankce jsou však opět ponechány na konkrétní úpravě smluvního státu. Jurisdikce národních soudů také bude probíhat v souladu s normami konkrétních států.⁴⁰⁰ Přijetí odpovídajících opatření a právních norem je nezbytné také pro extradici, ta je možná pouze při oboustranné trestnosti jednání.⁴⁰¹

2.2.2 Mezinárodní dokumenty Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích byla podepsána roku 1997. V platnosti je od roku 1999.⁴⁰² Signatáři jsou všechny členské země OECD, mezi které patří všechny členské státy EU. Členské státy musí přijmout dostatečná opatření pro sjednocující úpravu korupce i sankcí. Úmluva pokládá základ pro justiční spolupráci, extradici i vzájemnou právní pomoc v těchto věcech. Provedení nechává na jednotlivých členských státech.⁴⁰³ Úmluva se vztahuje pouze na aktivní korupčníky. Za osoby, které mohou být korumpované označuje nejen představitele moci zákonodárné, ale také úředníky a další administrativní představitele na jakékoliv úrovni v jiném členském státu.⁴⁰⁴ Ke

³⁹⁸ Článek 14 UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 2020-05-04]. f.

³⁹⁹ Např. článek 46 9. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 143.

United Nations Office on Drugs and Crime [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁴⁰⁰ Článek 42 UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 2020-05-04].

⁴⁰¹ Článek 44 UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 2020-05-04].

⁴⁰² Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích. *OECD* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

⁴⁰³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí, Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích. *Sbírka mezinárodních smluv České republiky* [online]. 2009, (Částka 13) [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/public/c3/84/60/755902_664263_webMZV252000.pdf.

⁴⁰⁴ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 141.

kriminalizaci korupce samotné přidává také jakoukoliv formu trestné součinnosti.⁴⁰⁵ Ačkoliv Úmluva konkrétně nezmiňuje představitele na úrovni Evropské unie, logickým argumentem a simili lze dojít k závěru, že se tato ustanovení vztahují rovněž.⁴⁰⁶ Na přijetí Úmluvy navazují některé další dokumenty OECD, která však nejsou právně závazná a mají charakter doporučení.⁴⁰⁷

Z dnešního pohledu a v porovnáním se dvěma úmluvami zmíněnými výše se může Úmluva OECD jevit téměř jako zbytečná. Takové přesvědčení by bylo mylné. V 90. letech, kdy byla Úmluva přijata, byla první, která zahrnovala uplácení veřejných činitelů cizích států. Postupující globalizace, provázanost jednotlivých států vedla k nutnosti upravit také podplácení veřejných činitelů mimo hranice vlastního státu. Jak Úmluva OSN, tak Úmluva EU nastavené standardy následovaly. Zavádějící může být také konec názvu Úmluvy – podplácení v mezinárodních obchodních transakcích, či mezinárodních podnikatelských transakcích. Toto označení směřuje pouze na stranu osob poskytujících úplatky, zahrnuje přirozeně celý veřejný sektor a jakékoliv obdobné praktiky v něm. OECD zároveň stále pokračuje v boji proti korupci. Zmínit lze Doporučení pro boj proti úplatkům z roku 2009, Příklady dobré praxe nebo stále fungující Pracovní skupinu OECD pro podplácení.⁴⁰⁸

2.2.3 Trestněprávní úmluva o korupci Rady Evropy

Rada Evropy úpravou korupce reaguje právě na ohrožení právního státu a demokracie.⁴⁰⁹ Úmluva je v platnosti od roku 2002. Cílem je obdobně jako u dalších mezinárodních dokumentů sjednocení

⁴⁰⁵ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 143.

⁴⁰⁶ Článek 1 odstavec 4 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 143

kakcích. *Sbírka mezinárodních smluv České republiky* [online]. 2009, (Částka 13) [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/public/c3/84/60/755902_664263_webMZV252000.pdf.

⁴⁰⁷ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 143.

⁴⁰⁸ Viz. Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance. *OECD* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/448843_59.

⁴⁰⁹ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 144.

a koordinovaný přístup ke korupčním praktikám.⁴¹⁰ Obsah Úmluvy je velmi široký, zahrnuje jak stranu podplátců, tak stranu úplatkářů a vztahuje se na korupci ve veřejném i soukromém sektoru. Upravuje také, vzhledem ke specifické povaze korupce v legislativním procesu důležité aspekty, nepřímé úplatkářství nebo obchodování s vlivem.⁴¹¹ Úmluva obsahuje definici veřejných činitelů pro účely tohoto dokumentu, zahrnuje jak vnitrostátní, tak zahraniční veřejné činitele. Úmluva konkrétně upravuje přímo úplatkářství členů mezinárodních parlamentních shromáždění a také veřejných činitelů mezinárodních organizací. Odpovědný jsou tedy podle ní členové takového shromáždění. Smluvní strany jsou povinny takové v národní legislativě upravit.⁴¹² To v praxi znamená, že v případě přijetí úplatku nebo výhody členem Evropského parlamentu bude trestně odpovědný podle národního práva. Konkrétní úprava pro podplátitele v Úmluvě chybí, tuto mezeru je možné překonat logickým výkladem Úmluvy. Argumentem a simili lze soudit, že kriminalizované je také jednání podplátců představitelů mezinárodních organizací a mezinárodních parlamentních shromáždění. Zahrnuje také pokyn pro signatáře k přijetí odpovídající legislativy upravující praní špinavých peněz.⁴¹³ Úmluva byla v roce 2003 doplněna, nový dokument upřesňuje definice a do oblastí, na které se Úmluva vztahuje přidává soudce a rozhodce.⁴¹⁴ Většina členských států je smluvní stranou této Úmluvy, EU jako celek k ní ale nepřistoupila. Pro úplnost mezinárodněprávního výkladu je uvedena. Na základě přistoupení k ní se státy stávají členy Skupiny států proti korupci (GRECO).⁴¹⁵ V rámci této skupiny bylo vytvořeno například Doporučení o kodexech chování pro veřejné činitele.^{416 417} Veřejní činitelé se mají

⁴¹⁰ *Criminal Law Convention on Corruption* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/criminal-law-convention-on-corruption#/>.

⁴¹¹ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRÍVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 144.

⁴¹² Článek 9 a 10 Trestněprávní úmluvy o korupci.

⁴¹³ Článek 13 *Criminal Law Convention on Corruption*, *European Treaty Series - No. 173* [online]. Strasbourg, 27.I.1999 [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>.

⁴¹⁴ *Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption*, *European Treaty Series - No. 191* [online]. Strasbourg, 15.V.2003 [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008370e>.

⁴¹⁵ *Criminal Law Convention on Corruption*, *European Treaty Series - No. 173* [online]. Strasbourg, 27.I.1999 [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>.

⁴¹⁶ Resolution (97) 24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>.

⁴¹⁷ Recommendation No. R. (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials. *Council of Europe* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>.

vyhnout střetu zájmů, působit nezávisle a nestranně a v souladu s právem.⁴¹⁸ Dokument je platný také pro osoby, které nezaměstnává přímo stát, ale jsou příslušníky soukromého sektoru vykonávající činnost ve veřejném zájmu. Naopak se nevztahuje volené představitelé státu nebo na členy vlády, u kterých se lze s korupčními praktikami setkat nejčastěji. GRECO také monitoruje zavádění opatření a vydává aktualizovaná doporučení pro boj s korupcí.

Na uplatňování opatření zavedených Radou Evropy v rámci této Úmluvy a skupinou GRECO lze spatřovat jedno velké pozitivum. Přestože k Úmluvě nepřistoupila EU jako celek, signatáři jsou všechny členské státy. Mimo nich ale také země, které nejsou členy EU, například Rusko nebo Spojené státy americké. Touto Úmluvou je tak možné zabránit působení vlivů a korupčnímu jednání přicházejícímu ze států mimo Evropskou unii. Rada Evropy přijala také dokument zabývající se soukromoprávní stránkou korupce. Podle této úmluvy mají poškození korupcí nárok na náhradu škody.⁴¹⁹

GRECO mimo jiné vydává doporučení v oblasti prevence. Takovým je například hodnotící zpráva České republiky, Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům.⁴²⁰ GRECO však v těchto evaluacích nehodnotí přímo EU, ale jednotlivé státy. Mezi tyto doporučení se nicméně řadí opatření, která přispívají jak k prevenci korupce, tak k zachování transparentnosti lobbingu. Může se tak jednat například o povinnost včasného zveřejňování zápisů ze zasedání výborů nebo zvyšování transparentnosti podvýborů, nutnost zavedení pravidla kontaktu s lobbisty, přijetí etického kodexu včetně praktických postupů a regulaci darů.⁴²¹ Vztahu lobbistů a představitelů veřejné sféry se věnuje hned několik hodnotících zpráv.

⁴¹⁸ Článek 5 – 8.

⁴¹⁹ Článek 4 *Civil Law Convention on Corruption European Treaty Series - No. 174* [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>.

⁴²⁰ *Hodnotící zpráva České republiky, Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806c319a>.

⁴²¹ *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=565&CT1=0&fbclid=IwAR2BxY4DnLFn-5B96RV22IXRxs85raDf5h2gf-3TU-HI1p5qQz8hH1-UZOo> str. 18.

2.3 Právní úprava korupce na Evropské úrovni

2.3.1 Základy v primárním právu EU

Evropské trestní právo hmotné má obecně fragmentární povahu, korupce patří mezi jednu z oblastí, u kterých je považováno za důležité vytvořit celistvou právní úpravu na úrovni EU. Boj proti korupci patří do oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, která je jednou ze sdílených pravomocí EU.⁴²² Právní úprava této oblasti vychází z hlavy V. SFEU, další právní úpravu s návazností na finanční zájmy EU můžeme najít v článku 325 SFEU.

Právním základem je článek 83 SFEU, který je stěžejní pro harmonizaci trestního práva hmotného. Ustanovení svěřuje pravomoc Parlamentu a Radě řádným legislativním postupem vymezit závažné trestné činy a stanovit minimální pravidla pro postup proti takovým. Může tak činit prostřednictvím směrnic. SFEU následně zmiňuje korupci jako jednu z těchto oblastí trestné činnosti. Článek 83 SFEU v prvním odstavci zároveň zakládá podmínku, aby se tato úprava týkala mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, a to ať s ohledem na dopady takového trestného činu nebo prostě potřebě potírat tento typ trestné činnosti všemi státy EU. Korupce je ve stejném ustanovení přímo uvedena jako jedna z oblastí, která mezi tyto trestné činnosti patří. Vzhledem k tomu, že korupce v legislativním procesu EU má dalekosáhlé dopady, přeshraniční rozměr i patří mezi oblasti, které by měly být potírány všemi členskými státy, splňuje bez dalšího požadavky pro to, aby byla na úrovni EU upravena. Minimální harmonizace spočívá v úpravě trestných činů a minimálních trestních sankcí.⁴²³ To znamená, že členské státy mohou přistoupit k přijetí právní úpravy, která bude ke korupci i korupčníkům přísnější. Vzhledem k mezinárodnímu aspektu korupce v legislativním procesu EU může vyvolávat otázky. Trestní stíhání osob, které se dopustily korupce v Bruselu může být založeno na jurisdikci třech členských států a konečné rozhodnutí v trestním řízení může být pro korupčníky v různých členských státech odlišné.

Harmonizací trestního práva procesního se zabývá článek 82 SFEU. Harmonizace procesních norem je nezbytná pro možnost stíhání pachatelů napříč členskými státy. Vzhledem k výskytu

⁴²² Článek 4 SFEU.

⁴²³ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. str. 389.

korupce v prostředí mezinárodní instituce jsou fungující procesní instituty základem pro možnost potírání korupce.

Právní úprava korupce na úrovni EU vychází také z článku 325 SFEU, který zakládá pravomoc pro boj proti korupci v souvislosti s finančními zájmy EU. Ustanovení zakládá primární pravomoc v této oblasti Evropskému parlamentu a Radě, které schvalují opatření nezbytná k potírání těchto nelegálních činností. Činí tak po konzultacích s Evropským účetním dvorem.⁴²⁴ Mezi ochranu těchto finančních zájmů patří na základě Směrnice č. 2017/1371 také korupce. Článek 325 je základem zejména pro zabránění korupce zejména z ekonomického pohledu, tedy s ohledem na možnost ohrožení jakéhokoliv majetku EU. Část pravomoci leží podle článku 325 odstavce 2 SFEU také na samotných členských státech, které musí finančním zájmům EU poskytovat stejnou ochranu jako vlastním finančním zájmům.⁴²⁵ Sankce, které členské státy budou využívat, musí být vyšší než výhody, které korupčník porušením práva získá. Odstavec 3 článku 325 zakotvuje povinnosti koordinace a spolupráce členských států a orgánů EU, tomuto účelu má napomáhat OLAF.⁴²⁶ Primární právo v článku 325 odstavci 4 SFEU stanovuje, jakým způsobem jsou přijímány další předpisy ke koordinaci ochrany finančních zájmů Unie. Dochází k tomu prostřednictvím tvorby sekundární legislativy, tedy řádným legislativním postupem. Mimo to v problematice přijímá kroky také Evropská komise, které je podle odstavce 5 článku 325 SFEU nařízeno o takových opatření předkládat Radě a Parlamentu zprávu.

2.3.2 Úmluva proti korupci úředníků

Úpravu poskytuje již výše zmíněná Úmluva o boji proti korupci úředníků, která je od roku 2005 stále platná a přistoupily k ní všechny členské státy.⁴²⁷ Úmluva vhodně definuje pasivní i aktivní korupci, historicky navazuje na právní úpravu a přidává konkrétní definici úředníků, kteří mohou být podpláceni a mohou být za toto jednání sankcionovatelní.⁴²⁸ Kromě úpravy terminologie poskytuje také základ pro protikorupční opatření. Odpovědnost nechává na členských státech, které

⁴²⁴ Článek 325 odst. 4 SFEU.

⁴²⁵ Článek 325 odst. 2 SFEU.

⁴²⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4, str. 953.

⁴²⁷ Úmluva proti korupci úředníků. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legisum:l33027>.

⁴²⁸ Článek 1 Úmluvy proti korupci úředníků.

podle článku 4 Úmluvy proti korupci úředníků musí přijmout nezbytná opatření pro právní úpravu korupce jak vůči vnitrostátním osobám s rozhodovací pravomocí, tak vůči evropským institucím.⁴²⁹ Prakticky tedy musí dojít ke sjednocení postavení představitelů veřejné správy národních států a Evropské unie.⁴³⁰ V návaznosti na to musí také členské státy přijmout odpovídající sankce. Úmluva pokládá základy také trestněprávně procesní spolupráci v těchto otázkách.⁴³¹ Takovou je například uplatnění obecné právní zásady *ne bis in idem*. Úmluva vynechává trestní odpovědnost právnických osob, což může být s ohledem na účast obchodních společností v legislativním procesu problematické. Naopak Úmluva vytváří specifický typ trestní odpovědnosti, odpovědnost vedoucích podniků. Podle tohoto ustanovení, ač nejsou odpovědní podniky jako takové, může korupční jednání podřízených osob zakládat trestní odpovědnost pro osoby s rozhodovací pravomocí v podniku.⁴³²

Úmluva proti korupci úředníků je zásadním dokumentem, který upravuje nezákonné snahy o ovlivnění legislativního procesu Evropské unie. Dokument pokládá základy

2.3.3 Úprava korupce jako ohrožení finančních zájmů EU v sekundárním právu

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie uvádí korupci jako závažnou hrozbu finančních zájmů EU. Směrnice rozšiřuje definici korupce také na soukromé osoby, které se podílejí na správě prostředků EU, řadí je tak mezi „úřední osoby“. Dokumentem předcházejícím této úpravě je Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (a také Protokol k Úmluvě, která obsahuje jednu ze základních definic korupce je z roku 1997).⁴³³ Dokument harmonizuje předpisy, upravuje odpovědnost osob právnických i fyzických a kriminalizuje také trestnou součinnost.

⁴²⁹ Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě článku K.3 odst. 2 písm. C) Smlouvy o Evropské unii [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625(01)).

⁴³⁰ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRÍVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 148.

⁴³¹ Článek 7 a následující Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě článku K.3 odst. 2 písm. C) Smlouvy o Evropské unii [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625(01)).

⁴³² Článek 6 Úmluvy proti korupci úředníků.

⁴³³ Ochrana finančních zájmů EU - boj proti podvodům. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133019>.

