

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Diplomová práce

Jana Vargovčíková

Normativní význam legitimizace lobbingu: příklady České republiky a Francie

Implications of legitimizing lobbying: cases of the Czech Republic and France

## **Poděkování**

Poděkování:

Za mimořádnou vstřícnost při vzájemných setkáních, za velmi tolerantní přístup a za cenné rady při konzultacích chci poděkovat panu doc. PhDr. Ing. Milanu Znojovi, CSc.

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci Normativní význam legitimizace lobbingu: příklady České republiky a Francie vypracovala samostatně pod vedením doc. PhDr. Ing. Milana Znoje, CSc. výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze dne 28. 4. 2010

Podpis:

Jméno a příjmení autora: Jana Vargovčíková

Název diplomové práce: Normativní význam legitimizace lobbingu: příklady České republiky a Francie

Název práce v angličtině: Implications of legitimizing lobbying: cases of the Czech Republic and France

Vedoucí diplomové práce: doc. PhDr. Ing. Milan Znoj, CSc.

Rok obhajoby: 2010

#### Anotace

Jak je lobbing coby politická praktika legitimizován a co nám způsoby jeho legitimizace můžou prozradit o tom, jak tato praktika vstupuje do proměn pojetí demokratické legitimacy? Tato práce se blíže snaží na příkladu diskuzí o regulaci lobbingu v České republice a ve Francii demonstrovat dvouznačnost diskursivní legitimizace lobbingu. Metodou diskursivní analýzy proto ukazuje - na jednu stranu, jak se v legitimizaci lobbingu objevují diskursy participace, blízkosti, zahrnutí dotčených do rozhodování, což svědčí o jejich relevantnosti v současné veřejné debatě v obou studovaných zemích. Na druhou stranu, spojení těchto diskursů s praktikou lobbingu zpětně tvaruje význam participace občanské společnosti a blízkosti, a to způsobem, který tyto demokratizační diskursy omezuje.

#### Annotation

How is the political practice of lobbying being legitimized and what can these ways of legitimization tell us about how the conception of democratic legitimacy is changing? In particular, this work tries to demonstrate and analyse the double nature of the ways in which lobbying is being legitimized on the example of public debates on lobbying regulation in the Czech Republic and France: on the one hand, the use of discourses of participation of civil society, proximity, and stakeholder involvement shows that discourses of democratization of policy processes and decision-making processes have strong relevance in contemporary public debate in both countries studied. On the other hand, connecting these discourses to the practice of lobbying in turn reshapes the meaning of participation, stakeholder involvement and proximity in a way that puts limits to the understanding of these discourses of democratization.

Klíčová slova: lobbing, demokratická legitimita, participace, občanská společnost, transparentnost, diskursivní analýza, Pierre Rosanvallon

Key words: lobbying, democratic legitimacy, participation, civil society, transparency, discourse analysis, Pierre Rosanvallon

# Obsah

Úvod.....	6
1 Metodologická poznámka.....	10
1.1 Lobbying jako praktika ukotvená v diskursu .....	10
1.2 Výběr oblastí analýzy, aktérů a korpusu promluv .....	12
2 Teoretická východiska.....	15
2.1 Studium lobbyingu jako politické praxe.....	15
2.1.1 Proč ne teorie zájmových skupin .....	16
2.1.2 Legitimizace lobbyingu jako důsledek úpadku politických stran? .....	18
2.1.3 Lobbying, elitistický pluralismus nebo model <i>sui generis</i> ? .....	20
2.2 Pojetí demokratické legitimacy .....	23
2.2.1 Definice a vymezení.....	23
2.2.2 Konceptualizace proměn v demokratické legitimitě podle Rosanvallona.....	25
2.2.3 Klasifikace normativních teorií demokratické legitimacy podle Fabienne Peter.....	27
3 Tři diskursy legitimizace lobbyingu.....	29
3.1 Lobbying jako každodenní praxe .....	29
3.2 Lobbying jako participace občanské společnosti .....	31
3.3 Lobbying jako efektivní zdroj expertízy a nástroj efektivního vládnutí .....	34
3.4 Spor o diskursivní vymezení participace a expertízy .....	36
3.5 Rozdíly mezi českým a francouzským kontextem .....	38
4 Diskursy legitimizace lobbyingu odkazují na změny v pojetí politické legitimacy .....	40
4.1 Devertikalizace vztahů legitimacy .....	40
4.2 Zdroje legitimacy se mění ze statusů na vlastnosti .....	42
4.3 Legitimita blízkosti.....	46
4.4 Odbornost jako „občanská expertíza“ .....	49
5 Spojení legitimizačních diskursů s lobbyingem tyto zpětně omezuje.....	52
5.1 Partikulární – veřejné: prolínání a směřování .....	52
5.2 Vzájemná výměna informací místo demokratizace vztahu vládnoucích a ovládaných.....	55
5.3 Omezení a delegitimizace jiných forem participace.....	59
Závěr .....	62
Bibliografie.....	66
Seznam tabulek.....	72
Seznam příloh.....	72

