



# NGO LOBBING V EVROPSKÉ UNII

ŘÍJEN 2019

Kryštof Kruliš, Ph.D., Eva Prudilová

Studie byla podpořena nadací Fridricha Naumanna.

**Autoři:** Kryštof Kruliš, Ph.D., Eva Prudilová

**Korektury a grafické zpracování:** Adam Čejka

Verze říjen 2019. Studie bude doplněna o praktické poznatky ze semináře.

Studie byla podpořena z nadace Fridricha Naumanna.

## 1. Lobbying neziskových organizací z nových členských států EU: jak posílit prosazování specifických národních zájmů

V květnu 2019 uplynulo již 15 let od vstupu České republiky do Evropské unie. Česká republika by tak již měla mít za sebou období osvojování si postupů, jak nejlépe ovlivňovat rozhodovací procesy v institucích Evropské unie a prosazovat zde své legitimní zájmy. Primární roli při prosazování českých zájmů hraje premiér v Evropské radě a členové vlády v Radě. Nepominutelnou roli mají také poslanci zvolení v České republice do Evropského parlamentu. Doplňkovou úlohu hrají také naši zástupci v poradních orgánech jako je Výbor regionů nebo Hospodářský a sociální výbor. Od přijetí Lisabonské smlouvy pak svou institucionálně zakotvenou roli při kontrole principu subsidiarity mají také obě komory našeho Parlamentu. Tento výčet zahrnuje subjekty, které mají reprezentování našich zájmů jaksi v popisu práce. Bylo by však zásadní chybou se omezit pouze na něj.

Na úrovni Evropské unie nejde zdaleka jen o prosazování zájmů ve vztahu k velkým zastřešujícím tématům jako jsou velikost rozpočtu Evropské unie, společná obchodní politika, migrační politika či boj s klimatickou změnou. Směrnice a nařízení Evropské unie významně utváří právní prostředí, ve které se odehrává život každého z nás. Nakládání s osobními údaji, které někomu poskytneme. Právo spotřebitele odstoupit od smlouvy při nákupu na internetu. Možnost či nemožnost účastnit se řízení o hromadné žalobě v konkrétní spotřebitelské kauze. Obsahuje výrobek nadnárodní značky stejně hodnotné ingredience, jako když ho koupíme za hranicemi v Německu. Či jaký bude můj účet za telefon při využití roamingu na dovolené v jiném státě Evropské unie. To vše a mnohé další jsou běžné otázky každodenního života, které lze v rozhodovacích procesech na úrovni Evropské unie ovlivnit.

Důležitým pilířem, který může pomoci, aby legislativa Evropské unie byla založena na řádném reflektování sociálněekonomických specifik u nás, je zapojení organizovaných zástupců podnikatelské sféry i neziskových subjektů, coby zástupců organizované občanské společnosti. Takové zapojení může v první řadě spočívat v přímém kontaktu se zástupci státu, kteří často sami iniciativně zjišťují postoje zájmových skupin k otázkám, které následně řeší v rámci institucí Evropské unie. Vedle toho je zde však široký prostor pro kontaktování institucí Evropské unie přímo, nebo prostřednictvím zastřešujících zájmových organizací, které jsou přítomné v Bruselu. V neposlední řadě pak instituce Evropské unie, zpravidla již v přípravné fázi rozhodovacích procesů, aktivně vyhledávají vstupy a informace od zájmových organizací z jednotlivých členských států, například prostřednictvím konzultačních řízení. Zjišťují, jak bude připravované opatření v praxi aplikováno, jaké může mít případné vedlejší účinky a případně, jaká jsou národní právní, ekonomická či sociální specifika, která je nutné reflektovat. Řada otázek tak může být ošetřena již v samotném počátku.

Důležitou roli při zohlednění českých specifik při tvorbě pravidel na úrovni Evropské unie tak mohou sehrát neziskové organizace, zejména pokud se u nich spojuje prvek odbornosti a reprezentativnosti (organizace odspodu, na základě principu „*bottom-up*“). Sportovní kluby, sociální, náboženské či charitativní organizace, odbory, myslivecké či turistické spolky, dobrovolní hasiči či organizace ochrany spotřebitelů. Ve své specifické oblasti, které se soustavně věnují, mají přehled o problémech, se kterými se setkávají na každodenním základě. Dokáží proto také přispět k realističtějšímu posouzení, zda a jak by měla být jejich oblast případně dotčena pravidly na úrovni Evropské unie. Jejich zapojení do rozhodovacích procesů je proto často ze strany institucí Evropské unie nejen akceptováno, ale často i aktivně poptáváno.