Mezerou pro využitelnost tohoto předpisu zůstává definice korupce ve Směrnici. Směrnice stanovuje konkrétní způsob korupčního jednání, které musí ohrožovat finanční zájmy Evropské unie.⁴³⁴ Finančními zájmy se přitom rozumí veškeré příjmy, které jsou hrazeny z rozpočtu Unie, případně z rozpočtů jednotlivých orgánů a institucí. Vzhledem k tomu, že fungování Evropského parlamentu, Komise, Rady i jejich součástí (jako například generálních ředitelství), je hrazeno z rozpočtu Evropské unie, je teleologickým výkladem možné dojít k závěru, že se tato směrnice musí vztahovat také na korupční jednání v legislativním procesu. Přestože to z jazykového výkladu článku 4 Směrnice, který korupci definuje, přímo nevyplývá, jiným výkladem by mohlo docházet k popření významu této právní normy.

Podle směrnice s OLAF, Eurojustem a dalšími orgány spolupracuje také Evropský účetní dvůr a auditoři, upozorňovat musí na jakékoliv nesrovnalosti, které by mohly být znakem ohrožení finančních zájmů EU.⁴³⁵ To může napomoci odhalování korupčního jednání napříč orgány a institucemi EU.

2.4 Institucionální základy boje proti korupci

2.4.1 Evropský úřad pro boj proti podvodům

Institucí založenou za účelem potírání podvodů v EU je Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office européen de Lutte Antifraud, dále jen OLAF). Úřad byl zřízen v roce 1999 rozhodnutím Komise.⁴³⁶ Jeho zřízení předcházela existence UCLAF ((Unité de Coordination de La Lutte Anti-Fraude) fungujícího od roku 1988. UCLAF se zaměřoval více na aspekty spojené v korupcích v jednotlivých členských státech. OLAF je orgánem Evropské komise, jeho hlavní úlohou je provádět správní vyšetřování.⁴³⁷ Toto správní vyšetřování může zahrnovat inspekce, kontroly a další opatření k zajištění ochrany finančních zájmů EU.⁴³⁸

⁴³⁴ Článek 4 odstavec 2 Směrnice č. 2017/1371.

⁴³⁵ Článek 15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32017L1371>.

⁴³⁶ *Rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:134008>.

⁴³⁷ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-783-2. str. 258.

⁴³⁸ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-783-2. str. 358.

Aktuálně je působení OLAF upraveno Nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům.⁴³⁹ Působnost OLAF je poměrně široká, kromě pravomoci k nezávislému vyšetřování podvodů a korupce a dalších protiprávních činností, je jejím úkolem vyšetřovat také závažná profesní pochybení v orgánech EU.⁴⁴⁰ Pochybení musí souviset s jednáním ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Vytváří také politiky boje EU proti těmto nelegálním praktikám.⁴⁴¹ OLAF má dále podpůrný a koordinační význam ve směru ke spolupráci EU a jednotlivých členských států.⁴⁴² OLAF provádí vnitřní a vnější vyšetřování, v případě vnějšího má spíše koordinační funkci a hlavní odpovědnost leží na konkrétním členském státě.

OLAF je úřadem, který má chránit finanční zájmy Evropské unie tak, jak je definuje článek 2 Nařízení č. 883/2013, tedy široké spektrum nakládání s finančními prostředky vztahujícími se k rozpočtu Evropské unie.⁴⁴³ V nařízení č. 883/2013 je na místo termínu „korupce“ používán termín „úplatkářství“. Kompetence se štěpí do dvou oblastí, vnější a vnitřní. Vnější vyšetřování podle článku 3 zmíněného nařízení směřuje vůči úřadům a osobám členských států. V tomto případě OLAF plní spíše koordinační funkci a hlavní odpovědnost leží stále na členských státech. Vnitřní vyšetřování směřuje na orgány a osoby uvnitř Unie podle článku 4 a týká se jakýchkoliv orgánů, institucí, úřadů nebo agentur. V tomto případě probíhá zvláštní druh správního řízení, které OLAF vede.⁴⁴⁴ Pravomoci se v každém z případů liší. OLAF může od úředníků, zaměstnanců,

⁴³⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 2013 [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32013R0883>.

⁴⁴⁰ Boj proti podvodům. *EUR-Lex: Glosář shrnutí* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/fight_against_fraud.html?locale=cs.

⁴⁴¹ Podvody a korupce. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/fight_against_fraud.html?root_default=SUM_1_CODED%3D22,SUM_2_CODED%3D2204&locale=cs.

⁴⁴² Evropský úřad pro boj proti podvodům – pravidla vyšetřování. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legisum:4401811>.

⁴⁴³ *Viz znění čl. 2 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF): Pro účely tohoto nařízení se rozumí:*

1) „finančními zájmy Unie“ příjmy, výdaje a aktiva, na něž se vztahuje rozpočet Evropské unie, a příjmy, výdaje a aktiva, na něž se vztahují rozpočty orgánů, institucí a jiných subjektů a rozpočty jimi spravované a kontrolované;

⁴⁴⁴ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-783-2. str. 359.

členů orgánů nebo instituci (tedy od jakékoliv osoby s rozhodovací pravomocí) vyžadovat informace, a to i formou výslechu.⁴⁴⁵ K informacím má okamžitý přístup, není nutno jej ohlašovat. Může provádět inspekci bankovních účtů těchto subjektů EU.⁴⁴⁶ Ačkoliv OLAF disponuje těmito prostředky ke zjištění stavu, charakter řízení je pouze vyšetřovací. OLAF nemá žádné pravomoci trestněprávních orgánů. Důležitou je také oznamovací povinnost pro orgány, instituce, úřady a agentury EU. V případě, že vznikne podezření na korupční jednání, osoby zde působící podléhají oznamovací povinnosti. Podezření tak musí bez zbytečného odkladu sdělit OLAF a poskytnout veškeré informace.⁴⁴⁷

V situacích koordinace vyšetřování s národními úřady OLAF spolupracuje se Službou pro koordinaci protikorupčních aktivit (AFCOS). Tyto úřady působí v členských státech, zajišťují koordinaci a komunikují s OLAF (respektive s Komisí) a zabezpečují průběh řízení v členských státech. Konkrétní subjekty AFCOS se napříč členskými státy liší, v Česku se jedná o Nejvyšší státní zastupitelství, v mnoha zemích spadají do gesce ministerstev financí nebo úřadů vlády. Pro koordinaci vyšetřování, které jakkoliv souvisí s členskými státy jsou tyto zásadní.⁴⁴⁸

Úřad má samozřejmě také konkrétní pravidla fungování. Vzhledem k problematice, která mu byla svěřena je nezbytné, aby zůstal při vyšetřování nestranný a respektoval procesní záruky a také presumpci nevinu.⁴⁴⁹ Nařízení č. 883/2013 upravuje postup celého vyšetřování. Vzhledem k postavení úřadu, pravomocím a rozhodování o vině a nevině dotčených osob je podle mého uvažovat právní záruky vztahující se k rozhodování o vině a nevině, zejména tedy článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.⁴⁵⁰ Úřad musí při svých postupech další procesní záruky stanovené přímo Nařízením 833/2017, vyslychaná osoba tak má například právo nevypovídat.

⁴⁴⁵ Článek 4 odst. 2 písm. b Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).

⁴⁴⁶ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-783-2. str. 359.

⁴⁴⁷ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-783-2. str. 359.

⁴⁴⁸ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-783-2. str. 360.

⁴⁴⁹ Evropský úřad pro boj proti podvodům – pravidla vyšetřování. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legisum:4401811>.

⁴⁵⁰ Viz článek 9 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).

Závěrem šetření OLAF je závěrečná zpráva, která je vypracována pod vedením generálního ředitele úřadu.⁴⁵¹ V případě, že úřad dospěl při svém šetření k názoru, že mohlo dojít ke spáchání trestného činu, předá informace soudu členského státu. Ke zprávě ředitel připojí doporučení, zda je třeba podniknout další opatření, ať už správních, disciplinárních nebo právě soudních. Na aktivitu OLAF dohlíží dozorčí výbor. Prostřednictvím interních mechanismů kontroluje nestrannost a nezávaznost i postupy vyšetřování úřadu.⁴⁵²

Pro vyšetřování korupčních praktik na úrovni EU, zejména v rámci legislativního procesu (a to na kterékoliv jeho úrovni), je OLAF klíčový. Vzhledem k oznamovací povinnosti všech osob v rámci EU by mělo dojít k nahlášení pokusů či podezření o úplatkářství. Při jakémkoliv vyšetřování tohoto jednání bude OLAF vždy zasahovat, a proto jsou jeho působnost a svěřené pravomoci důležité.

2.4.2 Eurojust

Předchůdce dnešní Agentury Evropské unie pro justiční spolupráci ve věcech trestních byl založen v roce 2002.⁴⁵³ Poslední právní úprava EU je z roku 2018, podle Nařízení č.2018/1727, právní základ Eurojustu poskytuje článek 85 SFEU. Oproti tomuto článku současná právní úprava Evropské unie nedovoluje Eurojustu vyšetřování zahajovat nebo zahajovat trestní stíhání, a to ani v případech, které se blíže dotýkají Evropské unie.⁴⁵⁴ Nařízení z roku 2018 upravuje vztah Eurojustu s Úřadem evropského žalobce i aktualizuje některé právní normy.

Eurojust má za úkol bojovat proti závažnému zločinu prostřednictvím posílené soudní spolupráce členských států EU.⁴⁵⁵ O jeho struktuře, činnostech a úkolech rozhoduje na základě řádného legislativního postupu Parlament a Rada. Mezi kompetence takové může patřit i návrh na zahájení

⁴⁵¹ Článek 11 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).

⁴⁵² Článek 15 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).

⁴⁵³ Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV.

⁴⁵⁴ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 383.

⁴⁵⁵ Boj proti podvodům. *EUR-Lex: Glosář shrnutí* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/fight_against_fraud.html?locale=cs.

vyšetřování. ⁴⁵⁶Eurojust koordinuje vyšetřování a stíhání probíhající ve více státech najednou a poskytuje pomoc při vytváření právních nástrojů jako například eurozatykač.⁴⁵⁷ Za účelem spolupráce organizuje koordinační schůze na pravidelné bázi.

Nejvyšším orgánem je tzv. kolegium, které čítá jednoho člena z každého členského státu EU. Je nezbytné spatřovat širší svěřené agendy Eurojustu, mimo korupčních praktik se Eurojust věnuje koordinaci spolupráce také v oblasti obchodování s drogami a drogové závislosti, boji proti podvodům, boj s terorismem nebo spolupráci na vnějších hranicích. Z tohoto důvodu uzavřel dohody s dalšími orgány EU, jako například právě OLAF nebo Europol. ⁴⁵⁸

Právě Eurojust by se měl podílet na vyšetřování korupce v rámci legislativního procesu Evropské unie. Chybějící pravomoc k zahájení trestního stíhání nebo vyšetřování ale ochromuje akceschopnost instituce. Eurojust by ze své povahy mohl být hlavním institucionálním prostředkem pro boj s korupcí jako protizákonnému ovlivnění legislativního procesu EU. V této situaci tak zůstává kompetence zahájit právní kroky proti korupčníkům čistě v rukou národních států. Taková situace může být pro korupčníky výhodná. Ačkoliv spadá korupce na úrovni EU pod všechny národní legislativy, které mají na základě mezinárodněprávních dokumentů a jejich implementace do národních právních řádů pravomoc zahájit právní postup proti korupčníkům, prakticky činnost na úrovni EU nespadá pod žádnou instituci konkrétně. Mimo něj by vyšetřování jednání, které by mohlo být v rozporu s právem vyšetřovaly jednotlivé členské státy, které v rámci stíhání korupce mají nesrovnatelně širší pravomoci

2.4.3 Úřad Evropského veřejného žalobce

Úřad Evropského veřejného žalobce by měl svou činnost zahájit do konce roku 2020 na základě Nařízení rady (EU) č. 2017/1939 o posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu Evropského veřejného žalobce. ⁴⁵⁹ Na jeho základě došlo k rozdělení kompetencí mezi institucí Eurojust, a

⁴⁵⁶ Boj proti podvodům. *EUR-Lex: Glosář shrnutí* [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/fight_against_fraud.html?locale=cs.

⁴⁵⁷ *Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust)* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_cs.

⁴⁵⁸ *Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust)* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_cs.

⁴⁵⁹ [ps://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eppo/](https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eppo/)

právě Úřadem veřejného žalobce.⁴⁶⁰ Prakticky by na vyšetřování případů korupce na úrovni EU měly obvykle participovat oba zmínění. Myšlenka tohoto úřadu reaguje právě na absenci instituce, která by byla schopna účinně stíhat trestné činy na úrovni Evropské unie, doposud existující právní úprava nechávala tuto pravomoc čistě na členských státech.⁴⁶¹ Chybějící pravomoc provádět jednotlivé úkony řízení evropských institucí ubírala úrovni ochrany zájmů. Jedinou institucí, která měla doposud pravomoc některé právní úkony provádět zůstával OLAF, ten ale postupuje pouze v rovině správního práva, které je k závažnosti korupce nedostatečné.⁴⁶² K tomuto byla svěřena pravomoc primárním právem, na základě článku 86 SFEU může Rada zvláštním legislativním postupem tento úřad vytvořit z Eurojustu. Koordinace začátku fungování tohoto úřadu probíhá od roku 2017, kdy se 16 členských států rozhodlo začít budovat intenzivnější spolupráci za účelem boje proti podvodům, korupci, praní špinavých peněz a přeshraničních podvodů v oblasti dph.⁴⁶³ Úřad bude věcně příslušný k trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy unie podle nařízení 2017/1371.⁴⁶⁵ Bude tak provádět i vyšetřování týkající se korupce na úrovni EU. Úřad bude složen z evropského nejvyššího žalobce, který bude úřad řídit spolu s kolegiem žalobců. Jednotlivé otázky pak budou řešit evropští pověřeni žalobci a stálé komory.⁴⁶⁶ Decentralizace struktury se projevu právě v evropských pověřených žalobcích, kteří budou působit

017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>.

⁴⁶⁰ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 384.

⁴⁶¹ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 389.

⁴⁶² JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 389.

⁴⁶³ Úřad evropského veřejného žalobce. *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eppo/>.

⁴⁶⁴ Členské státy: Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko.

⁴⁶⁵ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GRIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 393.

⁴⁶⁶ Úřad evropského veřejného žalobce. *Evropská rada, Rada Evropské unie* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eppo/>.

v jednotlivých členských státech.⁴⁶⁷ Stálé komory budou držet pravomoc k podání obžaloby a dalším právním krokům.

Úřadu je svěřena pravomoc provádět jednotlivé úkony trestního řízení, nejen poskytovat podporu a koordinovat trestní stíhání jednotlivých členských států. Evropský veřejný žalobce tak může například prostřednictvím svých orgánů sám sledovat elektronickou komunikaci osob, nařídit předkládání předmětů či dokumentů nebo sledovat a vyhledávat jakýkoliv předmět.⁴⁶⁸ V souladu s tím úřad vystupuje jako žalobce před národními soudy, kterým může, po procedurálním postupu uvnitř úřadu, podat obžalobu.⁴⁶⁹ Ustanovení zřizujícího nařízení dostávají přednost před národním právem.⁴⁷⁰

Důležitým aspektem je informační povinnost všech orgánů a institucí Evropské unie. Všechny tyto subjekty mají povinnost nahlásit jakékoliv podezření na trestné jednání.⁴⁷¹ Úřad zároveň může využít evokačního práva a ujmout se vyšetřování činů, u kterých již zahájil vyšetřování některý z členských států. Úřad evropského žalobce tak představuje další krok v boji proti korupci na úrovni EU, a tedy i nelegálnímu ovlivňování legislativního procesu, případně dalších rozhodovacích procesů. Zefektivnění vyšetřování a pravomoc činit právní úkony na úrovni EU jsou základním předpokladem pro účinný boj s korupcí. Minimalizace korupce přispívá také k důvěře v právní stát, zvýšení transparentnosti a důvěry v legislativní procesy Evropské unie a posílení prvků demokracie na úrovni EU.

Trestně odpovědné za korupci jsou podle mezinárodních dokumentů jak osoby fyzické, tak osoby právnické. To znamená, že normy upravující protiprávnost ovlivnění legislativního procesu

⁴⁶⁷ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GŘIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 393.

⁴⁶⁸ Článek 30 Nařízení Rady EU 2017/1939 kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁴⁶⁹ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GŘIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 392.