## Úvod

Dva výstižné citáty nás uvedou přímo do jádra rozporuplnosti politické praxe, kterou je lobbying. Autorem prvního je Petr Pithart: „*Až budou chodby i u nás v parlamentu plné lobbistů, tak jako v Senátu státu Minnesota, tak to teprve bude živá demokracie.*“ (Pithart, 2004). Tato „živá demokracie“ však má i své neduhy: slovy významného amerického politologa Erica Schattschneidera, „*nebe, jak si jej představují pluralisté, má jistý nedostatek: z hlasu nebeského chóru nápadně číší přízvuk vyšší třídy*“ (Schattschneider 1960: 35). S lobbyingem se tedy na jedné straně může pojít představa živé demokracie aktivních občanů, kteří hlídají své reprezentanty a participují na veřejném rozhodování, a stejně tak představa elitních, převážně ekonomických zájmů, které neprůhledně utvářejí veřejná pravidla bez jakéhokoliv podílu na odpovědnosti.

### Vymezení problematiky

Širokou problematiku vztahu demokracie a lobbyingu předkládaná práce zužuje na problematiku legitimizace lobbyingu. Jakými diskursy tato legitimizace probíhá a co znamená pro podobu demokratické legitimacy, že probíhá zrovna tak a ne jinak? Jinými slovy, co lze ze způsobu, jakým je lobbying, stará praktika v novém kontextu, legitimizován, vyčíst o potenciálu těchto legitimizačních diskursů? A do třetice, jaký zpětný vliv má na tyto diskursy jejich propojení s praktikou lobbyingu? Konkrétně, co znamená, když je lobbying legitimizován, jak veřejnými činiteli, tak širokým spektrem nestátních aktérů, jako participace občanské společnosti na rozhodování a co znamená, když je legitimizován jako poskytování efektivní a levné expertízy?

Proč se ve světle těchto otázek zaměřit na způsoby ospravedlnění lobbyingu jako součásti veřejného rozhodování, spíše než na popis metod, které lobbisté užívají či na okolnosti, které přejí potenciálním průnikům lobbyingu a korupce? Metodě diskursivní analýzy je někdy z pozic sociálních vědců, například ekonomů, vyčítáno, že se zabývá málo relevantními projevy, které jsou pouze utilitárním přívěškem jednání aktérů, místo aby se zabývala tím, „jak lobbying skutečně funguje“. Avšak, co nemá smysl, nefunguje. Smysl je otázkou srozumitelnosti, tedy konzistentnosti s určitou, byť proměnlivou, strukturou významů, hodnot a předpokladů. Jednání je pak neustálou tvořivou interakcí se strukturami významů, které jej umožňují a do kterých se vepisuje a tím je zároveň pozměňuje.