V České republice, jakož i v dalších zemích bývalého tzv. východního bloku, lze stále často narazit na nedostatek informací, problém jazykové bariéry a nedostatek kapacit na straně neziskových organizací, které se potýkají s nedostatkem finančních prostředků na svou hlavní činnost, natož aby mohly svou personální kapacitu věnovat také na účast v konzultačních řízeních, vyslání svých zástupců na akce pořádané Evropskou unií či na samotné sledování rozhodovacích procesů již v přípravné fázi. Tato studie se snaží na tento stav upozornit a zároveň nabídnout neziskovým organizacím materiál pro základní zorientování se v problematice ovlivňování rozhodovacích procesů institucí Evropské unie. Za tím účelem shrnuje právní a definiční otázky úpravy lobbingu neziskových organizací u institucí Evropské unie a nabízí také z tohoto pohledu krátké zmapování situace spotřebitelských organizací v České republice.

## 2. Jak jsme postupovali?

Část studie věnovaná právním a definičním otázkám úpravy lobbingu neziskových organizací u institucí Evropské unie je zpracována na základě využití dostupné literatury z politologických a právních oborů. Cílem je řádné ohraničení problematiky lobbingu neziskových organizací u institucí Evropské unie, zachycení souvisejících definic a pohled na související právní úpravu, resp. na její absenci. Následující část studie se věnuje zmapování situace spotřebitelských organizací v této oblasti. Vychází z veřejně dostupných zdrojů o působení spotřebitelských organizací a série rozhovorů autorů studie s jejich představiteli.

### 3. Role neziskových organizací v rozhodovacích procesech EU

O působení zájmových skupin, včetně neziskových organizací, při rozhodovacích procesech v Evropské unii není sporu. EU se proto už od 90. let snaží problematiku uchopit, definovat a naléznout správné nastavení právní úpravy. Pevnému ukotvení jednoznačného právního institutu upravujícího lobbying brání několik překážek – zejména nejasné vymezení aspektů definice lobbyingu. Konkrétní definici postrádají subjekty, které lobbying provádějí (lobbisté), prostředí, ve kterém probíhá, osoby, na které lze působit i způsoby, kterými probíhá. Celé prostředí se navíc rychle vyvíjí.

Klíčovou prioritou pro EU je transparentnost. Je-li lobbying transparentní, snadněji se odliší od klientelismu nebo dokonce korupce. De iure neexistuje na úrovni EU žádná jednoznačná úprava lobbyingu zahrnující také prostředky donucení nebo sankce. De facto tak může docházet k porušování zásad a obcházení pravidel, v nejzazším případě k naprosté ignoraci.

Evropská komise za lobbování považuje „činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů“.<sup>1</sup> Dosud nejširší rozvedení této definice nalezneme v Dohodě Evropského parlamentu a Evropské komise o rejstříku transparentnosti, dle které jde o:

*„činnosti [...] vykonávané s cílem přímo nebo nepřímo ovlivňovat formulování nebo provádění politik a rozhodovací procesy orgánů EU, bez ohledu na místo, kde jsou vykonávány, a použitý komunikační kanál nebo prostředek, např. externí zajištění, sdělovací prostředky, smlouvy s profesionálními prostředníky, expertní skupiny typu „think tank“, „platformy“, diskuzní fóra, kampaně a iniciativy vycházející zdola.*

*Pro účely této dohody se „přímým ovlivňováním“ rozumí ovlivňování prostřednictvím přímého kontaktu nebo přímé komunikace s orgány EU nebo jiná jednání navazující na tuto činnost, zatímco „nepřímým ovlivňováním“ se rozumí využívání zprostředkovaných způsobů ovlivňování, například prostřednictvím sdělovacích*

---

<sup>1</sup> Sdělení Komise. Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“ {SEK(2007) 360}. [online]. ©2007 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2007/CS/1-2007-127-CS-F1-1.Pdf>.

*prostředků, veřejného mínění, konferencí nebo společenských akcí zaměřených na orgány EU.*<sup>2</sup>

Citovaná dohoda dále uvádí několik činností, kterými mohou zájmové skupiny ovlivňovat rozhodovací procesy přímo, jako kontakty s členy institucí, asistenty, úředníky nebo dalšími zaměstnanci aparátu EU nebo i nepřímo, jako pořádání konferencí a společenských akcí.<sup>3</sup> Evropská unie je přijímání informací zvenčí rozhodovacích procesů otevřenější než národní vlády a informování osob s rozhodovací pravomocí považuje za zcela legitimní a prospěšné.<sup>4</sup> Zde je významný prostor pro nestátní neziskové organizace, které mohou do rozhodovacích procesů přispět jak z pozice nositele odborných informací, tak z hlediska obhajoby specifických zájmů coby reprezentant organizované občanské společnosti.