⁴⁷⁰ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GŘIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 399.

⁴⁷¹ JELÍNEK, Jiří, Tomáš GŘIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9. str. 396.

prostřednictvím korupce se vztahují stejným způsobem jak na jednotlivce, tak na korporace, potažmo nevládní organizace. Trestně odpovědný by byl tedy nejen lobbista-zaměstnanec, ale s ním také jeho zaměstnavatel. Důvody, které by jednu ze stran chránily, mohou záležet na provedení mezinárodní úpravy jednotlivými členskými státy.

Na základě Sdělení Komise KOM/2011/0308 vydává Evropská komise jednou za dva roky Zprávu EU o boji proti korupci.⁴⁷² Jejím účelem má být monitoring situace, upozornění na současné problémy a zdůraznit principy dobré praxe. Zprávy obsahují také konkrétní doporučení.⁴⁷³ Sdělení Komise ani Zprávy o boji proti korupci nejsou reálně právně závazné.

2.5 Provedení v členských státech

Smluvní strany jednotlivých mezinárodních úmluv musí podle jejich znění přijmout opatření k boji s korupcí. Tyto opatření se podle pojednání docenta Gřivny ve Sborníku *Europeizace trestního práva* mohou rozdělit do třech hlavních skupin. Zavedení odpovědnosti právnických osob, efektivní, přiměřené a odrazující sankce a institut účinné lítosti.⁴⁷⁴ Trestní odpovědnost právnických osob může být klíčová také v úpravě trestněprávní odpovědnosti za korupční praktiky v rámci legislativního procesu v Evropské unii. Například odpovědnost právnických osob činila z pohledu českého trestního práva, vzhledem k tomu, že bylo založeno na odpovědnosti osob fyzický, problém.⁴⁷⁵ Česká právní úprava s v souladu s mezinárodními dokumenty upravuje odpovědnost jak podplatitelů, tak korupčníků. Neklade požadavek určitého postavení osoby. Úprava tak vhodně reflektuje požadavky, sankcionovat by bylo možné osoby na obou stranách korupce a představitele jakékoliv úrovně veřejné správy.⁴⁷⁶ V současnosti lze v české právní úpravě

⁴⁷² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Boj proti korupci EU KOM/2011/0308 v konečném znění. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52011DC0308>.

⁴⁷³ Boj proti korupci v EU. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:lf0004>.

⁴⁷⁴ GŘIVNA, Tomáš. The Fight against Corruption under European Law. In: TOMÁŠEK, Michal. *Europeizace trestního práva*. Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-737-9. str. 138.

⁴⁷⁵ Česko přistoupilo ke všem zmíněným dokumentům. V Česku úprava pasivní i aktivní korupce v §331 – 333 zákona č. 40/2009 Sb. Trestního zákoníku.

⁴⁷⁶ §331 a následující zákona č. 40/2009 Sb. Trestního zákoníku.

mimo konkrétních ustanovení o podplácení a úplatkářství naleznout i další skutkové podstaty, které realizují účel a smysl nadnárodní právní úpravy korupce.⁴⁷⁷

Korupce, která zasahuje rozhodovací procesy v EU, může probíhat i v členských státech . Podle Nařízení č. 2185/96 může Evropská komise provádět kontroly členských států na místě v případě nesrovnalostí týkajících se finančních zájmů EU.⁴⁷⁸ Toto nařízení se nevztahuje na kontroly institucí EU. Komise musí jednotlivé vnitrostátní subjekty dostatečně včas upozornit a následně může konat šetření na místě. Subjekty musí kontroly umožnit.

⁴⁷⁷ Například zneužití informace v obchodním styku, zneužití postavení v obchodním styku a další.

⁴⁷⁸ Nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. prosince 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:31996R2185>.

3 Lobbying a korupce, substituty nebo doplňující se fenomény

Lobbying i korupce jsou obecně známé společenské, ale i právní fenomény dnešní doby. Otázkou zůstává nejen rozlišení těchto fenoménů, ale také určení vztahu mezi nimi. Obecně lze shledávat dva typy tohoto vztahu – substituční a komplementární. V prvním případě lobbying označujeme za možný substitut korupce jako snahy uplatnit vliv rozhodovacích procesech (nebo obráceně), v druhém pak lobbying jako doplnění korupce jako snahy uplatnit vliv (obdobně také obráceně).⁴⁷⁹ Na základě teoretického právního výzkum doplněného o praktické a politologické poznatky se nedomníám, že by jeden z těchto přístupů byl vystihující. Domníám se, že vnímání obou fenoménů jako komplementárních je liché. U substitučního pohledu je možné naleznout aspekty, které jsou vypovídající. Lobbying opravdu může být prostředkem k uplatnění vlivu v rozhodovacím procesu, vzhledem k jeho legalitě oproti nezákonnosti korupce se však nedomníám, že se jedná o nástroje přímo substituční. S vysvětlením vztahu mezi oběma fenomény pomocí jejich cíle – vykonání vlivu na rozhodovací procesy se mohu ztotožnit. Obecně vzato je možné uvést některé z výsledků výzkumu, který zkoumal vztah mezi lobbyingem a korupcí. Tento tvrdí, že pravděpodobnost, že se obchodní korporace zapojí do lobbyingu se snižuje, pokud je v zemi vysoká korupce.⁴⁸⁰ To nasvědčuje právě substitučnímu pohledu. Zároveň je tak možné lobbying vnímat jako jeden z možných prostředků v boji proti korupci. V literatuře je možné setkat se s viděním rozdílu mezi lobbyingem a korupcí v adresátech tohoto jednání. Podle některých autorů jsou tak lobbování spíše politici, zatímco úředníci budou spíše upláceni, a to s nejistým výsledkem.⁴⁸¹ Tento přístup připouští, že mezi lobbyingem a korupcí existuje rozdíl, nicméně toto rozdělení je v dnešní době třeba odmítnout. Lobbování i korumpování mohou být jak politici, volení představitelé, tak úředníci.

⁴⁷⁹CAMPOS, Nauro a Francesco GIOVANNONI. Lobbying, Corruption and Political Influence. *Springer Science+Business Media, LLC 2007* [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/5154638_Lobbying_Corruption_and_Political_Influence

⁴⁸⁰CAMPOS, Nauro a Francesco GIOVANNONI. Lobbying, Corruption and Political Influence. *Springer Science+Business Media, LLC 2007* [online]. [cit. 2020-07-04].

⁴⁸¹ CAMPOS, Nauro F. a Francesco GIOVANNONI. *Lobbying, corruption and political influence* [online]. *Springer Science*, 2004 [cit. 2020-07-06].

Aspekt, který může být lobbingu a korupci přemostěním je transparentnost.⁴⁸² Zatímco lobbing, účast zájmových skupin v legislativním procesu jsou založeny na transparentnosti, rovnému přístupu k jednotlivým skupinám a obecně veřejnosti procesů, které probíhají, korupce stojí na opačném konci. V korupci se reflektuje snaha naopak obejít tyto právem stanovené a vynucované procesy, obejít transparentnost i zájmy další účastníků a jednat výhradně ve svém vlastním. Toto myšlenkové spojení možná evokuje spojení mezi lobbingem a korupcí. Toto spojení ale na základě práva není reálné. Pokud se jedná o korupci, jde o jednání zakládající trestněprávní odpovědnost za spáchání trestného činu. Lobbing je naopak upraven pouze normami správněprávními, které, byť v určitých situacích zavádí určitý druh odpovědnosti, nestanovuje odstrašující sankce. Z pohledu práva neexistuje žádné konkrétní spojení mezi lobbingem a korupcí. Nelze však popřít, že by nedostatek transparentnosti v rozhodovacích procesech EU a působení zájmových skupin mohl vést také k rozrůstání korupce.⁴⁸³

Správněprávní předpisy upravující lobbing mohou napomoci transparentnosti prostředí a upravit hranice jednání zájmových skupin tak, aby přispívali ke kultivaci prostředí a zároveň k boji proti korupci. Ačkoliv opravdu neexistuje konkrétní právní linie nebo data ke spojení lobbingu a korupce, určitá provázanost přirozeně vzniká.⁴⁸⁴ Například, v obou případech se jedná (u lobbingu může jednat) o poškozování veřejných prostředků a úpadků důvěry veřejnosti v právní stát a demokracii.

Existence mnoha pramenů upravující korupční jednání je předně jedním z ukazatelů rozdílu mezi korupcí a lobbingem. Zároveň tyto prameny práva svědčí pro zvyšování transparentnosti rozhodovacích procesů a to určením, jaké jednání je již natolik společensky škodlivé, že je nezbytné spojit jej s trestní odpovědností. To napomáhá jasné orientaci a určení právních hranic,

⁴⁸² Efimov, Eugene. "Lobbying for Bribes: Transparency in Lobbying through Anti-Corruption Law." *Richmond Journal of Global Law and Business*, vol. 16, no. 1, Fall 2016, p. 21-44. *HeinOnline*, <https://heinonline-org.ezproxy.is.cuni.cz/HOL/P?h=hein.journals/rjnglbs16&i=31>. a SHOTTON, P. A.; NIXON, P. G. *Lobbying the European Union : Changing Minds, Changing Times*. Surrey, UK England: Ashgate, 2015. ISBN 9781472452139. str. 101.

⁴⁸³ Efimov, Eugene. "Lobbying for Bribes: Transparency in Lobbying through Anti-Corruption Law." *Richmond Journal of Global Law and Business*, vol. 16, no. 1, Fall 2016, p. 21-44. *HeinOnline*, <https://heinonline-org.ezproxy.is.cuni.cz/HOL/P?h=hein.journals/rjnglbs16&i=31>.

⁴⁸⁴ Viz. *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=565&CT1=0&fbclid=IwAR2BxY4DnLFn-5B96RV22IXRxs85raDf5h2gf-3TU-HI1p5qQz8hH1-UZOo> str. 26.

kteřé lobbisté nesmějí překročit. Užívaná terminologie v tomto případě může být zavádějící. Osoba, která k ovlivnění legislativního procesu využije korupčních praktik se v době korupčního jednání nadále nedá označovat za lobbistu, nýbrž je korupčníkem (respektive podplatitelem) ve smyslu trestněprávní legislativy, která s tímto jednáním spojuje právní následky.

Korupce jako taková samozřejmě stojí na individuálech napříč orgány EU. Současná doba je typická nutností vystupování v několika rolích zároveň, člen Evropského parlamentu bude vždy zároveň také člen rodiny, podnikatel, osoba s vlastními zájmy.⁴⁸⁵ Z této situace vzniká konflikt zájmů, který se čistým ilegálním jednáním, jako například korupcí, projeví až ve své nejzazší podobě.

Důležité je také zmínit imunitu představitelů Evropské unie. Členové Evropského parlamentu podle článku 9 Protokolu č. 7 o Výsadách a imunitách Evropské unie imunitu. Na území vlastního členského státu je jim přiznána v rozsahu členů parlamentu tohoto států, na území všech dalších států nemohou být zadrženi ani stíháni. Chráněni jsou včetně jednotlivých cest na zasedání Parlamentu. Imunita je tedy chrání před stíháním za úplatkářství, a to až do chvíle, ve které by byli přistiženi přímo při činu.⁴⁸⁶ Tato imunita se podle článku 10 stejného dokumentu vztahuje také na další zástupce členských států, včetně jejich poradců a technických expertů. Podle článku 11 Protokolu č. 7 jsou pak všichni úředníci Unie, a to nezávisle na své státní příslušnosti k členskému státu, vyňati z pravomoci soudů pro úkony spojené s výkonem jejich funkce, a to i po skončení svého působení ve funkci. Takové ustanovení může působit jako svazující pro jurisdikce národních států, odhalování korupce a stíhání korupčníků. Výjimku v nestíhání těchto osob podle odstavce a) článku 11 tvoří jednání spojené s odpovědností podle pravidel uvedených ve smlouvách. Takovým je například zákaz vyzrazování profesních informací podle článku 339 SFEU. To znamená, že úředníci, ačkoliv jsou vynětí z pravomoci členských států, mohou být vždy souzeni pro porušení Úmluvy proti korupci úředníků. Tato ustanovení se podle článku 19 zároveň vztahují na předsedu Evropské rady a také na všechny členy Komise. Korekturou imunity a práv zástupců členských

⁴⁸⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach (Studies in Comparative Law and Legal Culture series)* [online]. Edward Elgar Pub, 2014 [cit. 2020-03-24]. ISBN 978-1781009345.

⁴⁸⁶ *Protokol č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie, C 202/266* [online]. 2016 [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/96e703b6-7ccd-4d41-b771-8e7bbb960af9/A2_CS.pdf.

států a úředníků působících v EU může být článek 17 stejného protokolu, který zavádí nutnost uplatňování výsad a imunit pouze v zájmu Unie.⁴⁸⁷

Hodnocení a postoj ke korupčnímu jednání se přirozeně vyvíjel spolu s vývojem Evropské unie. Mechanismy, které fungovaly před přijetím Lisabonské smlouvy jsou rozdílné od mechanismů působících dnes.⁴⁸⁸ Vypořádání se s korupčním jednáním závisí nejen na normách přijatých v rámci EU, ale také na jejich transpozici členskými státy. Je zjevné, že Evropská unie, podobně jako další mezinárodní společenství si uvědomuje zásadní povahu problematiky korupce. Úprava na úrovni OSN, OECD i samotné EU spolu s institucionálním základem pro boj s korupcí zakládá kvalitní právní prostředí, které je zcela jistě schopné rozlišit korupci a další právem reprobované jednání od transparentního sdělování informací. Zároveň úprava na různých úrovních a její transpozice do národních právních řádů poskytuje dostatečné právní záruky a možnosti vypořádávání se s korupcí, reakci na ni i rozhodnutí a provádění sankcí. Postup pro odhalování je zjevný, na základě právní úpravy mohou evropské instituce nebo instituce členských států korupci odhalit a dle vnitrostátního práva dále vést s osobou trestní řízení a rozhodnout o sankci. Ano, co se korupce týče, je možné považovat současnou právní úpravu za efektivní, a to bez ohledu na efektivitu vyšetřování a odhalování těchto praktik. Vzhledem k posunu společnosti je však možné, že tato úprava není schopna dostatečně pružně reagovat na praktiky, které mohou být součástí ovlivňování legislativního procesu dnes.

3.1 Rozdíly mezi lobbingem a korupcí, praktické příklady

Jako příklady k řečenému lze využít některé z praktických situací týkajících se těchto dvou fenoménů. Ačkoliv je by jistě bylo možné popsat desítky, možná stovky příkladů, na kterých by bylo možné demonstrovat rozdíly mezi lobbingem a korupcí, jako dostatečně vypovídající bych zvolila příklady ze třech oblastí. První z oblastí je vysvětlení uvažovaného překryvu lobbingu a korupce, které bylo před přijetím kodexu chování poslanců považováno za poměrně běžné. Jako

⁴⁸⁷ Články 11 – 20 *Protokol č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie*, C 202/266 [online]. 2016 [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/96e703b6-7ccd-4d41-b771-8e7bbb960af9/A2_CS.pdf.

⁴⁸⁸ Srov. KMEC, Jiří. *Evropské trestní právo: mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva*. C.H. Beck, 2006. ISBN 9788071795353. str- 153.

další z příkladů by dle mého názoru zasluhoval širokou pozornost veřejnosti. Ačkoliv vliv jiných (nečlenských) států na legislativní proces Evropské unie není v současnosti hluboce analyzován ani právně a ani politologicky, stále častěji objevující se zprávy hovoří minimálně o nezanedbatelné snaze výsledky legislativního procesu ovlivnit. Proto úvaze o vlivu třetích zemí v pozici zájmových skupin věnuji, alespoň stručně, druhou část praktického příkladu lobbingu. Třetí část zaměřím na lobbing finančního sektoru v Evropské unii. Finanční sektor, jakožto příklad účasti a vlivu zájmových skupin na úrovni EU, zahrnuje širokou škálu lobbistických aktivit. Při deskripci těchto aktivit a činností je zjevné, jak lobbing v dnešní době probíhá a negativně je tak vymezen proti korupci. Další sektory lobbují prostřednictvím podobných způsobů, proto jsem vybrala pro demonstraci rozdílu pouze jeden, který považuji za vypovídající.