V oblasti politična jsou jednání a ospravedlnění těsně propojeny: jak přibližuje slova Claude-a Lefort-a ve svém článku Stefan Rummens, „způsob, kterým je moc vykonávána a

legitimizována dává společnosti její politický a sociální tvar (*mise en forme*), dává význam základním politickým rozlišením, jakými jsou rozlišení mezi dobrem a zlem, legitimním a nelegitimním (*mise en sens*) a konečně, určuje podobu sebe-reprezentace společnosti v sociálním prostoru“ (RUMMENS, 2008). Ospravedlňování jako základní dimenzi lidského jednání jak ve světě politickém, tak i tržním, průmyslném a domácím, přesvědčivě prozkoumali i Luc Boltanski a Laurent Thévenot ve své knize *On Justification. Economies of Worth* (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991]). Jejich klasifikaci světů hodnot budu v práci používat.

Proč se zaměřit na lobbying jako takový, spíše než na vstup zájmových skupin do veřejného rozhodování, nebo možnosti vstupu občanů do veřejného rozhodování? Právě badatelská reflexe lobbyingu jako takového, jako velmi specifického způsobu vstupu nestátních aktérů do veřejného rozhodování, prozatím v literatuře o možnostech demokratizace rozhodovacích procesů není častá<sup>1</sup>. Lobbying je přitom právě tímto diskursem legitimizován (kromě jiných, jak blíže uvidíme v kapitole 3). Teorie participativního vládnutí identifikují v tradičním pojetí politického procesu, jak jej známe z většiny učebnic politologie, v tzv. *minimal representative policy process*<sup>2</sup>, několik bodů, ve kterých se objevuje deficit demokracie: za první, preference občanů mohou být nejasné a nestálé, je proto problematické předpokládat, že je veřejné rozhodování jejich naplněním, za druhé, občané aktem volby svým zastupitelům dávají jen velmi nejasný signál o svých představách veřejných politik, za třetí, pravidelné volby jen nedostatečně zajišťují, aby se reprezentanti občanům zodpovídali ze svých rozhodnutí a konečně, v mnoha oblastech veřejné politiky je zde i kapacitní problém veřejných institucí zajistit, aby výstupy rozhodování vyhovely zájmům občanů, protože úspěch implementace určitého opatření, například v oblasti školství nebo životního prostředí, může záviset od spolupráce občanů samotných (FUNG, 2006 str. 672).

Řešení uvedených demokratických deficitů rozhodovacího procesu nabízí ve svých pracích mnoho teoretiků participační, deliberativní či asociativní demokracie, nebo teoretiků vládnutí v sítích. Mezi navrhovanými nástroji řešení však budeme lobbying hledat těžko. Právě jako řešení těchto deficitů (zejména druhého a čtvrtého) je však hájen mnoha aktéry politické praxe, jak veřejnými, tak soukromými. Zdá se tedy, že zatímco participativní a deliberativní nástroje, jako například veřejné deliberace, tzv. *citizen juries* či participativní vytváření rozpočtů, vzbuzují zájem a naděje badatelů, avšak mají pouze velmi skromný dopad

---

<sup>1</sup> S výjimkou literatury o demokratické legitimitě institucí Evropské unie (EU).

<sup>2</sup> Zjednodušená představa, že občané mají zájmy, na základě kterých formulují svoje preference ve věci veřejných politik, sdělí je stranám a zastupitelům hlasováním, ti tímto dostávají mandát, aby prosazovali tyto preference, a veřejné instituce pak navrhnou modalitu výkonu těchto rozhodnutí, a dosahují tak výstupy, které uspokojují vstupní zájmy občanů. (FUNG, 2006 str. 671)

na skutečné rozhodování, lobbying jako starou praktiku v novém kontextu aktéři, včetně neziskových organizací a občanských sdružení, považují za efektivní nástroj vstupu do rozhodovacího procesu, který lze navíc ospravedlnit diskursem, ze kterého vychází nástroje participativní a deliberativní. Není tedy právě tato současná ambivalentní pozice praktiky lobbyingu v demokratickém rozhodovacím procesu důvodem pro bližší zájem o ni samotnou?