### 3. 1. Adresáti lobbingu

Lobbing v Evropské unii je soustředěný zejména na Evropskou komisi a Evropský parlament. Rada ministrů zůstává ze své podstaty opodál.<sup>5</sup> V případě Rady se jedná buď o ovlivnění národních reprezentantů, obvykle na národní půdě, nebo o působení na zástupce působící v COREPER.<sup>6</sup> Přesvědčení zástupce působícího v COREPER, aby nesouhlasil s určitým návrhem k projednání, znamená minimálně jeho pozdržení, které dává zájmovým skupinám prostor pro působení v dalších institucích EU.<sup>7</sup>

Evropské komisi náleží rozsáhlá legislativní pravomoc a rozhodovací pravomoci v celé řadě svěřených záležitostí. Ovlivňování může probíhat přímo na úrovni eurokomisařů dle svěřeného portfolia a také na úrovni jejich kabinetů či členů týmu komisaře, který má

---

<sup>2</sup> Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU, EUR-Lex — Access to European Union law [online]. ©2014 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en#d1e32-17-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en#d1e32-17-1).

<sup>3</sup> Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU, EUR-Lex — Access to European Union law [online]. ©2014 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en#d1e32-17-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en#d1e32-17-1).

<sup>4</sup> BAŽANTOVÁ, Ilona, Aleš BORKOVEC, Zdeněk HRABA, et al. Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1 str 113.

<sup>5</sup> ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. [online]. ©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. 309.

<sup>6</sup> 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 68.

<sup>7</sup> ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. [online]. ©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. 307.

expertízu v dané oblasti.<sup>8</sup> Evropskou komisi je coby kolegiální orgán téměř nemožné ovlivnit jako celý sbor; klíčoví jsou tak vždy zejména jednotliví eurokomisaři.<sup>9</sup> Roli hraje také národnost eurokomisaře i příslušnost k politické straně.<sup>10</sup> Významným prostorem pro ovlivnění rozhodovacích procesů je Generální ředitelství Evropské komise. Existuje také síť odborných výborů, které se skládají z národních státních zaměstnanců, externích odborníků z podnikové sféry a také zájmových skupin. Úředníci Generálního ředitelství považují rozsáhlé konzultace, i se zájmovými skupinami, za součást své práce. Za účelem otevřenosti a rozšíření konzultačních procesů vytvářejí Zelené a Bílé knihy.<sup>11</sup>

Nepřekvapujícím prostorem pro působení zájmových skupin je Evropský parlament. Akreditovaní lobbisté (pro přímé působení v parlamentu) mohou kdykoliv kontaktovat poslance nebo kohokoliv z jeho týmu.<sup>12</sup> Pro kontakty mimo budovu Evropského parlamentu ale akreditace není třeba. Další cestou je kontaktování přes sekretariáty jednotlivých stran. Významnou roli nadále hraje národnost poslance.<sup>13</sup> Zásadní pro působení zájmových skupin jsou výbory Evropského parlamentu.

### 3. 2. Neziskové nevládní organizace a EU

Vliv na rozhodovací procesy institucí EU mohou ve stále rostoucí míře vykonávat také neziskové organizace, think-tanky, reprezentanti sociálně prospěšných, komunitních organizací, často hájící veřejný zájem.<sup>14</sup><sup>15</sup> To potvrzují i statistiky, kdy nejpočetněji

---

<sup>8</sup> COEN, David a J. J. RICHARDSON. *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. New York: Oxford University Press, 2009. ISBN 9780199207350.

<sup>9</sup> GUÉGEN, D., *Změny v evropském lobbingu, Acces EU! - EEIG ve spolupráci s advokátní kanceláří Císař, Češka, Smutný*, 2013. ISBN 987-2-9601271-1.

<sup>10</sup> ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. [online]. ©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. 315.

<sup>11</sup> ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. [online]. ©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. 316.

<sup>12</sup> Viz také stránky Evropského parlamentu. Akreditovaní lobbisté I Zpravodajství I Evropský parlament. [online]. ©2018 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/faq/25/akreditovani-lobbiste>.

<sup>13</sup> ZETTER, L. *Lobbying : The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House, 2008. [online]. ©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. 328.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Někteří autoři upozorňují také na uplatňování zájmů členských států skrze různé nevládní organizace, které jsou zakládány s postupnou denectralizací státní moci a přenosem některých pravomocí, viz NIXON, Paul G. *Lobbying the European Union: changing minds, changing times*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, [2015].



zastoupenou skupinou v rejstříku transparentnosti EU jsou právě nevládní organizace, platformy a networky (26,2%), následují obchodní a podnikatelské asociace a sdružení (20,2%), obchodní společnosti (18,5%), odborová sdružení a asociace profesionálů (7,6%) a profesionální konzultanti (6, 7%).<sup>16</sup>

Podle Evropské komise je sektor nevládních organizací „označován za velmi různorodý a heterogenní a zahrnuje organizace s nesmírně odlišnými cíli, strukturami a motivacemi. Není snadné najít společnou definici pojmu „nevládní organizace“. Definice neziskové sdružení nebo nadace, nesmí být založeno na právní definici, podle které by NGO mohla mít legální status charity, neziskové organizace nebo nadace.“<sup>17</sup>

Nevládní organizace jsou pak v diskuzním dokumentu Evropské komise definovány zejména následujícími charakteristikami:<sup>18</sup>.