Jako první příklad bych ráda zvolila případ rakouského europoslance Ernsta Strassera. Strasser byl poslancem v Evropském parlamentu od roku 2009 do roku 2011.⁴⁸⁹ Tato „*cash for amendments aféra*“ byla odhalena prostřednictvím reportérů Sunday Times, kteří nabídli Strasserovi úplatek za to, aby vydával jejich pozměňovací návrhy za své vlastní.⁴⁹⁰ Reportéři Sunday Times, vydávající se za lobbisty, takto během osmi měsíců oslovili 60 europoslanců s nabídkou účasti na lobbistickém setkání a možné finanční odměny. Celkem 14 poslanců tuto nabídku přijalo, na setkání dorazilo a jejich komunikace byla tajně nahrávána.⁴⁹¹ Strasser na tomto setkání žádal 100 000 € za rok jako „konzultační poplatek“. Strasser, ačkoliv krátce po zveřejnění nahrávek rezignoval, přiznal, že podobnou službu nenabízí poprvé, sám sebe označoval za lobbistu.⁴⁹² Za vyžádání úplatku byl rakouským soudem odsouzen pro korupci. Vídeňský Nejvyšší soud v roce 2014 potvrdil rozsudek rakouského zemského soudu ve věci korupce a trest odnětí svobody na 3 roky.⁴⁹³ Strasser podle rozsudku dlouhodobě podřizoval hlasování klientům, kteří jej platili nebo

⁴⁸⁹ Austrian ex-MEP Ernst Strasser jailed for bribe-taking. *BBC* [online]. April 08, 2011, 14 January 2013 [cit. 2020-06-30]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-21017914>.

⁴⁹⁰ MELCHIOR, Sigrid. *A Reporter's Guide to the EU* [online]. Taylor & Francis, 2017 [cit. 2020-06-30]. ISBN 9781317192824. str. 248.

⁴⁹¹ *Cash-for-amendments scandal tip iceberg* [online]. Corporate Europe Observatory, 2011 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/2011/03/cash-amendments-scandal-tip-iceberg>.

⁴⁹² SCHULTZ, Teri. Lobbying scandal shocks Europe; members of the European Parliament resign (VIDEO). *The World* [online]. April 08, 2011 [cit. 2020-06-30]. Dostupné z: <https://www.pri.org/stories/2011-04-08/lobbying-scandal-shocks-europe-members-european-parliament-resign-video>.

⁴⁹³ *Rozsudek Nejvyššího soudu ve Vídni 17 Os 30/14m* [online]. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20141013_OGH0002_0170OS00030_14M0000_000/JJT_20141013_OGH0002_0170OS00030_14M0000_000.pdf.

na základě tohoto motivu ovlivňoval obsah zpráv ve výborech.⁴⁹⁴ Legislativní akty, které takto měly být ovlivněny byly například Směrnice 2001/65/ES Evropského parlamentu a Rady o omezení používání určitých nebezpečných látek v elektrických zařízeních nebo legislativa týkající se organizace společného trhu, ale také legislativní akty týkající se odpadních elektronických zařízení.

V tomto skandálu byly mimo Strassera zapleteni také Slovinec Zoran Thaler, Španěl Pablo Zalba nebo Rumun Adrian Severin. Španělský poslanec Zalba byl natočen při přebírání peněz i průběhu plnění. Zalba se odvolával na pozměňovací návrhy jako výsledek své vlastní úvahy, podle které měly ve výsledku prospět drobným investorům. To bylo následně negováno ze strany reportérů.⁴⁹⁵ Severin byl žádán o předložení pozměňovacího návrhu, díky kterému by banky v úpadku mohly pozdržet výplatu finančních prostředků svým klientům. Tento návrh byl do legislativního textu zapracován.⁴⁹⁶

Reakcí Evropskému parlamentu bylo zřízení ad hoc vyšetřovací komise, která se zabývala těmito konkrétními případy a také možnostmi, které by takovým situacím měly do budoucna předcházet. Takovou byla právě příprava závazného kodexu chování.⁴⁹⁷ Případy vyšetřoval také OLAF. OLAF chyběl okamžitý přístup ke všem důkazům. Vyšetřovatelé mohli vstoupit do prostor Evropského parlamentu, ale do prostor kanceláří poslanců jim byl přístup odepřen.⁴⁹⁸ Přístup i do těchto prostor byl OLAF udělen po vyjádření nejvyšších představitelů EP.⁴⁹⁹ OLAF tak mohl vyšetřovat i e-mailovou komunikaci, která byla vyměněna mezi poslanci a reportéry. V tomto okamžiku nebylo

⁴⁹⁴ *Rozsudek Nejvyššího soudu ve Vídni 17 Os 30/14m* [online]. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20141013_OGH0002_0170OS00030_14M0000_000/JJT_20141013_OGH0002_0170OS00030_14M0000_000.pdf.

⁴⁹⁵ HOLMAN, Craig a William LUNEBURG. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform* [online]. 2 Macmillan Publishers, 2012 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/iga.2012.4.pdf>. str. 93.

⁴⁹⁶ STEINER BRANDT, Urs a Gert TINGGAARD SVENDSEN. Why does bureaucratic corruption occur in the EU? A principal-supervisor-agent model. *Springer Science+Business Media New York 2013* [online]. [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11127-013-0095-5.pdf>.

⁴⁹⁷ STEINER BRANDT, Urs a Gert TINGGAARD SVENDSEN. Why does bureaucratic corruption occur in the EU? A principal-supervisor-agent model. *Springer Science+Business Media New York 2013* [online]. [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11127-013-0095-5.pdf>.

⁴⁹⁸ Fraud investigators barred from MEPs' offices [online]. Financial Times [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/5e6e8d3e-5558-11e0-87fe-00144feab49a>.

⁴⁹⁹ Parliament half-opens its doors to OLAF [online]. Euractiv, 2011 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/parliament-half-opens-its-doors-to-olaf/>.

vyšetřování Evropským úřadem pro vyšetřování podvodů samozřejmě, tehdejší předseda EP poukazoval na absenci Evropského veřejného žalobce, která by měla znamenat možnost vyšetřování tohoto případu právě OLAF. Toto tvrzení bylo podpořeno dalšími členy předsednictva. I v tomto případě byla problematická imunita poslanců a právo na nerušený výkon funkce. Poslanci se dále odvolávali na absenci finančního zájmu, který pokládali za základní předpoklad možnosti vyšetřování OLAF. To bylo v této době irelevantní, vzhledem k tomu, že Interinstitucionální dohoda z roku 1999 dávala OLAF pravomoc vyšetřovat představitele EP při jakémkoliv závažném pochybení neohledně na finanční zájem.⁵⁰⁰ Severin si z tohoto důvodu v lednu 2012 stěžoval Evropského veřejnému ochránci práv, ten však neshledal v úředním postupu OLAF pochybení.⁵⁰¹ OLAF nenašel dostatečné důkazy pro shledání pochybení europoslanců, správní akt z tohoto vyšetřování však není veřejný.⁵⁰² Nálezy OLAF byly předány rakouským orgánům činným v trestním řízení.⁵⁰³ Objevily se hlasy, které volaly po potrestání Severina, který poslancem zůstal, alespoň v rámci sankcí nabízených tehdejším jednacím řádem parlamentu. Předsednictvo EP se ale sankcionování chtělo zdržet, dokud nebude jednoznačně prokázána vina. Trestněprávní vyšetřování bylo ponecháno na rumunských orgánech činných v trestním řízení.⁵⁰⁴ V tomto ohledu je upozorňováno na diskutabilní nezávislost OLAF, který je stále pod velkým vlivem Komise.⁵⁰⁵ Úřadu zároveň chybí pravomoci, které by dovozovaly korupci účelně potírat. Z tohoto pohledu vidím jako zásadní právě zřízení nového úřadu evropského veřejného žalobce, který je dalším krokem k efektivnímu boji proti korupci.

⁵⁰⁰ BRAND, Constant. OLAF boss criticised for launching 'cash-for-influence' investigation [online]. Politico.eu, 12. 9. 2013n. l. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/olaf-boss-criticised-for-launching-cash-for-influence-investigation/>.

⁵⁰¹ OLAF's investigation concerning the complainant, following the publication of the article "Cash for Legislation" by the UK newspaper 'The Sunday Times' [online]. Evropský veřejný ochránce práv [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/opening-summary/en/11235>.

⁵⁰² Efimov, Eugene. "Lobbying for Bribes: Transparency in Lobbying through Anti-Corruption Law." *Richmond Journal of Global Law and Business*, vol. 16, no. 1, Fall 2016, p. 21-44. *HeinOnline*, <https://heinonline-org.ezproxy.is.cuni.cz/HOL/P?h=hein.journals/rjnglbs16&i=42>.

⁵⁰³ CINGOTTI, Natacha, Paul DE CLERK a Muriel TREIBICH. New code, old conduct?: Transparency and conflicts of interest rules in the European Parliament: too loose to deliver? [online]. Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe, LobbyControl, Spinwatch, 2013 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: https://corporateeurope.org/sites/default/files/new_code_old_conduct_report.pdf str. 4.

⁵⁰⁴ Severin: Time for Action [online]. Corporate Europe Observatory, 2012 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/blog/severin-time-action-0>.

⁵⁰⁵ STEINER BRANDT, Urs a Gert TINGGAARD SVENDSEN. Why does bureaucratic corruption occur in the EU? A principal-supervisor-agent model. *Springer Science+Business Media New York 2013* [online]. [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11127-013-0095-5.pdf> str. 591.

Postup Sunday Times byl minimálně sporný. Využití provokace je diskutováno například v judikatuře ESLP, debata je však vedena pouze pro agenty nasazené státní mocí (tedy zejména v rámci vyšetřování).⁵⁰⁶ Problém spočívá zejména v otázce, zda-li by pachatel trestný čin spáchal i bez této provokace. ESLP považuje za určitých podmínek využití těchto agentů veřejnou mocí za legální. Řízené provokace ze strany novinářů považuje jako právem chráněnou svobodu slova. To vše zejména s ohledem na roli médií v demokratické společnosti.⁵⁰⁷ Obecně je pak tento typ jednání považován ze způsob investigativní novinářiny.⁵⁰⁸ Osobně s tímto pojetím nemohu plně souhlasit. Ačkoliv se jistě, zejména v tomto případě, jednalo o aktivitu, která vedla k výraznému zvýšení transparentnosti a upozornila na korupční praktiky v Evropském parlamentu, jednání reportéru by mělo být věnováno více pozornosti. Reportéři za účelem ovlivnění legislativního procesu nabídli finanční prostředky, zcela naplnili skutkovou podstatu trestného činu. Připouštím, že toto jednání je samozřejmě v konkrétním kontextu postaveno do jiného světla. Negativně hodnotím to, že napříč různorodými mediálními i akademickými zdroji se neobjevila jediná úvaha o legalitě jednání reportérů. Na druhé straně někteří z autorů upozorňují na fakt, že bez tohoto přístupu Sunday Times by k odhalení a potírání korupce významnějším způsobem, například přímo z pravomoci OLAF, vůbec nedocházelo.⁵⁰⁹ Redaktoři nebyli, ani předstíraně, v roli lobbistů, přestože se za ně sami označovali. Využívání slova *lobbista* v kontextu korupčního jednání je nevhodné.

Tento skandál popohnal jak Rakousko, tak Slovinsko k přijetí přísnější legislativy týkající se transparentnosti lobbování.⁵¹⁰ Rumunský poslanec Severin byl vyloučen ze socialně-demokratické

⁵⁰⁶ Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation from Corrupt Practices: Technical Paper: Analysis of International Practice of Criminalisation/Decriminalisation of the Provocation of Bribes as Investigative Action & Conflict of Interest and the use of Official Power for Private Gains [online]. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806d8145>.

⁵⁰⁷ *De Haes and Gijssels v. Belgium, 24 February 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I*. [online]. [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-58015%22%7D>} a *Freedom of Expression, the Media and Journalists - Case-law of the European Court of Human Rights – 4 th edition* [online]. 2017 [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/freedom-of-expression-the-media-and-journalists-iris-themes-vol-iii-de/16807c1181>.

⁵⁰⁸ PALCZEWSKI, Marek. *Journalistic provocation. Definition – legal and ethics aspects – typology*. [online]. 2017 [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: https://studiamedioznawcze.pl/Numery/2008_2_33/palczewski-en.pdf str. 14.

⁵⁰⁹ STEINER BRANDT, Urs a Gert TINGGAARD SVENDSEN. Why does bureaucratic corruption occur in the EU? A principal-supervisor-agent model. *Springer Science+Business Media New York 2013* [online]. [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11127-013-0095-5.pdf> str. 591.

⁵¹⁰ HOLMAN, Craig a William LUNEBURG. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform* [online]. 2 Macmillan Publishers, 2012 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/iga.2012.4.pdf> str. 94.

frakce, mandátu se však nevzdal.⁵¹¹ Ačkoliv aféra vyvolala velkou odezvu a volání po přísnější legislativě zajišťující transparentnost i na úrovni EU, většina slibů do dnešního dne nebyla naplněna.⁵¹² Průzkumy napříč lobbisty však ukazují, že transparentnost procesu, včetně mandatorního registru, je obecně dobře přijímaným konceptem. Představa zájmových skupin lobbujících za zachování statusu quo na úrovni EU nebo dokonce rozvolnění současné úpravy je tak podle některých autorů pouze mýtem.⁵¹³

V dnešní době je podobná situace nepředstavitelná. Poslanec ze své podstaty nemůže být lobbistou, je reprezentantem lidu, představuje moc a vůli lidu jako celku. Samozřejmě i tento člověk může mít určité názory a představy, s těmi ho ale lid volí jako svého zástupce. Lobbisté, jak bylo zmíněno výše, zastupují mnohem užší skupinu, a ačkoliv i toto zastoupení je vhodné, nemůže nahrazovat demokratický institut voleb. Lobbistům k zastupování lidu chybí mandát. Poslanci jsou povinni jednat výhradně v obecném zájmu.⁵¹⁴ Mezi poslanci a lobbisty je tak diametrální rozdíl. Poslanec však může být korupčník, což se ukázalo právě zde. Podobné skandály zakládají negativní pověst lobbyingu. V těchto případech se kromě právních norem a soft-law týkajících se korupce a lobbyingu uplatní také, a to přednostně, právní normy týkající se střetu zájmů. V tomto případě se jednalo o chybu v člověku a nesprávné využití pojmů. K tomuto zmatení přispěl tehdejší stav právních norem týkajících se europoslanců a také samotná praxe poslanců. Poskytovat konzultační služby nebo působit jako političtí poradci v této době se mohlo zdát právně i společensky přijatelné. O opaku hovoří odmítnutí schůzky či odmítnutí finanční odměny zbytkem oslovených europoslanců.⁵¹⁵

Co se právní problematiky této otázky týče, mám za to, že na celou věc měla vliv také absence kodexu chování a ustanovení o transparentnosti v jednacím řádu EP, který byl přijat v roce 2012. Oboustranně tak měla pak tato aféra vliv i na vytvoření těchto právních dokumentů. Je nutné

⁵¹¹ PETER, Laurence. *Fourth Euro MP named in lobbying scandal* [online]. BBC News, 28 March 2011 n. 1. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-12880701>.

⁵¹² PETER, Laurence. *Fourth Euro MP named in lobbying scandal* [online]. BBC News, 28 March 2011 n. 1. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-12880701>.

⁵¹³ HOLMAN, Craig a William LUNEBURG. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform* [online]. 2 Macmillan Publishers, 2012 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/iga.2012.4.pdf>, str. 98.

⁵¹⁴ Článek 1 odstavec 1 písmeno b Příloha I Jednacího řádu EP Kodex chování.