### **Kontext legitimizace lobbyingu**

Lobbying coby neveřejná praktika vstupu soukromých aktérů do veřejného rozhodování s cílem ovlivnit jej je legitimizován v důsledku několika změn. Za prvé, v posledních desetiletích se napříč evropskými státy mění samotný kontext tvorby veřejných politik vlivem faktorů, jakými jsou: globalizace problémů, evropeizace rozhodovacích struktur a komplexifikace otázek, o kterých veřejné instituce rozhodují a ve kterých jednají. Za druhé, ruku v ruce s globalizací problémů, na které veřejné politiky odpovídají, a s globalizací a evropeizací rozhodovacích procesů, jde i globalizace *neformálních* praktik spojených s veřejným rozhodováním. Tato je v případě lobbyingu nesena jednak působením nadnárodních korporací, které metody práce aplikují v různých zemích, jednak globalizací na úrovni sociálních hnutí a NNO, která i do spíše neokorporativistických zemí přinášejí vyšší očekávání zahrnutí veřejnosti nebo organizované občanské společnosti do procesů tvorby politik (PROSS, 2007). A konečně, kontextem pro legitimizaci lobbyingu je i profesionalizace komunikace obecně. K oblastem jako marketing a public relations se tak přidávají tzv. *public affairs* nebo *governemental relations*, tedy vztahy s veřejnými institucemi. Kariéra lobbisty je tudíž jako každá jiná v oblasti komunikace a lobbying je tím pádem „legitimní komunikační disciplínou“ (Donath Burston Marsteller; Factum Invenio, 2005 str. 5), legitimizován profesionalitou, tedy odborností. Uznáním odbornosti lobbyingu je i vznik mnoha specializovaných magisterských programů na evropských univerzitách. V tomto kontextu, i když vedeny různými důvody, se v posledních deseti až patnácti letech evropské státy souběžně zabývají možnostmi regulace lobbyingu<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Požadované a přijímané regulační mechanismy v zásadě spočívají v kombinaci tří prvků: registrační a vykazovací povinnosti, etického kodexu a sankcí. Regulace lobbyingu byla již zavedena v několika zemích střední a východní Evropy: v Lotyšsku v roce 2001, v Polsku v roce 2005, v Maďarsku v roce 2006, na Slovensku v roce 2005 proběhl výrazný, i když neúspěšný pokus o její přijetí. Nově, v červenci 2009, byla regulace lobbyingu úpravou jednacího řádu dolní komory parlamentu přijata ve francouzském Národním shromáždění. Itálie se o přijetí regulace několikrát neúspěšně pokoušela a ve Velké Británii, zemi s asi nejsilnější tradicí nepsaných norem v Evropě, od roku 2007 sílí snahy o legislativní regulaci lobbyingu tak na půdě House of Commons jako i v občanské společnosti. V České republice čekal v čase psaní této diplomové práce (duben 2010) druhý návrh zákona o lobbyingu na zařazení na pořad mimořádné schůze Poslanecké sněmovny do 3. čtení.



## **Výzkumná strategie a postup**

Na výzkumné otázky se pokusím odpovědět propojením postupů diskursivní analýzy a úvah spadajících obecněji do politické teorie, přesněji teorií demokracie. Prvním krokem bude diskursivní analýza promluv spojených s diskuzemi o potřebě regulace lobbingu, a to ve dvou zemích – v České republice a ve Francii. Cílem této analýzy bude identifikovat nejvýraznější diskursy, které lobbing legitimizují jako součást demokratického rozhodování. Na základě identifikace diskursů ve hře budu ve druhém kroku zkoumat, v čem spojení těchto diskursů demokratizace s lobbingem svědčí o jejich úspěchu, a v čem je diskursivní spojení s lobbingem stejným pohybem oslabuje a omezuje. V této druhé části se budu částečně opírat o nedávné práce politické teorie k problematice demokratické legitimacy, práci francouzského teoretika Pierre-a Rosanvallon-a (ROSANVALLON, 2008) a v menší míře o práci americké teoretičky Fabienne Peter (PETER, 2008).