*"- nevládní organizace nejsou zakládány za účelem dosahování zisku. To nevylučuje vyplácení mezd zaměstnanců a vedlejší činnost organizací;*

*- nevládní organizace jsou založené na dobrovolném principu pro zúčastněné (členové nebo zaměstnanci);*

*- nevládní organizace se liší od neformálních nebo ad hoc skupin tím, že mají formální nebo institucionální základ své existence. Nevládní organizace mají obvykle formální stanovy nebo jiné řídicí dokumenty stanovující jejich poslání, cíle a rozsah. Jsou odpovědní svým členům a dárcům;*

*- nevládní organizace jsou nezávislé, zejména od vlády a dalších veřejných orgánů;*

*- nevládní organizace neslouží samy o sobě, pokud jde o související hodnoty. Jejich účelem je jednat ve veřejné aréně s cílem hájit prosazovaný zájem. Nesledují obchodní nebo profesní zájmy svých členů.“<sup>19</sup>*

Velikost i rozsah činností nevládních organizací se může výrazně lišit. Podle Evropské komise nevládní organizace mohou poskytovat služby nebo směřovat k ovlivnění politiky

---

<sup>16</sup> Viz např. Transparency register: who is lobbying the EU? (infographic) | News | European Parliament. [online]. ©2018 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>.

<sup>17</sup>Commission discussion paper "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership", Access to European Union law [online]. Copyright ©2000 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0011>.

<sup>18</sup> The Role of NGOs in European Governance, The Annals of the „Stefan cel Mare“ University of Suceava, [online]. ©2010 [cit. 01.10.2019]. Dostupné z: <http://www.annals.seap.usv.ro/index.php/annals/article/viewFile/313/321>.

<sup>19</sup> Commission discussion paper "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership", Access to European Union law [online]. ©2000 [cit. 01.10.2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0011>.

veřejných orgánů nebo veřejného mínění obecně. Organizace tak mohou sloužit k reprezentaci názorů specifických skupin obyvatel nebo specifických problémů u evropských institucí.<sup>20</sup> V širším smyslu by tedy odbory a obchodní nebo profesní organizace mohly být také považovány za nevládní organizace.<sup>21</sup>

Pro působení nevládních neziskových organizací může být důležitá aliance s názvem *The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation*, která sdružuje více než 200 zájmových skupin a odborových svazů jako protiváhu proti korporátnímu lobbingu. V seznamu jejích členů nalezneme například Greenpeace a další ekologické organizace, organizace lidskoprávní nebo organizace hájící zájmy spotřebitele (nikoliv však spotřebitelské organizace z České republiky).<sup>22</sup> Aliance vznikla mimo jiné proto, aby svým členům pomáhala hájit zájmy oproti silnému korporátnímu lobbingu. Členové se musí přihlásit k deseti principům, které aliance prosazuje v rámci lobbingu v EU. Mezi ně patří například povinná registrace v rejstříku transparentnosti, jasná a vymahatelná pravidla střetu zájmů, vynutitelná etická pravidla pro lobbisty a nezávislý monitoring.<sup>23</sup>

**Lobbing je jakákoliv přímá nebo nepřímá komunikace nebo jiná činnost směřující k veřejným činitelům, politickým činitelům nebo veřejnosti za účelem ovlivnění veřejného rozhodování, prováděné jakýmkoliv subjektem schopným vykonat vliv. Musí jít o činnost dlouhodobějšího charakteru. V činnosti musí být patrný záměr ovlivnit rozhodovací procesy, ať už otevřeně přiznaný nebo zastřený, dosažení tohoto záměru je pro naplnění definice lobbingu irelevantní, neboť lobbing spočívá v činnosti samé. Konkrétní aktivity nebo subjekty nicméně jasně vymezit nelze a to ani obecně, ani vyčerpávajícím výčtem.**

### 3. 3. Úprava na úrovni Evropské unie

Lze jmenovat čtyři zdroje snah o úpravu lobbingu, včetně lobbingu neziskových organizací, na úrovni EU: a) rejstřík transparentnosti, b) akreditace v Evropském parlamentu, c) lobbistické kodexy chování, d) kodexy institucí pro úředníky EU.

<sup>20</sup> Commission discussion paper "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership", Access to European Union law [online]. ©2000 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0011>.

<sup>21</sup> Srov. také MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0 str 111.

<sup>22</sup> ALTER-EU. ALTER-EU Members [online]. © [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/alter-eu-members>.

<sup>23</sup> ALTER-EU. ALTER-EU | Europe's campaign for lobbying transparency [online]. © [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/about/demands>.