⁵¹⁵ Romanian MEP faces corruption trial in cash-for-influence scandal [online]. Euractiv.com, 12. 9. 2013 n. 1. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/romanian-mep-faces-corruption-trial-in-cash-for-influence-scandal/>.

zvažovat, že v době působení Ernesta Strassera poslanci nebyli zavázáni kodexem chování, nemuseli předkládat prohlášení o svých finančních zájmech a nebylo určeno, z jakých zdrojů mohou jejich další finanční prostředky pocházet.⁵¹⁶ Případ Strassera tak nebyl jediným případem, kdy měl být poslanec zároveň lobbistou.⁵¹⁷ Na tyto případy se také vztahuje ustanovení o střetu zájmů, které se snaží vyloučit právě střet osobního (respektive finančního zájmu) poslance a veřejného zájmu, který zvolený poslanec zastává.⁵¹⁸ Poslanec, jakožto volený představitel EU je zvolen na základě dostatečného počtu hlasů. Tyto hlasy by měly reflektovat potřeby společnosti a nabízet tak odpovídající zastoupení rozličných společenských skupin i různorodých zájmů. Chování poslanců v souladu s hodnotami, na základě, kterých byli zvoleni, by tak nemělo být problémem. Je zřejmé, že tyto hodnoty budou odlišné. Někteří z poslanců tak přirozeně více tíhnou k prosazování korporátních zájmů, které reflektují jejich vlastní myšlení, jiní z poslanců budou brát větší zřetel na sociální témata nebo témata ekologická. Toto fungování Evropského parlamentu jako projev participativní demokracie je v pořádku. Jednání poslanců by však nemělo být v přímém kontrastu osobního a veřejného zájmu, tedy ve střetu zájmů. Přijetí úplatku, jakožto jasného jednání v osobním zájmu poslance, je evidentně jednáním ve střetu zájmů, ne každé jednání ve střetu zájmů však zároveň musí být korupcí.⁵¹⁹ Za střet zájmů je možné považovat existenci osobního zájmu, která by mohla poslance ovlivnit.⁵²⁰ Poslanci jsou v současné době povinni upozorňovat na možné střety zájmů a neprodleně činit kroky k nápravě této situace.⁵²¹ Možný střet zájmů jim tak nebrání stát se například zpravodajem, o potenciálním konfliktu však musí předem informovat.⁵²²

Poslanci jsou dnes podle Kodexu chování povinni nahlašovat jakékoliv získané finanční prostředky včetně jejich původu. Tento právní mechanismus zajistí pomohl transparentnosti chování poslanců a jasným hranicím, některé subjekty však stále upozorňují na možnost poslanců vykazovat příjmy

⁵¹⁶ Článek 11 Jednacího řádu EP.

⁵¹⁷ Viz britský europoslanec John Purvis, *Cash-for-amendments scandal tip iceberg* [online]. Corporate Europe Observatory, 2011 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/2011/03/cash-amendments-scandal-tip-iceberg>.

⁵¹⁸ Článek 3 Příloha 1 Jednacího řádu EP, Kodex chování.

⁵¹⁹ Paper: Analysis of International Practice of Criminalisation/Decriminalisation of the Provocation of Bribes as Investigative Action & Conflict of Interest and the use of Official Power for Private Gains [online]. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806d8145>.

⁵²⁰ Článek 3 odstavec 1 Přílohy I Jednacího řádu EP Kodex chování.

⁵²¹ Článek 3 odstavec 2 Přílohy I Jednacího řádu EP Kodex chování.

⁵²² Článek 3 odstavec 3 Přílohy I Jednacího řádu EP Kodex chování.

z různorodých činností, které jsou právem povoleny.⁵²³ Zejména bych upozornila na článek 4, odstavec 2, písmeno h), který přímo stanovuje poslancům povinnost hlásit jakékoliv finanční zájmy, které by mohly ovlivnit výkon mandátu poslance. Je nutné uvažovat, že absence těchto jasných pravidel, kterými jsou poslanci vázáni, mohla vést k nesprávnému závěru, že tato „konzultační činnost“ je v souladu s právem. Rozlišování lobbingu a korupce v evropském prostředí v tomto období stálo pouze na morálním uvážení poslanců. I tyto morální a etické hodnoty jsou dnes inkorporovány do právního předpisu, konkrétně do zmiňovaného Kodexu chování poslanců.⁵²⁴ Vhodným řešením transparentnosti těchto situací a opatřením proti střetu zájmů by podle většiny autorů měl být právě mandatorní rejstřík transparentnosti a zavedení uveřejňování tzv. legislativní stopy.⁵²⁵

Dalším případem, na který bych v souvislosti s lobbíngem upozornila je snaha uplatňování vlivu třetích států v rámci EU. Příkladem může být uplatňování čínského vlivu v rámci orgánů EU. Zprávy o lobbíngu pro určité země se objevují napříč časem jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států. Na začátku roku 2020 tak byl otevřen případ, kdy měl bývalý vysoký diplomat EU lobbovat za čínské zájmy. Vysloužilý představitel EU měl po skončení svého angažmá pracovat pro lobbistickou společnost, která propagovala zájmy Číny. Jedná se o jeden z posledních mediální známých případů lobbíngu, který otevírá další otázky spojené s lobbíngem – ať už úpravu přechodu do soukromé sféry po opuštění orgánů a institucí EU nebo snahou ovlivnit rozhodovací procesy pro zájem jiné země, nejen soukromé sféry. Tyto zájmy jsou navíc často ve spojení.⁵²⁶ V těchto případech trestní odpovědnost osob vyplývá z ohrožení bezpečnosti státu. Nová forma hybridní hrozby projevující se prostřednictvím nástrojů lobbíngu a korupce je v rozhodovacím procesu vlivem, se kterým se lze jen těžko vypořádávat. Z právního pohledu je v tomto případě nutné trvat opět na dodržování jednacního řádu ve spojení s kodexy chování představitelů EU a přijmout

⁵²³ Inside Job: When MEPs are lobbyists. Transparency International EU [online]. April 08, 2011 [cit. 2020-06-30]. Dostupné z: <https://transparency.eu/inside-job-when-meps-are-lobbyists/>.

⁵²⁴ Článek 1 odstavec 1 písmeno a Příloha 1 Jednacního řádu EP Kodex chování.

⁵²⁵ Viz. např. AUBY, Jean-Bernard, Emmanuel BREEN a Thomas PERROUD. *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach* [online]. Edward Elgar Publishing, 2014 [cit. 2020-07-19]. ISSN 9781781009352. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=4JrqAgAAQBAJ&dq=olaf+reports+2011+severin&hl=cs&source=gbs_navlinks_s str. 287.

⁵²⁶ CERULUS, Laurenc a Jakob Hanke VELA. Spy probe shakes up Brussels lobbying culture. Politico [online]. 1/17/20 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/spy-probe-shakes-up-european-commission-brussels-lobbying-influence-culture/>.

podobné také pro další úředníky. Nutné je pak upozornit také na závazek vycházející z těchto jednacích ráďů, kdy jsou zvolení představitelé vždy odpověďni také za své zaměstnance a všechny osoby, kterým dávají přístup do institucí. Problémem zůstává nemožnost takové jednání postihnout, nejen vzhledem k absenci reálně odpověďného subjektu, ale také kvůli diplomatickým a ekonomickým vazbám. Jediná možnost sakncionovatelnosti zůstává v postihu osob, které se přímo na prosazování vlivu třetích států podílejí. Za takové je možné považovat představitelé zájmových skupin, které ve prospěch třetích zemí jednají.

Ačkoliv je lobbying sám o sobě problematický, tyto potíže spočívají zejména v etice chování představitelů EU a potažmo lobbistů a ve výkladu právních norem upravujících činnosti související s lobbyingem. K demonstraci tohoto problému a zároveň demonstraci hranice problematiky lobbyingu a korupce je možné využít příkladu finančního sektoru. Lobbying finančního sektoru dlouhodobě patří mezi nejvýraznější uplatňování vlivu v EU, spolu s tabákovým lobbyingem, lobbyingem farmaceutických společností a digitálních společností.⁵²⁷ Zároveň patří mezi oblasti lobbyingu, se kterými je spojeno nejvíce problematických momentů – žádný z nich však neukazuje přímo na korupci. Za neetický postup je považován přístup Evropské komise k finančnímu sektoru, a to zejména po roce 2008, kdy dovolila zástupcům finančního sektoru výrazně zasahovat do tvorby reakce na hospodářskou krizi a zároveň na fungování finančního světa po ní.⁵²⁸ V této době na tvorbě reakce Barrosovy Komise na hospodářskou krizi spolupracovala skupina 8 subjektů, přičemž minimálně 4 ze zástupců působili ve velkých finančních institucích a žádný ze zástupců jiného zájmu.⁵²⁹ Tato skupina měla významný vliv na tvorbu nové legislativy, která vedla dále k posilování postavení finančních institucí. Skupina existovala již od roku 2003 a soustavně zabraňovala iniciativám, které měly finanční sektor upravit lépe. Nejpalčivějším se stal problém hedge fondů a private ekvity fondů, které dlouhodobě postrádaly právní úpravu.⁵³⁰ Finanční lobby dlouhodobě využívalo strategie k odvrácení, nebo alespoň pozdržení jakékoliv regulace. Po roce 2008 byla úprava navržena, z velké části se však na ní podílely právě finanční instituce.

⁵²⁷ ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. str. 212.

⁵²⁸ How the financial lobby won the battle in Brussels. *Corporate Europe Observatory* [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/financial-lobby/2018/09/how-financial-lobby-won-battle-brussels>.

⁵²⁹ Goldman Sachs, Lehman Brothers, Citigroup, BNP Paribas.

⁵³⁰ Jedná se o speciální typ investičních fondů, které nejsou přístupné investorům jako fyzickým osobám, investoři jsou zejména velké finanční instituce. Tyto fondy pak mohou vlastnit různorodé obchodní korporace a mají tak široký dopad na fungování ekonomiky.

K legislativnímu návrhu bylo v Evropském parlamentu podáno dohromady 1600 pozměňovacích návrhů, přičemž některé ze studií tvrdí, že až polovina z nich byla napsána lobbisty.⁵³¹ Byla přijata Směrnice č. 2011/61/EU o správcích alternativních investičních fondů, která měla fungování private ekvity fondů a hedge fondů upravovat.⁵³² Ta je obecně považována za výhru pro finanční sektor.

Vytvoření této konzultační skupiny, byť neetické, bylo v souladu s ustanoveními jak zakládajících smluv, tak právem upravujícím činnost Komise, vzhledem k tomu, že úprava konzultací Komise s veřejností je dispozitivní a Komisi tak dovoluje volit mezi různorodými formáty dle vlastní vůle a aktuální potřeby. Podmínky Interinstitucionální dohody byly naplněny, finanční skupiny registrovány v Rejstříku transparentnosti a schůzky s představiteli EU zaznamenávány. Vykázány byly i další potřebné informace v souladu s Interinstitucionální dohodou, jako jsou finanční prostředky vynaložené na ovlivnění legislativního procesu a další.

Oblast finančnictví je spojena i s dalšími problematickými skutečnostmi. Ty se pojí s problematikou otáčivých dveří, která je blíže rozebírána v první kapitole diplomové práce. Přibližně jedna třetina všech zaměstnanců DG FISMA (finanční Generální ředitelství EU) před působením zde, nebo po jeho skončení pracovala pro soukromé finanční instituce. Vzhledem k tomu, že se jedná o úředníky, kteří připravují veškeré návrhy týkající se regulace této oblasti, může jít oboustranně o problém. Data ukazují, že 92 % konzultací, které DG pořádá je právě s finančními institucemi, respektive s asociacemi, které je zastupují a pouze 8 % se zástupci neziskového sektoru, nevládních organizací a obecně ne-korporátních zájmů.⁵³³ Obdobně vypadají také expertní skupiny, které DG organizuje. Právní základ však určitý poměr nebo sestavení expertních skupin nevyžaduje. Ačkoliv se povinnost otevřeného přístupu přirozeně vztahuje i na DG, jak je uvedeno výše v práci, její přesné postupy však uvedeny nejsou. Služební a pracovní řád

⁵³¹ Regulating investment funds. *Corporate Europe Observatory* [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/2010/11/regulating-investment-funds>.

⁵³² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správcích alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010 Text s významem pro EHP. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32011L0061>.

⁵³³ Financial regulators and the private sector: permanent revolving door at DG FISMA. *Corporate Europe Observatory* [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies-revolving-doors/2018/04/financial-regulators-and-private-sector-permanent-revolving>.

zahrnuje úpravu přechodu do soukromého sektoru také pro tyto úředníky, podle článku 16 musí dodržovat zásady i po skončení svého angažmá. Zároveň při úmyslu působit v soukromém subjektu v oblasti, které se úředník věnoval v rámci svého působení v DG, je nutné tento úmysl do dvou let po skončení pracovního úvazku hlásit. Tato činnost však není výslovně zakázána, pouze podléhá schválení. Stejný otazník vznikl u ředitele Evropského orgánu pro bankovníctví Josého Manuela Campy, který se po odchodu z EBA přemístil do představenstva banky Santander, která je považována za jednoho z největších lobbistů ve finančním sektoru. Problematika otáčivých dveří v těchto orgánech nebyla jednoznačně upravena, proto po ní začal v usneseních volat Evropský parlament. Obdobný problém vznikl u bývalého předsedy Evropské komise José Manuela Barroso, který se, byť po uplynutí doby uvedené v jednacím řádu EK, postavil do čela finanční instituce Goldman Sachs. Ačkoliv toto opět nepředstavuje přímou kolizi s právní úpravou, chování může být považováno minimálně a neetické. Evropský ombudsman zároveň v souvislosti s tím upozornil na nutnost dodržování některých zásad podle článku 245 SFEU i po skončení tohoto období.⁵³⁴ Článek 245 opravdu přímo zakotvuje povinnost dodržovat zásady i po skončení uplatnění v Evropské komisi, což lze vykládat i jako čas po skončení přímého zákazu výkonu povolání pro lobbistické skupiny. Ačkoliv tak Barrosovo chování není přímo v rozporu s tehdejší verzí Kodexu chování komisařů, protože lhůta byla zachována, přechod ke Goldman Sachs může být v rozporu právě s článkem 245 SFEU. Po skončení této doby však chybí vymahatelnost tohoto ustanovení.

Ačkoliv se v jednotlivých případech může jednat o neetický postup, lze shledat, že tyto postupy nejsou v rozporu s právem Evropské unie. Zároveň i přes tyto skutečnosti není se lobbíngem ve finančním sektoru spjatý žádný korupční skandál. V současnosti není žádná zpráva o korupci veřejná, to sice nemusí znamenat, že taková jednání neexistují, nicméně je třeba vycházet z jasných informací a nezakládat výstupy práce na domněnkách. To, že je v této oblasti velmi silný lobbíng může na základě substituční teorie svědčit pro absenci korupčního jednání. A to zejména v případě, kdy se jedná o oblast, ve které je lobbíng takto silný. Ani v této oblasti však neukazuje větší míra lobbíngu na spojení s větší mírou korupce, ale právě naopak. To tvoří jednoznačnou hranici mezi lobbíngem a korupcí a staví je více do opozice a kontrastu než-li na stejnou misku vah.

⁵³⁴ *Ombudsman calls for strengthened ethics rules for ex-Commissioners* [online]. 12 July 2016 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/69172>.

Na základě těchto úvah se domnívám, že jediným společným aspektem lobbingu a korupce je snaha ovlivnit rozhodovací procesy EU. Jedná se o zcela rozdílná jednání, přičemž jedno je v souladu s právem EU, právem přímo chráněné a podstatou EU kýžené. Na druhé straně korupce je právem reprobovaná, korupční jednání je trestné a odmítané i celospolečensky vzhledem k vlivu na legitimitu rozhodování, vnímání i fungování právního státu. Zároveň se nejedná o komplementární jednání, jak bylo dokázáno ve studii, která porovnávala výskyt korupce, lobbingu a jejich vztah. Jistě je možné argumentovat absencí odhalení korupčních praktik spojených s oblastmi typickými pro výkon vlivu zájmových skupin. Takové však nejsou známy a nutné je analyzovat konkrétní informace a fakta. Lze tak uvažovat o vztahu substitučním, kdy volba lobbingu může představovat prostředek v boji proti korupci. Transparentní prostředí vytvořené konkrétními právními normami může přispět nejen k informovanosti rozhodování na úrovni EU, relevantnějším právním normám, ale také v boji proti korupci. Z tohoto důvodu někteří autoři uvádějí, že by právní normy týkající se lobbingu měly být inkorporovány přímo v předpisech týkajících se korupce.⁵³⁵ V takovém případě by hranice těchto jednání mohla být jasně dána. Zařazení právních norem do předpisů týkajících se korupce by napomohlo srozumitelnějšímu chápání rozdílů.

⁵³⁵ Efimov, Eugene. "Lobbying for Bribes: Transparency in Lobbying through Anti-Corruption Law." *Richmond Journal of Global Law and Business*, vol. 16, no. 1, Fall 2016, p. 21-44. *HeinOnline*, <https://heinonline-org.ezproxy.is.cuni.cz/HOL/P?h=hein.journals/rjnglbs16&i=31>.