Strategie přechodu od diskursivní analýzy k politické teorii, s udržení epistemologických pozic a částečně i metod diskursivní analýzy, se v práci promítá i do postupu výkladu: po úvodních částech, ve kterých objasním volbu metodologie a načrtnu teoretický rámec, ze kterého budu vycházet, se ve třetí kapitole obrátím k výsledkům diskursivní analýzy projevů spojených s diskuzemi o potřebě regulace lobbingu, v České republice a ve Francii. Ve čtvrté kapitole pak poukážu na změny v pojetí demokratické legitimacy, které lze vyčíst z toho, jakými diskursy je lobbing legitimizován a v páté kapitole prozkoumám druhou stranu mince, způsoby, jakými, řečeno slovníkem Essexské teorie diskursu, tyto diskursy jejich propojení s lobbingem dislokuje a ve výsledku omezuje.

# 1 Metodologická poznámka

## 1.1 Lobbying jako praktika ukotvená v diskursu

Předtím, než podrobněji rozvinu odpovědi na položené otázky, je záhodno pozastavit se nad volbou metodologie. Úvodním problémem jakéhokoliv zkoumání je, jaké zvolit teoretické východisko a s ním spojenou metodu. Pro zkoumání lobbyingu se jich nabízí hned několik: teorie zájmových skupin, sociologie kolektivní akce, teorie veřejné správy nebo teorie vládnutí v sítích (*network governance*). Výchozí otázka této práce však zní následovně: **jak je lobbying legitimizován a jaký je význam skutečnosti, že je na určitém místě a v určitém čase legitimizován určitými diskursy a ne jinými?** Jejím řešení, domnívám se, nejlépe odpovídá metoda diskursivní analýzy, ukotvena v postpozitivistické a poststrukturalistické epistemologii a založena na foucaultovském chápání diskursu. Právě diskursivní analýza nám totiž umožňuje propojit úroveň praktik, a tedy fungování praktiky lobbyingu, s úrovní významů, které toto fungování umožňují a včleňují do určité struktury významů. Způsoby legitimizace praktiky lobbyingu tak vypovídají o struktuře významů, která umožňuje jednání a zároveň je tímto jednáním neustále proměňována. Tato metoda, ačkoliv obecně v politologii a v analýze veřejných politik na vzestupu, dle mých znalostí zatím na problematiku probíhající legitimizace lobbyingu nebyla aplikována<sup>4</sup>.

Pojetí diskursu, ze kterého tato práce vychází, je Foucaultovo pojetí diskursu jako historicky specifického systému významů, který utvářejí identity subjektů a objektů (FOUCAULT, 1994), a to zvláště ve verzi, do které jej přetváří Essexská škola diskursivní teorie (TORFING, 2005). Volně řečeno, diskurs lze chápat jako soubor idejí, představ, znalostí, praktik a významů, které jsou součástí veřejné debaty a jejichž přenos a komunikace se odvíjí od dominantního postavení nositele v konkrétních společenských podmínkách. Právě proto má schopnost utvářet témata a identity, třídit je a ospravedlňovat určitá řešení problémů. Důležité je, že diskurs v tomto pojetí se neomezuje na svůj lingvistický rozměr, není pouze semiotickou dimenzí sociálních praktik, ve které by se zrcadlily významy, které vznikají nediskursivně, ale je chápán jako rámec sociálního života. Jednoduše řečeno, nejde pouze o to, „co se o věcech říká“, ale také „jaké věci a jakým způsobem se dělají“. Všechny sociální

---

<sup>4</sup> Jediným mě známým příkladem aplikace analýzy diskursů na problematiku lobbyingu je článek Andrew Stark-a, který analyzuje diskuzi o prvním kanadském návrhu zákona o registraci lobbistů, z let 1985-88. Autor předkládá různá pojetí adresáta takové registrace (občané nebo veřejní činitelé?), pojetí rozsahu subjektů podléhajících registraci a načrtává, jaké ideologické významy byly v této diskuzi ve hře (STARK, 1992).

praktiky jsou ukotveny v diskurzech a jejich proměny a posuny se také odehrávají na úrovni diskursu. To však neznamená, že by Foucault popíral existenci před-jazykové a mimo-jazykové skutečnosti, popírá pouze možnost jakéhokoliv mimo-diskursivního uchopení této skutečnosti člověkem.