### 3. 3. 1. Rejstřík transparentnosti

Osoby ovlivňující legislativní proces v Evropské unii by měly být zapsány do rejstříku transparentnosti<sup>24</sup>, který společně vede Evropský parlament a Evropská Komise na základě Interinstitucionální dohody.<sup>25</sup> Registrace je založena na dobrovolnosti. Povinná je pouze pro některé případy jako je veřejné slyšení ve výboru Evropského parlamentu. Do rejstříku transparentnosti jsou zapsáni jak tradiční lobbisté, tak i další osoby včetně nevládních organizací a think-thanků.<sup>26</sup>

Zájmové skupiny dávají registraci do rejstříku na srozuměnou, že znají a při své činnosti budou dodržovat pravidla transparentnosti. Do rejstříku zapisují své cíle, popis činnosti a také údaje u financování organizace i o výši financí vložených do lobbingských aktivit v EU. Motivací k registraci může být upozorňování na konzultace institucí EU. Menší subjekty mohou registraci využít i ke svému zviditelnění.

Rejstřík je veřejný a každý v něm může najít informace o subjektu, nově vedle obecných informací o registrovaných, informacích o finančních prostředcích vydaných na lobbying v EU, schůzek a klíčových osobách, jsou pro veřejnost dostupné také příspěvky subjektů ve veřejných konzultacích.

Transparentnost legislativního procesu i vyjednávání o dalších krocích v oblasti Rejstříku transparentnosti bude úkolem eurokomisařky Věry Jourové jako místopředsedkyně Evropské komise pro hodnoty EU a transparentnost.<sup>27</sup>

### 3. 3. 2. Akreditace v Evropském parlamentu

Pro přístup do Evropského parlamentu je mimo to nutné získat akreditaci, kterou mohou žadatelé obdržet pouze po přijetí povinného kodexu chování. Akreditovaným osobám jsou vydány zvláštní průkazy pro pohyb v Evropském parlamentu, na kterých je uvedeno, pro kterou společnost držitel pracuje a kterou organizaci zastupuje. Podmínkou získání akreditace je zápis do Rejstříku transparentnosti. Lobbista může členy EP kontaktovat pouze s platnou akreditací a člen EP by měl s lobbistou jednat pouze jako s akreditovaným. Upraveny jsou tak obě strany toku informací. To ale platí pouze na půdě Evropského

---

<sup>24</sup> Pozn - Rejstřík transparentnosti vznikl na základě Sdělení komise o opatření ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“, mimo samotný vznik rejstříku a lobbistických kodexů opatření stanovovalo také systém monitorování a sankcí, ten ale do dnešního dne nebyl zaveden.

<sup>25</sup> Interinstitucionální dohoda, Rejstřík zástupců zájmových skupin - Zobrazení statistických údajů rejstříku. [online]. ©2011 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=cs&reference=INTER\\_INST\\_AGREEMENT](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=cs&reference=INTER_INST_AGREEMENT).

<sup>26</sup> Pozn. Rejstřík čítá k 25. říjnu 2019 11886 organizací, 7246 je současně akreditováno pro vstup do Parlamentu.

<sup>27</sup> Ursula von der Leyen, Mission Letter for Věra Jourová, European Commission, [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-vera-jourova-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-vera-jourova-2019_en.pdf).

parlamentu, v případě, že se lobbista s poslancem sejde mimo budovu, žádná z úprav není aplikovatelná.

### 3. 3. 3. Kodexy lobbistů

Společný kodex lobbistů se stal součástí rejstříku transparentnosti a funguje pro Komisi a Evropský parlament společně.<sup>28</sup> Dodržování tohoto kodexu se lze vyhnout při přihlášení k samostatnému kodexu lobbistů, založeném na principu seberegulace.

### 3. 3. 4. Kodexy institucí

Kodexy institucí zavazují úředníky k určitému chování a obsahují závazná pravidla i sankce při jejich nedodržení. Měly by tak poskytovat ochranu rozhodovacím procesům, vzhledem k tomu, že úředník může při porušení například i ztratit mandát.

Z dokumentů zavazujících adresáty lobbingu, lze uvést například Obecné zásady a minimální standardy konzultací. Dokument Evropské komise účinný od roku 2003 shrnuje obecné zásady a minimální standardy platné pro konzultace Evropské komise se zainteresovanými stranami. Mezi nejvýznamnější patří co nejširší participace subjektů, otevřenost, zodpovědnost, efektivnost a konzistence. Obecné zásady mají zajistit spravedlivý přístup informací ze všech zainteresovaných stran, tedy také od menších a rozptýlených skupin.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> The EU Transparency Register Code of Conduct | Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. [online]. ©2010 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://www.aalep.eu/eu-transparency-register-code-conduct>.

<sup>29</sup> Communication from the Commission, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, European Commission. [online]. ©2002 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf).