Závěr

Termín lobbying stále zůstává opředený mnoha otazníky. Lobbying v legislativním procesu je dvousečnou zbraní, může skýtat velké benefity a zároveň může být velkým riskem.⁵³⁶ Je zjevné, že aktuální právní situace není vzhledem k mnoha aspektům ideální. Na úrovni Evropské unie, podobně jako na úrovni mnoha členských států, chybí jediná konkrétní právně vynutitelná úprava, která by nevhodné jednání při účasti na legislativním procesu spojovala se sankcemi. Zároveň právní úprava lobbyingu přispěje k jednoznačnému odlišení účasti na legislativním procesu jakožto právem chráněného jednání v moderní demokracii a snaze ovlivnit legislativní proces netransparentně a v rozporu s právem. Právní úpravu lobbyingu tak lze do určité míry považovat za ochranu před korupčními praktikami.⁵³⁷ Na druhou stranu po analýze existujících právních norem lze dojít k závěru, že určitý právní rámec a právní mechanismy lobbyingu existují. K tomuto závěru jsem došla po právní analýze Interinstitucionální dohody o Rejstříku transparentnosti, jednacích řádů a k nim přiloženým kodexům chování. Při striktním dodržování pravidel uvedených v těchto právních dokumentech by měla účast zájmových skupin na legislativním procesu naplňovat svůj účel – přispívání k tvorbě právních norem adekvátně reagujících na situaci ve společnosti. V této formě by tak měl být lobbying přímo právem chráněný.

Určitým mezistupněm je poté termín „nevhodného chování“, který zavádí právě interinstitucionální dohoda. Lobbyisté, kteří by k naplnění účelu využili tohoto nevhodného chování, ačkoliv by se nejednalo přímo o korupci, by podléhali této správněprávní odpovědnosti. Ačkoliv právní normy, ze kterých lze hranice lobbyingu čerpat, reálně ani nemohou hrozit jinými sankcemi, než je vyškrcnutí z Rejstříku transparentnosti a s tím spojených výhod, pro fungování zájmových skupin by se jednalo o citelnou ztrátu. Nevhodné chování ale zůstává určitou šedou zónou. Představitelé EU pak podléhají disciplinární pravomoci při nedodržení závazných kodexů chování nebo jednacích, služebních a pracovních řádů.

⁵³⁶ Bod 95 Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e) str 20.

⁵³⁷ Důvodová zpráva, *Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4, Vládní návrh Zákona o lobbování* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=565&CT1=0&fbclid=IwAR2BxY4DnLFn-5B96RV22IXRxs85raDf5h2gf-3TU-HI1p5qQz8hH1-UZOo>.

Posledním a nejzávažnějším stupněm snahy ovlivnit legislativní proces jsou pak korupční praktiky. Tyto nesměřují k naplňování hodnot EU nebo naplnění práva na účast ve veřejné správě. Jako s jediným jednáním je s korupcí také přímo spojena trestněprávní odpovědnost. Osoby, které by se korupce dopustily, budou podléhat jak správněprávní a disciplinární pravomoci, tak trestní. Korupce je jak právně, tak sociálně, společensky škodlivým jevem a právo Evropské unie na tuto situaci adekvátně reaguje.

Z mého pohledu dochází ke střetu více zájmů a priorit EU. Postoj Evropské unie snažící se o otevřenost, transparentnost a informovanost je správným a poměrně logickým přístupem instituce této velikosti. S nárůstem počtu zastupovaných lidí, činností a pravomocí dochází zároveň k nárůstu nutnosti vytvořit procesy, které zajistí, že rozhodování instituce nebude příliš vzdálené reálnému životu. Evropská unie využívá především principů participativní demokracie, to ale samo o sobě přestává stačit. Princip subsidiarity doplňuje a stává se určitým vodítkem pro rozhodovací procesy EU. Problémem napříč EU zůstává nedostatek informací, který se orgány EU snaží řešit právě otevřenými konzultacemi a možnostmi participace. Lobbisté tak jednoduše využívají obchodních praktik při ovlivňování legislativního procesu – mění svou expertizu a data za přístup a možnosti ovlivnění procesů.⁵³⁸ To je z pohledu účasti lidu na demokracii nepochybně správné. Snaha sdělit informace a data potřebná pro rozhodnutí na úrovni EU je přirozenou a z mého pohledu dokonce naprosto zásadní v instituci této velikosti a významu. Sdílení dat a fungující vzájemný dialog je předpokladem nejen legitimacy rozhodování, ale také technické správnosti rozhodnutí.⁵³⁹

Při zachování logiky struktury práce bych jako první ráda zdůraznila nerovný přístup evropských institucí k této problematice. Zatímco Komise, jakožto nezávislý „ryze evropský“ orgán přistupuje ke konzultacím velmi otevřeně a zároveň velmi zodpovědně ke styku se zájmovými skupinami a Evropský parlament v obdobném duchu, oproti tomu Rada k problematice projevuje určitou míru nezájmu.⁵⁴⁰ Přístup k Rejstříku transparentnosti a tím pádem také nutnost zveřejňování

⁵³⁸ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 2.

⁵³⁹ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 21.

⁵⁴⁰ Viz kapitola o právní úpravě vlivu zájmových skupin této diplomové práce.

komunikace se zájmovými skupinami tak, jak je zakotven v jednacím řádu Komise i Parlamentu, je ve vyjednávání již několik let. Jak uvádím výše, Rada se může zdát jako orgán zastupující zejména zájmy členských států, je třeba ale zohlednit fakt, že k zájmům jednotlivých států bezesporu patří zájmy jejich národních korporací. Ovlivňování skrze Radu, případně přes COREPER a další jednotlivé úředníky může být denní praxí, kterou pro chybějící úpravu nebo přistoupení k Interinstitucionální dohodě o Rejstříku transparentnosti nikdo nemonitoruje.

Minimálně problematické může být také rozdělení osob, které mají na legislativní proces vliv a přístup k nim. Prvním z nich je naprostá kapacitní asymetrie subjektů snažících se sdělit informace potřebné pro rozhodnutí orgánů EU.⁵⁴¹ Benátská komise například přímo zmiňuje problém, kdy lobbisti s největší finanční kapacitou mohou vykonat největší vliv, ačkoliv takový možná neodpovídá zájmu (byť partikulárnímu nebo menšinovému) společnosti.⁵⁴² Tento pomyslný souboj je někdy označován za boj Davida s Goliášem, protože i přes tuto výraznou evidentní nerovnováhu mohou nevládní organizace, podobně jako David, se svými záměry nakonec zvítězit. Uvažovat je nutné také rozříštěnost nevládních organizací, která často vede k nekoordinovanému přístupu a ztrátě váhy argumentů i jejich velmi úzkému rozšíření.⁵⁴³ Naopak někteří autoři na základě praktické zkušenosti uvádějí, že Evropská komise jedná přednostně právě s neziskovými organizacemi ve smyslu pozitivní diskriminace.⁵⁴⁴ Přestože takový přístup se může zdát na první pohled výhodný a dostatečný k vyrovnání kapacitní asymetrie, ve svých důsledcích ji spíše prohlubuje. Vzhledem k tomu, že příslušníci nevládních organizací mají ke členům Komise privilegovaný přístup, a tedy usnadnění ve snaze ovlivnit legislativní proces, v důsledku je tento zvyk nevede ke sjednocení přístupu a vytvoření jednoznačné, relevantní a racionální protiváhy. Zároveň toto potencuje subjekty s ryze ekonomickými zájmy volit formu nevládních organizací, což dále vede k rozvolňování věrohodnosti a relevance NGO's jakož i celého lobbistického

⁵⁴¹ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 7.

⁵⁴² Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* [online]. 2013 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).

⁵⁴³ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 50.

⁵⁴⁴ GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 51.

systemu jako prostředku k získání důvěryhodných dat a informací.⁵⁴⁵ Národní organizace, které by v EU měly být slyšet, zejména organizace zaměřující se na pomoc lidem jakkoliv znevýhodněným, ochranu životního prostředí nebo lidské zdraví, nemají dostačující kapacity, aby mohly v procesech konkurovat velkým obchodním společnostem. Na druhou stranu z účasti na legislativním procesu nelze apriorně vyřadit sdělování informací velkých korporací, které jsou obvykle považovány za nejpalčivější subjekt v ovlivňování rozhodovacích procesů. Na základě zásady rovnosti musí být na osoby pohlíženo stejnou optikou až do chvíle, kdy překročí hranice práva.⁵⁴⁶ Stejně tak na jejich prosazování zájmu v rámci rozhodovacích procesů. Lobbying tabákových společností z tohoto pohledu musí být vnímán stejně jako lobbying ekologických organizací, byť morální imperativ může tvrdit naprostý opak.

Na potírání korupce a tím zamezení nezákonného vlivu na rozhodovací procesy EU může mít vliv také politika evropských institucí k praní špinavých peněz. Většina představitelů EU je povinna předkládat prohlášení o finančních zájmech. Jestliže korupcí protizákonně získané finance nebudou osoby s rozhodovací pravomocí schopny „vyprat“, přirozeně by takové pravidla měla snížit také míru korupčního jednání. Snahy o úpravu této oblasti byly jedny z prvních v rámci europeizace trestního práva.⁵⁴⁷

Po analýze současné právní situace jsem nicméně došla k závěru, že právní úprava na úrovni Evropské unie je obsahově dostatečná. Interinstitucionální dohoda definuje lobbying celistvěji než legislativa mnohých členských států a adekvátně se s touto problematikou vyrovnává. Problémem zůstává právní závaznost těchto předpisů pro všechny subjekty, jejich vynutitelnost a případná sankcionovatelnost. Obsah Interinstitucionální dohody by měl být závazný pro všechny zájmové skupiny působící v Evropské unii, bez ohledu na jejich registraci. Registrace subjektů se v současné době snaží evropská úprava dosáhnout prostřednictvím zákazu představitelů EU komunikovat s jinými osobami, než jsou právě ty zapsané v Registru. Ačkoliv se jedná o mechanismus, který by měl dlouhodobě fungovat, úprava je nepřehledná a nedává dostatečné záruky. Přijetí obsahově

⁵⁴⁵ Viz také GUÉGEN, Daniel. *Evropský lobbying*. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3. str. 54.

⁵⁴⁶ Např. článek 10 SEU.

⁵⁴⁷ KMEC, Jiří. *Evropské trestní právo: mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva*. C.H. Beck, 2006. ISBN 9788071795353. str. 110.

stejného dokumentu ve formě nařízení by představovalo bezpečnější a jistější položení hranic účast zájmových skupin v legislativním procesu a zároveň by přispělo k transparentnosti jejich činnosti pro širší veřejnost i představitele EU. Současně je nezbytné, aby si osoby s rozhodovací pravomocí v EU byly vědomy povinností, které jim plynou z těchto pozic. Ačkoliv je úprava v organizačních předpisech jednoznačná, právní základ v nařízení by napomohl přehlednosti právní situace. Porušení těchto kodexů by mělo být sankcionovatelné. Například osoby, které poruší zásady čestného jednání až po skončení svého působení v EU (problematika otáčivých dveří) jsou v rámci disciplinárních pravomocí sankcionovatelné pouze v malém rozsahu. Nevhodné chování musí být nevýhodné i pro samotné představitele EU. Finanční pokuta nebo například diskvalifikace z další možnosti ucházet se o místo v orgánech EU nebo jakkoliv dále v institucích působit v budoucnu by mohla lépe reagovat na porušování kodexů. Tuto svou domněnku zakládám také na počtu skandálních případů lobbingu nebo korupce po přijetí kodexu chování poslanců.

Problematickou by však stále zůstala kontrola chování zájmových skupin i představitelů EU. V této oblasti by bylo možné částečně se inspirovat Francií. Francie mimo konkrétní zákonné úpravy lobbingu vytvořila správní úřad, který se problematice transparentnosti věnuje. Ačkoliv jsou pravidla chování volených i nevolených představitelů EU z jednacích řádů, služebních a pracovních řádů a kodexů chování jasná, Unie postrádá subjekt, který by nad transparentností vykonával působnost a k tomuto mu byly svěřeny pravomoci.⁵⁴⁸

Třetí oblastí, která by mohla vést k potírání nekalého ovlivňování rozhodovacích procesů je důsledná politika v boji proti špinavým peněz. Za předpokladu perfektně fungujících mechanismů k zabránění praní špinavých peněz, by se nekalé ovlivnění zahrnující jakékoliv finanční výhody se stalo mnohem náročnějším.

Jako jednu z možných nápomocných nástrojů označují někteří autoři fenomén whistle-blowingu. Na případech Disegate, Panama Papers nebo Cambridge Analytica demonstrují, že whistle-

⁵⁴⁸ Viz. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. ledna 2020 o orgánech a institucích hospodářské a měnové unie: prevence střetu zájmů po ukončení pracovního poměru ve veřejném sektoru (2019/2950(RSP)). *European Parliament* [online]. Leden 2020 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0017_CS.html.

blowěři jsou důležitým článkem v odhalování jakéhokoliv neetického jednání.⁵⁴⁹ Posílení postavení whistle-blowerů lze sledovat v návrhu nové směrnice Evropské komise.⁵⁵⁰ Osoby, které pracují v soukromé sfěře a setkají se s protizákonným jednáním ze strany soukromoprávních osob nebo nevhodnými kontakty s úředníky, by měly být dostatečně motivované, aby toto jednání oznámily. To předně znamená vyloučení deliktů odpovědnosti pro tyto osoby. V tomto směru by bylo nezbytné přijmout právní úpravu, která by přístup k whistle-blowerům sjednocovala ve všech členských státech. Pokud jde o odhalování korupce nebo nevhodného jednání ze strany úředníků, mám za to, že jde o jeden z velmi efektivních nástrojů.

Ryze technické řešení bez nutnosti přijímání právní úpravy prostřednictvím řádného legislativního procesu mohou být striktní podmínky pro vstup do jednotlivých institucí. Je zjevné, že taková úprava není schopna pokrýt veškeré aktivity a snahy o ovlivnění zákonodárského procesu, může však nastavit minimální standardy pro chování lobbistů v jednotlivých institucích. Zároveň taková forma kodexu může působit nejen na otevřené lobby, ale na všechny osoby přicházející do budov institucí. Podobné řešení je popisováno například ve Velké Británii.⁵⁵¹ Obdobná pravidla se pak musí vztahovat také na zaměstnance instituce nebo přímé zaměstnance členů Evropského parlamentu. De facto by se jednalo o nutnost prohlášení, které by osoby stvrzovaly svým podpisem při vstupu do Parlamentu (a to nehledě na zápis v Rejstříku transparentnosti).

Z právní úpravy i každodenní reality evropských institucí je zjevné, že považují působení zájmových skupin a sdělování informací za nedílnou součást rozhodovacích procesů. A to zejména z důvodu možnosti získávání velkého množství relevantních informací. Za obecnou a ve své podstatě nejvýznamnější motivaci pro dodržování právně nezávazných pravidel lze považovat důvěryhodnost samotných lobbistů.⁵⁵² Diskreditace zájmové skupiny kvůli korupčnímu jednání,

⁵⁴⁹ DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009. str. 5.

⁵⁵⁰ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. *European Commission* [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_8.pdf.

⁵⁵¹ ZETTER, L. *Lobbying: The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020 str. 11.

⁵⁵² ZETTER, L. *Lobbying: The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. [cit. 01.10.2019]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>, str. 299.

činnosti bez registrace nebo zásadnímu porušování kodexu nebo dalším porušením pravidel může zájmovou skupinu zcela vyřadit pro dotčené jednání i každé další snahy ovlivnit rozhodovací procesy. V tomto případě ale uvažujeme pouze otevřeně působící zájmové skupiny, nikoliv ilegálně působící vlivy a osoby s tím spojené.

Smyslem a cílem mé práce bylo analyzovat, zda-li existují právní mechanismy, které upravují lobbistickou činnost a ta tak má určité hranice, poukázat na rozdíly mezi „formalitou“ a „realitou“ přijímáních právních norem EU a na neformální projevy zájmových skupin v tomto procesu. Vnímání postupů v rámci legislativního procesu optikou účasti zájmových skupin nabízí prostor pro poměrně netradiční úvahu o normotvorbě Evropské unie. Zároveň práce cílila na jasné vymezení rozdílů mezi lobbinkem a korupcí. Tuto hranici je vhodné na závěr práce zopakovat - hranice mezi lobbinkem a korupcí je v momentu, kdy třetí osoba (nebo představitel EU) spojuje rozhodnutí představitel EU s následkem, tedy se vznikem výhody. Rozhodování poslanců, komisařů nebo úředníků EU musí být zcela nezávislé a prosté ovlivnění spojeného se zásahem do osobních zájmu.⁵⁵³

Je lobbink legitimní součástí naší společnosti? Zcela jistě ano. Ostatně na lobbink jako každodenní součást našeho života upozorňují i samotní lobbisté, jako příklad využívají Ovidiovo dílo Umění milovat a „lobbistickou“ činnost mladých lidí v soukromé sféře.⁵⁵⁴ Takové přirovnání lze s trochou nadsázky přijmout. V právním státě je ale nutné těmto postupům ve veřejné sféře dát jednoznačné hranice.⁵⁵⁵ A to i proto, aby byla legitimní účast v rozhodovacích procesech jednoznačně odlišena od korupce.

⁵⁵³ Viz například HOUILLON, Grégory. *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach (Studies in Comparative Law and Legal Culture series)* [online]. Edward Elgar Pub, 2014 [cit. 2020-03-24]. ISBN 978-1781009345. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=4JrqAgAAQBAJ&pg=PR25&lpq=PR25&dq=SZAREK-MASON,+Patrycja.+OLAF&source=bl&ots=HV2H-kOT9h&sig=ACfU3U1UHtg7Ac_D6Req_sjCNGGhPQy5sQ&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwjt45rc7bLoAhWQXsAKHRR8C7QQ6AEwAHoECAgQAQ#v=onepage&q=SZAREK-MASON%2C%20Patrycja.%20OLAF&f=false str. 53.

⁵⁵⁴ VAN SCHENDELEN, Rinus. *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel* [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmx1YmtfXzc3NzAyN19fQU41?sid=2fd41328-bcd2-4740-b859-76cf38bd4ff1@sessionmgr4006&vid=2&format=EB#> str. 59.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BLANKE, Hermann-Josex a Stelio MANGIAMELI. The Treaty on European Union (TEU): A Commentary [online]. 2013. Springer Science & Business Media [cit. 2020-06-25]. ISBN 9783642317064. Dostupné z:

[https://books.google.cz/books?id=hPu8BAAAQBAJ&pg=PA1199&lpg=PA1199&dq=the+treaty+on+european+union+\(teu\)+a+commentary+pdf&source=bl&ots=0hRzZNxrE7&sig=ACfU3U1P5q_o04KHgXpzo_KUcf_tScXCcw&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwihl67RwpzqAhXBqaQKHSgyDdQQ6AEwB3oECAGQAQ#v=onepage&q&f=false](https://books.google.cz/books?id=hPu8BAAAQBAJ&pg=PA1199&lpg=PA1199&dq=the+treaty+on+european+union+(teu)+a+commentary+pdf&source=bl&ots=0hRzZNxrE7&sig=ACfU3U1P5q_o04KHgXpzo_KUcf_tScXCcw&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwihl67RwpzqAhXBqaQKHSgyDdQQ6AEwB3oECAGQAQ#v=onepage&q&f=false)

COEN, David a Jeremy RICHARDSON. Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues [online]. OUP Oxford, 2009 [cit. 2020-05-05]. ISBN 9780191607219. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=NBIXzej9stkC&hl=cs&source=gbs_navlinks_s

DIALER, Doris a Margarethe RICHTER. Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends [online]. Springer, 2018 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9783319988009.

GŘIVNA, Tomáš. The Fight against Corruption under European Law. In: TOMÁŠEK, Michal. Europeizace trestního práva. Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-737-9.

GUÉGEN, Daniel. Evropský lobbying. Brno, Česká republika: BMS Creative, 2008. ISBN 978-80-254-3397-3.

JELÍNEK, Jiří, Tomáš GŘIVNA, Sergej ROMŽA, Jana TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ a Anna SYKOVÁ. Trestní právo Evropské unie. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9.

KELLERBAUER, Manuel a Jonathan TOMKIN. The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary [online]. Oxford University Press, 2019 [cit. 2020-07-06]. ISBN 9780192513403

KMEC, Jiří. Evropské trestní právo: mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva. C.H. Beck, 2006. ISBN 9788071795353.

LENAERTS, Koen a Piet VAN NUFFEL. Constitutional Law of the European Union. 2005. Thomson/Sweet & Maxwell. ISBN 9780421886100.

MELCHIOR, Sigrid. A Reporter's Guide to the EU [online]. Taylor & Francis, 2017 [cit. 2020-06-30]. ISBN 9781317192824.

MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. Lobbying v moderních demokraciích. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0.

PIRIS, Jean-Claude. Titul: The Lisbon Treaty : A Legal and Political Analysis [online]. 2010 [cit. 2020-06-25]. Dostupné z: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzM0NDY1NV9fQU41?sid=26f241b7-2bab-4e36-a923-1ec38ae30d76@sessionmgr4007&vid=11&format=EB>

PÍTROVÁ, Lenka. Evropská dimenze legislativního procesu. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.

PÍTROVÁ, Markéta a Radana KUBOVÁ. Rejstřík transparentnosti EU: Hodnocení regulačních pravidel podle CPI. Středoevropské politické studie 4:324-341. Česká republika, (4/2013). Dostupné také z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=7601>, citováno 18. 3. 2020

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach (Studies in Comparative Law and Legal Culture series) [online]. Edward Elgar Pub, 2014 [cit. 2020-03-24]. ISBN 978-1781009345. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=4JrqAgAAQBAJ&pg=PR25&lpg=PR25&dq=SZAREK-MASON,+Patrycja.+OLAF&source=bl&ots=HV2H-kOT9h&sig=ACfU3U1UHtg7Ac_D6Req_sjCNGGhPQy5sQ&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwj45rc7bLoAhWQXsAKHRR8C7QQ6AEwAHoECAgQAQ#v=onepage&q=SZAREK-MASON%2C%20Patrycja.%20OLAF&f=false

SCHENDELEN, M. P. C. M. van. Jak lobbovat v Evropské unii, aneb, Machiavelli v Bruselu. Brno: Centrum strategických studií, 2004. Evropská politika. ISBN 80-86598-75-6. str 209

SCHÜTZE, Robert. European Union Law. 2015. Velká Británie: Cambridge University Press, 2015. ISBN 978-1-107-41653-6.

SVOBODA, Pavel. Úvod do evropského práva. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9.

SYLLOVÁ, Jindřiška. Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.

ŠLOSARČÍK, Ivo, Zuzana KASÁKOVÁ a kolektiv. InSTITUTE Evropské unie a Lisabonská smlouva [online]. 1. České Budějovice: Grada Publishing, 2013 [cit. 2020-03-20]. ISBN 978-80-247-8496-0.

TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-546-6.

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ, et al. Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7.

TÝČ, Vladimír. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 7. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-243-1.

VAN DEN HERIK, Larissa a Carsten Stahn. The Diversification and Fragmentation of International Criminal Law [online]. Martinus Nijhoff Publishers, 2012 [cit. 2020-06-25]. ISBN 9789004214590.

Dostupné z:

https://books.google.cz/books?id=NxMszJ6x81cC&dq=relation+international+criminal+law+european+criminal+law&hl=cs&source=gbs_navlinks_s

VAN SCHENDELEN, Rinus. The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussel [online]. 4. vydání. Amsterdam University Press [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmx1YmtfXzc3NzAyN19fQU41?sid=2fd41328-bcd2-4740-b859-76cf38bd4ff1@sessionmgr4006&vid=2&format=EB#>

VAN WINDEN, Frans, Charles ROWLEY a Friedrich SCHNEIDER. The Encyclopedia of Public Choice [online]. Springer Science & Business Media, 2004 [cit. 2020-03-31]. ISBN 9780792386070.

ZETTER, L. Lobbying : The Art of Political Persuasion. Petersfield: Harriman House, 2008. ISBN 9781905641697. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=252587&lang=cs&site=ehost-live>. Citováno 27. 4. 2020

ZWAAN, Jaap de, Martijn LAK, Abiola MAKINWA a Piet WILLEMS. Governance and Security Issues of the European Union: Challenges Ahead [online]. Springer, 2016 [cit. 2020-05-06]. ISBN 9789462651449. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=f9eSDQAAQBAJ&pg=PA81&lpg=PA81&dq=european+ombudsman+trialogue&source=bl&ots=bZ7qei3nJ2&sig=ACfU3U09Cz3FSSxh8290sjNadKZPzYd8Hg&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwiQy8ms7J7pAhVfBWMBHZD6DFIQ6AEwA3oECAMQAQ#v=onepage&q=european%20ombudsman%20trialogue&f=false>

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Access to European Parliament, Council and Commission documents [online]. EUR-Lex [cit. 2020-06-25]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:114546>

ADVOCACY. Cambridge Dictionary | English Dictionary, Translations & Thesaurus [online]. Copyright © Cambridge University Press [cit. 01.10.2019]. Dostupné z: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/advocacy> <https://lobbyit.com/advocacy-vs-lobbying-understanding-difference/>

Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_cs

Akreditovaní asistenti europoslance Jana Zahradila [online]. [cit. 2020-3-18]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/meps/cs/23712/JAN_ZAHRADIL/assistants

Anti-money laundering and counter terrorist financing. European Commission [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en

Austrian ex-MEP Ernst Strasser jailed for bribe-taking. BBC [online]. April 08, 2011, 14 January 2013 [cit. 2020-06-30]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-21017914>

Belgium: Belgian Supreme Court Confirms That Joint Lobbying Activities Do Not Constitute Restriction Of Competition. Mondaq [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.mondaq.com/antitrust-eu-competition-/738800/belgian-supreme-court-confirms-that-joint-lobbying-activities-do-not-constitute-restriction-of-competitio>

BENITO, Demelsa, “The European Union Criminal Policy against Corruption: Two Decades of Efforts”. Polít. crim. Vol. 15, N° 27 (July 2019), [cit. 20.03.2020] Dostupné z: <http://politerim.com/wp-content/uploads/2019/06/Vol14N27A15.pdf>

BERKHOUT, Joost a Marcel HANEGRAAFF. Is the EU different? Comparing the diversity of national and EU-level systems of interest organisations. Taylor Francis Online [online]. 2017 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2017.1308695>

Boj proti korupci v EU. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:lf0004>

Boj proti podvodům. EUR-Lex: Glosář shrnutí [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/fight_against_fraud.html?locale=cs

BRANDSMA, Gijs Jan. Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy* [online]. 2011 [cit. 2020-05-06]. DOI: 10.1080/13501763.2018.1528295. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2018.1528295?needAccess=true#aHR0cHM6Ly93d3cudGFuZGZvbmxpbmUuY29tL2RvaS9wZGYvMTAuMTA4MC8xMzUwMTc2My4yMDE4LjE1MjgyOTU/bmVlZEFjY2Vzc210cnVlQEBAMA==>

BUX, Udo. Evropská občanská iniciativa. Fakta a čísla o Evropské unii: Evropský parlament [online]. 2/2020 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/149/evropska-obcanska-iniciativa>

CAMPOS, Nauro F. a Francesco GIOVANNONI. Lobbying, corruption and political influence [online]. Springer Science, 2004 [cit. 2020-07-06]. Dostupné z: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=0d1e230f-8a09-4229-8cd1-43fd0881149c%40sessionmgr101>

Cash-for-amendments scandal tip iceberg [online]. Corporate Europe Observatory, 2011 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/2011/03/cash-amendments-scandal-tip-iceberg>

CERULUS, Laurenc a Jakob Hanke VELA. Spy probe shakes up Brussels lobbying culture. *Politico* [online]. 1/17/20 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/spy-probe-shakes-up-european-commission-brussels-lobbying-influence-culture/>

Co jsou to meziskupiny a jak jsou vytvářeny? | Zpravodajství | Evropský parlament. [online]. Copyright © Evropský parlament [cit. 18.03.2020]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/faq/10/co-jsou-to-meziskupiny-a-jak-jsou-vytvareny>

Commission discussion paper "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership", Access to European Union law [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0011>

CORONA, Daniel. The adoption of secondary legislation through comitology in the EU: Some reflections on the regulations (EU) 182/2011 in comparison with the pre-lisbon reform. *Theory & Practice of Legislation*. 2014, Vol. 2 Issue 1, p85-107. 23p. [online]. [cit. 2020-04-01]. DOI: 10.5235/2050-8840.2.1.85. ISSN 2050-8840. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/ehost/detail/detail?vid=0&sid=8acd93c3-afee-418f-9f14-3601891201de%40sdc-v-sessmgr03&bdata=JkF1dGhUeXBIPWlwLHN0aWImbGFuZz1jcyZzaXRIPWVob3N0LWxpdmUmc2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#db=asn&AN=97208766>

Criminal Law Convention on Corruption [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/criminal-law-convention-on-corruption#/>

DAUNER, Matthias a Klaus-Dieter SOHN. Legislation by way of triologue The end of transparent representative democracy? *CepInput* [online]. 9/2015 [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: https://www.cep.eu/Studien/cepInput_Triolog/cepInput_Legislation_by_way_of_trialogue.pdf

Efimov, Eugene. "Lobbying for Bribes: Transparency in Lobbying through Anti-Corruption Law." *Richmond Journal of Global Law and Business*, vol. 16, no. 1, Fall 2016, p. 21-44. *HeinOnline*, <https://heinonline-org.ezproxy.is.cuni.cz/HOL/P?h=hein.journals/rjnglbs16&i=31>.

Evropský úřad pro boj proti podvodům – pravidla vyšetřování. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legisum:4401811>

Financial regulators and the private sector: permanent revolving door at DG FISMA. Corporate Europe Observatory [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies-revolving-doors/2018/04/financial-regulators-and-private-sector-permanent-revolving>

Fraud investigators barred from MEPs' offices [online]. Financial Times [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/5e6e8d3e-5558-11e0-87fe-00144feab49a>

Freedom of Expression, the Media and Journalists - Case-law of the European Court of Human Rights – 4 th edition [online]. 2017 [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/freedom-of-expression-the-media-and-journalists-iris-themes-vol-iii-de/16807c1181>

Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance. OECD [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

HOLMAN, Craig a William LUNEBURG. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform* [online]. 2 Macmillan Publishers, 2012 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/iga.2012.4.pdf>.

How the financial lobby won the battle in Brussels. Corporate Europe Observatory [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/financial-lobby/2018/09/how-financial-lobby-won-battle-brussels>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legisum:133027>. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=legisum:133027>

Inside Job: When MEPs are lobbyists. Transparency International EU [online]. April 08, 2011 [cit. 2020-06-30]. Dostupné z: <https://transparency.eu/inside-job-when-meps-are-lobbyists/>

Jednací řád Evropské komise. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ao10004>

Komentář k jednacímu řádu Rady. Lucembursko: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016 [online]. [cit. 2020-04-29]. ISSN QC-04-15-692-CS-N. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/29804/qc0415692csn.pdf>

KOTTAS, Vasileios. European Citizens Initiative. European Politeia [online]. 2018 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=37ce2f09-5e3f-4681-9863-d5df3620da8e%40pdc-v-sessmgr06>

KRULIŠ, Kryštof a Eva PRUDILOVÁ. NGO lobbying v Evropské unii: Studie Spotřebitelského fóra za podpory nadace Fridricha Naumanna. 2019. Dostupné také z: https://spotrebiteleskeforum.cz/wp-content/uploads/2019/10/Studie_FNF_Final.pdf

KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu EU. Euroskop.cz [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>

LABOUTKOVÁ, Šárka. Posilování principu subsidiarity jako jeden z faktorů růstu vlivu regionů v rozhodovacích procesech Evropské unie. Ekonomický časopis [online]. Slovensko, 03/2012 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=181003>

Laughing all the way to the banks: top finance regulator moves to top lobbyist role. Corporate Europe Observatory [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/2019/09/laughing-all-way-banks-top-finance-regulator-moves-top-lobbyist-role>

Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making, Recommendation CM/Rec(2017)2. Council of Europe [online]. 2017 [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

Lobbying in the European Union. Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs [online]. 09/2007 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf

MARZOCCHI, Ottavio. Ochrana základních práv v EU. Evropský parlament: Fakta a čísla o Evropské unii [online]. [cit. 2020-03-27]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/146/ochrana-zakladnich-prav-v-eu>

MARZOCCHI, Ottavio. Petiční právo. Fakta a čísla o Evropské unii: Evropský parlament [online]. 12/2019 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/148/peticni-pravo>

MIČICOVÁ, Barbora, Štěpán PECHÁČEK a Jan VLNA. Zákonná úprava lobbingu ve vybraných zemích. Parlamentní institut: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. 2015 [cit. 2020-05-08].