## 4. Zapojení neziskových organizací do rozhodovacích procesů EU: Spotřebitelské organizace v České republice

Spotřebitelské organizace jsou obvyklou součástí občanské společnosti a tomu odpovídá také živelný způsob jejich vzniku a působení. Vznikají odspodu na základě dobrovolné občanské iniciativy. Není pro ně předepsána konkrétní právní forma.<sup>30</sup> Stejně tak jejich teritoriální působení (zejména ve vztahu k pobočkám poradenských center pro osobní setkání se spotřebiteli) se utváří odspodu v závislosti na potřebách a možnostech praxe.<sup>31</sup> Spotřebitelské organizace fungují na neziskovém základě, což ostatně odpovídá také jejich zařazení do občanské společnosti. Hlavním definičním znakem spotřebitelské organizace tak je aktivní činnost vykonávaná ve prospěch spotřebitelů. Jejich rolí je přispívat k narovnání asymetrického vztahu na trhu, na kterém se setkávají vzájemně nepropojení spotřebitelé s profesionálními obchodníky. Spotřebitelé mají o pořizovaném zboží či službách méně informací a zpravidla disponují také menší znalostí o svých právech.

Spotřebitelské organizace tuto asymetrii narovnávají poskytováním bezplatného poradenství, případně zajištěním mimosoudního řešení spotřebitelských sporů, informačními kampaněmi či spotřebitelským testováním zboží a v neposlední řadě také obhajobou zájmů spotřebitelů v legislativním procesu. Tato jejich poslední funkce se nabízí s ohledem na to, že spotřebitelské organizace disponují odborným personálem, který se spotřebitelským otázkám dlouhodobě věnuje a nadto řeší na každodenním základě konkrétní případy ze spotřebitelské praxe. Mají proto informace o opakujících se problémech, se kterými se spotřebitelé v praxi skutečně setkávají a s nimiž se na spotřebitelské organizace obracejí. Veřejné správě na všech úrovních tak spotřebitelské organizace mohou zprostředkovat zasvěcený vhled do skutečného života spotřebitelů a pomoci v hledání funkčního řešení existujících problémů.

Veřejná správa v České republice se na různých úrovních snaží znalosti spotřebitelských organizací využívat. Základním rámcem spolupráce státu a spotřebitelských organizací je

---

<sup>30</sup> Spotřebitelské organizace v České republice nalezneme nejčastěji ve formě zapsaného spolku (např. Sdružení obrany spotřebitelů – Asociace, z. s. či Sdružení obrany spotřebitelů Moravy a Slezska, z.s.). Některé organizace na ochranu spotřebitelů však mají formu zapsaného ústavu (např. Sdružení českých espotřebitelů, z. ú.) a využívána je stále také právní forma obecně prospěšných společností, která existuje z doby platnosti dřívější právní úpravy (např. dTest, o.p.s.).

<sup>31</sup> Blíže viz například KRULIŠ, Kryštof (2017) „Role spotřebitelských organizací při prosazování kolektivních práv spotřebitelů“ in: Havlíček K. a Kovářová D. *Hromadné žaloby*, Sborník z odborného právního symposia 16. června 2017, str. 28 až 43, Stálá konference českého práva – Pražské právnícké jaro, Praha, 2017.

tzv. Spotřebitelský poradní výbor působící při Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR.<sup>32</sup> Z rozhovorů s jeho účastníky však vyplývá, že dosud nebyl plně využit jeho potenciál pro vzájemnou spolupráci spotřebitelských organizací a státu a negativem také je, že spotřebitelské organizace se před ministerstvem mohou cítit být vzájemně v konkurenčním vztahu s ohledu na to, že financování z dotačních programů ministerstva jsou dominantním zdrojem příjmů naprosté většiny spotřebitelských organizací v České republice. Znalosti spotřebitelských organizací využívají dále orgány v průběhu legislativního procesu. Příkladem může být Podvýbor pro spotřebitele Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Jeho zasedání jsou neveřejná, ale k projednávaným návrhům zákona jsou pravidelně zváni zástupci spotřebitelských organizací. Zapojení spotřebitelských organizací je nezdůvodněná popotáváno také ze strany příslušných resortních ministerstev, pokud připravují legislativu související s problematikou spotřebitelů.<sup>33</sup> Dialog spotřebitelských organizací se zástupci veřejné správy, legislativy i českými zástupci v Evropské unii v podobě poslanců evropského parlamentu, je dále rozvíjen na řadě konferencí a kulatých stolů. Od roku 2016 v České republice působí také zapsaný ústav Spotřebitelské fórum, který pravidelně pořádá konference a kulaté stoly, při nichž je tento dialog aktivně rozvíjen v souvislosti s aktuálními tématy spotřebitelské praxe.<sup>34</sup>

Poněkud obtížnější pak je zapojení spotřebitelských organizací do rozhodovacího procesu institucí Evropské unie. Mezi překážky může patřit jazyková bariéra, náklady na cestování do sídla institucí a zejména pak omezené možnosti spotřebitelských organizací věnovat rozhodovacímu procesu na této úrovni svou kapacitu. Tomu odpovídá také velmi omezené zapojení českých spotřebitelských organizací do platforem a rámcových sdružení, které působí při Evropské unii. Navzdory tomu, že sektor spotřebitelských organizací je v České republice velmi fragmentovaný a počet aktivních spotřebitelských organizací se blíží desítky, je pouze jedna (dTest, o.p.s.) členem **Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC)**, tedy rámcové organizace se sídlem v Bruselu, která na evropské úrovni reprezentuje zájmy evropských spotřebitelů.<sup>35</sup> Žádná z českých spotřebitelských organizací není členem ani aliance nevládních organizací **The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation**, a to navzdory tomu, že mezi její členy patří organizace hájící

---

<sup>32</sup> Blíže viz též MPO. (2019). Spotřebitelský poradní výbor. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/informace-pro-spotrebiteleske-organizace/spotrebitelesky-poradni-vybor/>.