MLSNA, Petr. Občanství národních států a Evropské unie – filozofické základy a vývoj. The Central and Eastern European Online Library [online]. Czech Republic: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2/2014 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/148/peticni-pravo>

Nářízení 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 L 145 , 31/05/2001 S. 0043 - 0048 [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32001R1049>

Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu o uzavření interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem a Komisí o společném rejstříku transparentnosti (2010/2291(ACI)) [online]. 2011 [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0174+0+DOC+XML+V0//CS>

Návrh zákona o lobbingu z roku 2009, V. volební období: Sněmovní tisk 994. : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2015, **2009** [cit. 2020-05-08].

Návrh: Interinstitucionální dohoda o povinném rejstříku transparentnosti, COM(2016) 627 final. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52016PC0627>, zobrazeno 18. 3. 2020

O nás. Evropský výbor regionů [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://cor.europa.eu/cs/about>

Ochrana finančních zájmů EU - boj proti podvodům. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133019>

OLAF's investigation concerning the complainant, following the publication of the article "Cash for Legislation" by the UK newspaper 'The Sunday Times' [online]. Evropský veřejný ochránce práv [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/opening-summary/en/11235>

Ombudsman calls for strengthened ethics rules for ex-Commissioners [online]. 12 July 2016 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/69172>

Ombudsman calls on Member States to back EU Transparency Register. European Ombudsman [online]. 11/2014 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/54096>

Parliament half-opens its doors to OLAF [online]. Euractiv, 2011 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/parliament-half-opens-its-doors-to-olaf/>

PETER, Laurence. *Fourth Euro MP named in lobbying scandal* [online]. BBC News, 28 March 2011n. 1. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-12880701>

Podvody a korupce. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/fight_against_fraud.html?root_default=SUM_1_CODED%3D22,SUM_2_CODED%3D2204&locale=cs

Politické skupiny v EP. Euroskop.cz: Oddělení institucionální komunikace ÚV ČR [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9254/sekce/politicke-skupiny-v-ep/>

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. European Commission [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_8.pdf

Průvodce řádným legislativním postupem. Rada Evropské unie [online]. Brusel [cit. 2020-05-06]. DOI: 10.2860/26143 QC-04-15-816-CS-N. ISSN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: https://www.cep.eu/Studien/cepInput_Trilog/cepInput_Legislation_by_way_of_trialogue.pdf

Putin spokesman Peskov's daughter working as EU intern - BBC News. BBC - Homepage [online]. Copyright 2020 BBC. [cit. 18.03.2020]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-47370408>

Regulating investment funds. Corporate Europe Observatory [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/2010/11/regulating-investment-funds>

Regulation of lobbying across the EU. European Parliament Research Service [online]. December 2016 [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf

Resolution on combating corruption in Europe. Official Journal C 17 of 22.1.1996 [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51995IP0314>

Severin: Time for Action [online]. Corporate Europe Observatory, 2012 [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/blog/severin-time-action-0>

SCHULTZ, Teri. Lobbying scandal shocks Europe; members of the European Parliament resign (VIDEO). The World [online]. April 08, 2011 [cit. 2020-06-30]. Dostupné z: <https://www.pri.org/stories/2011-04-08/lobbying-scandal-shocks-europe-members-european-parliament-resign-video>

Technical Paper: Analysis of International Practice of Criminalisation/Decriminalisation of the Provocation of Bribes as Investigative Action & Conflict of Interest and the use of Official Power for Private Gains [online]. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806d8145>

TEIXEIRA, Vitor. ECJ rules that trilogues need to be transparent. Transparency International [online]. 23 March, 2018 [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://transparency.eu/ecj-rules-that-trilogues-need-to-be-transparent/>

The European Parliament must in principle grant access, on specific request, to documents relating to ongoing trilogues: The work of the trilogues constitutes a decisive stage in the legislative process. General Court of the European Union: Press Release No 35/18 [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180035en.pdf>

The revolving door in detail. ALTER-EU [online]. [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/the-revolving-door-in-detail>

The Role of NGOs in European Governance, The Annals of the „Stefan cel Mare“ University of Suceava, [online]. Copyright © [cit. 01.10.2019]. Dostupné z: <http://www.annals.seap.usv.ro/index.php/annals/article/viewFile/313/321>

TODOROVA, Elena. European Citizens Initiative - Bridging the Distance Between the European Union and Its Citizens. *V i z i o n e*: UDC 321. 7 : 316. 344. 5 (4 – 672 EY : 497. 7) [online]. 2018 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=28bdde04-6e04-45f3-a0df-fe362668bbc0%40pdc-v-sessmgr03>

Transparency of lobbying at EU level: Briefing. European Parliament [online]. December 2015 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572803/EPRS_BRI\(2015\)572803_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572803/EPRS_BRI(2015)572803_EN.pdf)

Transparency of lobbying in Member States: Comparative analysis. EPRS | European Parliamentary Research Service [online]. 2016 [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf

Transparency register: who is lobbying the EU? (infographic) | News | European Parliament. [online]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>

Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích. OECD [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

Útvary / výkonné agentury. Evropská komise [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/departments_cs

Vládní návrh Zákona o lobbování, Sněmovní tisk 565/0, část č. 1/4. : *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2015 [cit. 2020-05-08]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=565&CT1=0>

Výborový týden: základní kámen parlamentní práce. Evropský parlament: Zpravodajství [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/eu-affairs/20140829STO56903/vyborovy-tyden-zakladni-kamen-parlamentni-prace>

Výbory v EP. Euroskop.cz: Věcně o Evropě [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9252/sekce/vybory-v-ep/>

VYMĚTAL, Petr. Comparison of models of lobbying regulation in EU countries [online]. 2015 [cit. 2020-05-08]. DOI: 978-80-248-3796-3. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/298793857_Comparison_of_Models_of_Lobbying_Regulation_in_EU_Countries

Výroční zpráva za rok 2019: Poradní výbor pro chování poslanců [online]. 20. března 2019 [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2019_CS.pdf

Zpravodajové, stínoví zpravodajové, koordinátoři: o kom je řeč? Euroskop.cz [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>

3. Seznam použitých právních předpisů

Rozhodnutí Rady ze dne 25. září 2008 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci jménem Evropského společenství 2008/801/ES EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32008D0801>

Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, European Treaty Series - No. 191 [online]. Strasbourg, 15.V.2003 [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008370e>

Civil Law Convention on Corruption European Treaty Series - No. 174 [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>

Criminal Law Convention on Corruption, European Treaty Series - No. 173 [online]. Strasbourg, 27.I.1999 [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

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 [online]. (L 277/11) [cit. 2020-3-18]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=cs](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=cs)

Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Is Ineffective. GAO, U.S. Government Accountability Office [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.gao.gov/products/t-ggd-91-56>

Green Paper European Transparency Initiative COM(2006) 194 final. EUR-Lex [online]. 05/2006 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:EN:PDF>

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. EUR-Lex [online]. 2011, **04/2016** [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

Interinstitucionální dohoda ze dne 25. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropských společenství o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 15).

Jednací řád Komise (K(2000) 3614). EUR-Lex [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32000Q3614>

Lobbying Disclosure Act 104-65 104th Congress §3 (7). Office of the Clerk, U.S. House of Representatives [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013R1023>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1023>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1080/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se mění služební řád úředníků Evropských společenství a pracovní řád ostatních zaměstnanců těchto společenství. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32010R1080>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Evropská rada, Rada Evropské unie [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>

Nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. prosince 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:31996R2185>

Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu o uzavření interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem a Komisí o společném rejstříku transparentnosti (2010/2291(ACI)) [online]. 2011 [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0174+0+DOC+XML+V0//CS>

Návrh: Interinstitucionální dohoda o povinném rejstříku transparentnosti, COM(2016) 627 final. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52016PC0627>, zobrazeno 18. 3. 2020

Ochrana finančních zájmů EU - boj proti podvodům. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133019>

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. European Commission [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_8.pdf

Protokol č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie, C 202/266 [online]. 2016 [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/96e703b6-7ccd-4d41-b771-8e7bbb960af9/A2_CS.pdf

Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-06-02]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:41996A1023\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:41996A1023(01))

Příloha I: Kodex chování poslanců Evropského parlamentu v souvislosti s finančními zájmy a střety zájmů: Jednací řád Evropského parlamentu, 9. volební období [online]. červenec 2019

[cit. 2020-04-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_CS.pdf

Recommendation No. R. (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. Council of Europe [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>

Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20160101&qid=1591860668843&from=CS#tocId4>

Regulation of Lobbying Act 2015: 5/2015. Electronic Irish Statute Book (eISB) [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/print#sec5>

Regulation of Lobbying Act 2015: 5/2015. Electronic Irish Statute Book (eISB) [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/print#sec5>

Resolution (97) 24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption. Council of Europe [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>

Rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:134008>

Rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise (2018/C 65/06). EUR-Lex [online]. 2018 [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN)

Rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise C/2018/0700 [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)#d1e621-7-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018D0221(02)#d1e621-7-1)

Rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise (2018/C 65/06). EUR-Lex [online]. [cit. 2020-04-01]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN)

Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/937/EU). EUR-Lex [online]. [cit. 2020-04-29]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:02009D0937-20150101>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Boj proti korupci EU KOM/2011/0308 v konečném znění. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52011DC0308>

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí, Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích. Sbíрка mezinárodních smluv České republiky [online]. 2009, (Částka 13) [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/public/c3/84/60/755902_664263_webMZV252000.pdf

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32017L1371>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správcích alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010 Text s významem pro EHP. EUR-Lex [online]. [cit. 2020-07-04]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32011L0061>

Spolkové právo k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. Rechtsinformationssystem des Bundes [online]. [cit. 2020-06-05].

Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě článku K.3 odst. 2 písm. C) Smlouvy o Evropské unii [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:41997A0625(01))

UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. United Nations Office on Drugs and Crime [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

Úřad evropského veřejného žalobce. Evropská rada, Rada Evropské unie [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eppo/>

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. ledna 2020 o orgánech a institucích hospodářské a měnové unie: prevence střetu zájmů po ukončení pracovního poměru ve veřejném sektoru (2019/2950(RSP)). European Parliament [online]. Leden 2020 [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0017_CS.html

Vyhláška č. 2017-867 ze dne 9. května 2017 o digitálním adresáři zástupců zájmů. Légifrance [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/5/9/ECFM1706418D/jo/texte>

Zákon č. 2013-907 ze dne 11. října 2013 o transparentnosti veřejného života (1). Légifrance [online]. [cit. 2020-06-05]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315#LEGIARTI000037313604>

4. Seznam použité judikatury

De Haes and Gijssels v. Belgium, 24 February 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I. [online]. [cit. 2020-07-22]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58015%22%5D%7D>

Judgment of the Court of 6 December 2001. - Council of the European Union v Heidi Hautala. - Appeal - Public right of access to Council documents - Council Decision 93/731/EC - Exceptions to access to documents - Protection of the public interest concerning international relations - Partial access. - Case C-353/99 P. [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590654339005&uri=CELEX:61999CJ0353>

Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber, extended composition) of 19 October 1995. - John Carvel and Guardian Newspapers Ltd v Council of the European Union. - Transparency - Access to information - Council decision refusing access to documents relating to its deliberations - Interpretation of Article 4 (2) of Decision 93/731/EC. - Case T-194/94. [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590655072563&uri=CELEX:61994TJ0194>

Rozsudek Nejvyššího soudu ve Vídni 17 Os 30/14m [online]. [cit. 2020-07-19]. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20141013_OGH0002_0170OS00030_14M0000_000/JJT_20141013_OGH0002_0170OS00030_14M0000_000.pdf

Rozsudek Soudu prvního stupně (třetího senátu) ze dne 6. července 2006. Yves Franchet a Daniel Byk proti Komisi Evropských společenství. Přístup k dokumentům - Nařízení (ES) č. 1049/2001 - Vyšetřování Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) - Eurostat - Odepření přístupu - Inspekce a vyšetřování - Soudní řízení - Práva obhajoby. Spojené věci T-391/03 a T-70/04. [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590655932541&uri=CELEX:62003TJ0391>

Rozsudek Soudu prvního stupně (třetího senátu) ze dne 6. července 2006. Yves Franchet a Daniel Byk proti Komisi Evropských společenství. Přístup k dokumentům - Nařízení (ES) č. 1049/2001 - Vyšetřování Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) - Eurostat - Odepření přístupu - Inspekce a vyšetřování - Soudní řízení - Práva obhajoby. Spojené věci T-391/03 a T-

70/04. [online]. [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590656095946&uri=CELEX:62005CJ0266>

Rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 22. března 2018. Emilio De Capitani v. Evropský parlament. [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015TJ0540&lang1=cs&type=TXT&ancre=>

Lobbing a korupce v legislativním procesu Evropské unie

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá ovlivňováním legislativního procesu Evropské unie. Normotvorba na úrovni Evropské unie ovlivňuje život milionů občanů stejně jako fungování právních systémů a práva v členských státech. Ačkoliv primární právo Evropské unie předpokládá účast široké veřejnosti v legislativním procesu, která probíhá právě prostřednictvím zájmových skupin, lobbistů, zůstává problematika v akademickém prostředí opomíjena. Slovní vyjádření „lobbing“ je zároveň opředen mnoha mýty a spojováno zejména s negativním významem. Účast lobbistů, její legitimita, hranice s nezákonným ovlivňováním legislativního procesu je tak stále vnímána jako šedá zóna, ve které je těžké orientovat se.

Práce si předně klade za cíl rozlišit legální a legitimní účast zájmových skupin v legislativním procesu a nezákonné postupy – korupci. K tomu je využito rozboru právních norem, které obě jednání upravují v první a druhé části diplomové práce. V případě korupce se jedná o komplexní, dlouho se vyvíjející a jasnou regulaci. Komplexní právní úprava lobbingu, účasti zájmových skupin v rozhodovacích procesech Evropské unie však chybí. Autorka se tak v práci zabývá existujícími mechanismy, které účast zájmových skupin upravují a jejich praktickým dopadem a fungování v legislativním procesu. Na základě tohoto rozboru pak navrhuje některé možné scénáře vývoje právní úpravy, které by situaci zpřehlednily. Práce se snaží vypořádat se s lobbingem jako legitimní a zákonnou součástí moderní demokracie, pokládá kontroverzní hypotézu lobbingu jako základního lidského práva. Rozdíly mezi lobbingem a korupcí jsou ve třetí části diplomové práce následně demonstrovány na několika praktických případech z prostředí Evropské unie.

K vypořádání se s těmito výzkumnými otázkami je využito zejména právní analýzy. Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku velmi komplexní, tato právní analýza je doplněna o politologické a empirické poznatky tak, aby práce dostatečně reflektovala realitu působení vlivů na normotvorbu Evropské unie.

Klíčová slova: lobbing, korupce, Evropská unie

Lobbying and Corruption in the European Union Legislative Procedure

Abstract

The diploma thesis deals with influencing the legislative process of the European Union. Legislation at European Union level affects the lives of millions of citizens as well as the functioning of legal systems and law in the Member States. Although the primary law of the European Union presupposes the participation of the general public in the legislative process, which takes place precisely through interest groups, lobbyists, the issue remains neglected in the academic environment. At the same time, the word expression "lobbying" is entwined with many myths and is associated mainly with a negative meaning. The participation of lobbyists, its legitimacy, the border with the illegal influence of the legislative process is thus still perceived as a gray zone in which it is difficult to navigate.

The thesis aims to distinguish between legal and legitimate participation of interest groups in the legislative process and illegal practices – corruption. To do this, an analysis of legal norms is used, which regulates both negotiations in the first and second part of the diploma thesis. In the case of corruption, it is a complex, long-evolving and clear regulation. However, comprehensive legislation on lobbying and the participation of interest groups in the decision-making processes of the European Union is lacking. The author deals with the existing mechanisms that regulate the participation of interest groups and their practical impact and functioning in the legislative process. Based on this analysis, she then proposes some possible scenarios for the development of legislation that would clarify the situation. The work tries to deal with lobbying as a legitimate and legal part of modern democracy, it considers the controversial hypothesis of lobbying as a basic human right. The differences between lobbying and corruption are subsequently demonstrated in the third part of the thesis on several practical cases from the European Union.

Legal analysis is mainly used to deal with these research questions. Due to the fact that influencing legislative procedure is a very complex issue, this legal analysis is supported by political and empirical findings. Based on that, findings in the diploma thesis sufficiently reflect the reality of the effects on the European Union's legislative procedure.

Key words: lobbying, corruption, European Union