<sup>33</sup> Příkladem může být připomínkové řízení k návrhu zákona o hromadných žalobách u Ministerstva spravedlnosti ČR, do kterého se zapojilo několik spotřebitelských organizací.

<sup>34</sup> Srov. k tomu blíže Spotřebitelské fórum. (2019). Aktuality Spotřebitelského fóra. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://spotrebiteleskeforum.cz/cs/category/aktuality-sf/>.

<sup>35</sup> BEUC. (2019). Who we are. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.beuc.eu/about-beuc/who-we-are>.

spotřebitele například ve Švédsku, Španělsku, Itálii, Řecku či Nizozemsku.<sup>36</sup> Do rejstříku transparentnosti Evropského parlamentu jsou zapsány pouze tři organizace věnující se spotřebitelské problematice v České republice.<sup>37</sup>

Nevýhodou daného stavu pak je, že instituce Evropské unie mají primárně informace o stavu spotřebitelské praxe v zemích, ze kterých pocházejí spotřebitelské organizace, které jsou v Bruselu aktivní. Příkladem může být problematika tzv. dvojí kvality zboží, která je u nás diskutována již téměř jedno desetiletí, a instituce Evropské unie se jí začaly věnovat až s odstupem času na základě aktivního přičinění některých poslanců Evropského parlamentu a komisařky Věry Jourové. Jiným příkladem pak může být otázka podomního prodeje a jeho regulace, která má v různých státech Evropské unie různý význam a naléhavost.<sup>38</sup> V rozhodovacích procesech institucí Evropské unie pak může převážít pohled na konkrétní problematiku, který nedostatečně reflektuje specifické realie, které existují v České republice.

Jak lze daný stav zlepšit? Předně, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR v rámci výběrových dotačních řízení pro spotřebitelské organizace již několik let vypisuje také dotace v rámci titulu: „*Zastupování České republiky (českých spotřebitelů) v evropských a mezinárodních organizacích zabývajících se činnostmi týkajícími se ochrany spotřebitele, spolupráce s mezinárodními spotřebitelskými organizacemi, účast na mezinárodních projektech s tematikou ochrany spotřebitele, zapojení spotřebitelských organizací do procesu mezinárodní standardizace.*”<sup>39</sup> Dotace v rámci tohoto programu mohou sloužit k základnímu zajištění kapacity vybraných českých spotřebitelských organizací pro jejich působení v Evropské unii. Podpora spotřebitelských organizací při zpracování dat a výzkumu v oblasti ochrany spotřebitele je také jednou z preferovaných oblastí pilotní grantové výzvy zapsaného ústavu Spotřebitelské fórum, ve které se české spotřebitelské organizace mohou ucházet o finanční příspěvek na svou činnost.<sup>40</sup> Potřeba podpořit zpracování dat a výzkum vychází z rozhovorů se zástupci spotřebitelských organizací, kteří opakovaně poukazují na nedostatek kapacity systematicky pracovat s daty ze své poradenské praxe, která se

---

<sup>36</sup> ALTER-EU. (2019). ALTER-EU Coalition. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/who-we-are>.

<sup>37</sup> Jde o Sdružení českých spotřebitelů, z. ú., dTest, o.p.s. a Spotřebitelské fórum, z.ú.

<sup>38</sup> Srov. k tomu blíže KRULIŠ, Kryštof (2015). „Consumer protection in the V4: What to do?“ *AMO. Conference Report 4/2015*. [online]. ©2002 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz\\_cr\\_2015\\_04.pdf](https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz_cr_2015_04.pdf), str. 7.

<sup>39</sup> MPO. (2019). Výběrové dotační řízení pro rok 2020 v oblasti ochrany spotřebitele. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitel/informace-pro-spotrebitelske-organizace/dotacni-politika/vyberove-dotacni-rizeni-pro-rok-2020-v-oblasti-ochrany-spotrebitel--249553/>.

<sup>40</sup> Spotřebitelské fórum. (2019). Grantové programy 2020. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://spotrebitelskeforum.cz/cs/grantove-programy/>.

uskutečňuje různými komunikačními kanály (online, telefonicky či při osobním setkání), různými poradci a v případě poraden pro osobní setkání se spotřebiteli také na různých místech České republiky.



## 5. Závěr

Z pohledu Evropské unie je lobbying, ve smyslu sdělování informací a vyjádření, legitimní součástí rozhodovacích procesů, prostřednictvím kterého mohou získávat cenná data a podklady. Právo vyjadřovat se k veřejným záležitostem a podílet se na jejich vedení zároveň patří mezi základní politická práva upravená mezinárodními smlouvami i vnitrostátními katalogy lidských práv a svobod. Lobbying ve formě sdílení poznatků, vyjádření nebo podávání návrhů je jistě možno považovat za integrální součást moderní liberální demokracie. Působení zájmových skupin může být stavební kostkou občanské společnosti umožňující tvorbu relevantní legislativy, která je schopna adekvátně reagovat na potřeby společnosti. Otázkou však zůstává nerovné postavení zúčastněných. Jak bylo ukázáno v této studii na příkladu spotřebitelských organizací v České republice, neziskové organizace vystavěné odspodu (na základě principu "bottom-up") v zemích bývalého Východního bloku, nedisponují dostatečnou kapacitou pro své aktivní zapojení do rozhodovacích procesů na úrovni Evropské unie. Je proto vhodné usilovat o podporu a rozvoj jejich kapacit, aby mohly získat postavení, která jim v liberálně demokratické společnosti náleží.

## Seznam zdrojů

Akreditovaní lobbisté I Zpravodajství I Evropský parlament. [online]. ©2018 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/faq/25/akreditovani-lobbiste>

ALTER-EU. (2019). ALTER-EU Coalition. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/who-we-are>.

ALTER-EU. ALTER-EU | Europe's campaign for lobbying transparency [online]. © [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/about/demands>.

ALTER-EU. ALTER-EU Members [online]. © [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.alter-eu.org/alter-eu-members>.

BAŽANTOVÁ, Ilona, Aleš BORKOVEC, Zdeněk HRABA, et al. Lobbying a korupce při tvorbě veřejné politiky. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1 str 113.

BEUC. (2019). Who we are. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.beuc.eu/about-beuc/who-we-are>.

COEN, David a J. J. RICHARDSON. Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues. New York: Oxford University Press, 2009. ISBN 9780199207350.

Commission discussion paper "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership", Access to European Union law [online]. Copyright ©2000 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0011>.

Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, European Commission. [online]. ©2002 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf).

Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU, EUR-Lex — Access to European Union law [online]. ©2014 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en#d1e32-17-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en#d1e32-17-1).

Interinstitucionální dohoda, Rejstřík zástupců zájmových skupin - Zobrazení statistických údajů rejstříku. [online]. ©2011 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=cs&reference=INTER\\_INST\\_AGREEMENT](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=cs&reference=INTER_INST_AGREEMENT).

KRULIŠ, Kryštof (2015). „Consumer protection in the V4: What to do?“ AMO. Conference Report 4/2015. [online]. ©2015 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz\\_cr\\_2015\\_04.pdf](https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz_cr_2015_04.pdf), str. 7.

KRULIŠ, Kryštof (2017). „Role spotřebitelských organizací při prosazování kolektivních práv spotřebitelů“ in: Havlíček K. a Kovářová D. Hromadné žaloby, Sborník z odborného právního symposia 16. června 2017, str. 28 až 43, Stálá konference českého práva – Pražské právníké jaro, Praha, 2017.

MPO. (2019). Spotřebitelský poradní výbor. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/informace-pro-spotrebiteleske-organizace/spotrebitelesky-poradni-vybor/>.

MPO. (2019). Výběrové dotační řízení pro rok 2020 v oblasti ochrany spotřebitele. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/informace-pro-spotrebiteleske-organizace/dotacni-politika/vyberove-dotacni-rizeni-pro-rok-2020-v-oblasti-ochrany-spotrebitele--249553/>.

MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. Lobbying v moderních demokraciích. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3165-0 str 111.

NIXON, Paul G. Lobbying the European Union: changing minds, changing times. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, [2015].

Sdělení Komise Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“ {SEK(2007) 360}. [online]. ©2007 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2007/CS/1-2007-127-CS-F1-1.Pdf>.

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 68.

Spotřebitelské fórum. (2019). Aktuality Spotřebitelského fóra. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://spotřebitelskeforum.cz/cs/category/aktuality-sf/>.

Spotřebitelské fórum. (2019). Grantové programy 2020. [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://spotřebitelskeforum.cz/cs/grantove-programy/>.

The EU Transparency Register Code of Conduct | Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. [online]. ©2010 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://www.aalep.eu/eu-transparency-register-code-conduct>.

The Role of NGOs in European Governance, The Annals of the „Stefan cel Mare“ University of Suceava, [online]. ©2010 [cit. 01.10.2019]. Dostupné z: <http://www.annals.seap.usv.ro/index.php/annals/article/viewFile/313/321>.

Transparency register: who is lobbying the EU? (infographic) | News | European Parliament. [online]. ©2018 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>.

Ursula von der Leyen, Mission Letter for Věra Jourová, European Commission, [online]. ©2019 [cit. 01. 10. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-vera-jourova-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-vera-jourova-2019_en.pdf).