Zaujmout toto epistemologické hledisko v případě lobbingu nám otevírá novou perspektivu nahlížení na tuto praktiku. Na otázku „Proč se aktéři věnují lobbingu? Co aktérům umožňuje jednat praktikou lobbingu a ne jinak?“ totiž už není poslední odpovědí logika sebe-zájmu a logika racionální volby (aktéři s vymezenými zájmy se snaží prosadit svůj zájem do podoby obecných pravidel co nejúčinnějším a nejrationálnějším způsobem). Logika sebe-zájmu a racionální volby je ukotvena v určité struktuře hodnot, které jsou historicky specifické, v určitém diskursu, který je tak rozšířen, že může účinně ospravedlňovat jednání. Věnovat se lobbingu znamená nalézat pro něj ospravedlnění a chápat jej jako smysluplnou aktivitu, a tím se zároveň opírat o určitou strukturu významů. Znamená to zároveň tuto strukturu jednáním, její performativ<sup>5</sup>, pozměňovat a uvádět ji do vztahu s jinými strukturami významů (ve kterých například lobbing není ospravedlnitelný nebo je ospravedlnitelný jinak).

Obecněji je cílem volby této metody pro zkoumání lobbingu upozornit na produktivní charakter každodenních neformálních praktik v utváření a v proměnách politických významů.

Z metodologického hlediska – v práci s konkrétními texty - se práce inspirovala metodou, kterou z kritické lingvistiky adoptuje a doplňuje škola tzv. kritické analýzy diskursu<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Pod performativ diskursu si můžeme představit způsob, jakým jednotlivec s možnostmi, které mu nabízí diskurs, tedy určitá otevřená a neúplná struktura kontingentních významů, nakládá. Koncept performativ diskursivních možností je určitým odklonem od Foucaultova pojetí, protože se více soustřeďuje na individuální práci jednotlivce s diskursem, na dvousměrný vliv mezi diskursem a jednotlivcem, který „hraje“ s možnostmi, které má k dispozici. Jak sám pojem naznačuje, je součástí přenosu dramaturgických metafor do diskursivní analýzy (viz pozn.20).

<sup>6</sup> A jejichž přehlednou verzi lze najít například v textech jednoho ze zakladatelů této školy, Norman-a Fairclough-a (FAIRCLOUGH, 1989; FAIRCLOUGH, 2003).

## 1.2 Výběr oblastí analýzy, aktérů a korpusu promluv

Na tomto místě se nastolenými otázkami budu zabývat na příkladu dvou zemí, České republiky a Francie, a to ze tří hlavních důvodů. Za prvé, v obou zemích snahy o regulaci lobbingu probíhaly nebo probíhají souběžně<sup>7</sup>, za druhé, politické kultury obou zemí chovají k reprezentaci partikulárních zájmů podobnou nedůvěru a přesto v nich k legitimizaci lobbingu dochází, a konečně, regulační snahy v obou případech zpustily skandály spojené s lobbingem, avšak rámovány tyto snahy nejsou pouze jako součást boje proti korupci, ale i jako součást „boje za dobré vládnutí“.

Přiblížím případ francouzský, méně známý: s iniciativou regulace lobbingu<sup>8</sup> přišli poslanci vládní strany UMP, s explicitním odkazem na dva skandály. Výmluvným byl obzvláště skandál společnosti Virgin, který objasňuje, v čem spočívá kontroverznost lobbingu pro aktéry institucionální, zejména aktéry legislativní, tedy poslance. Při projednávání zákona o autorských právech (DADVSI<sup>9</sup>) se v bezprostřední blízkosti parlamentního pléna objevili lobbisté společnosti Virgin a předváděli, jak snadné je dnes stahovat hudbu z internetu. Poslanci a zejména předseda Národního shromáždění byli pobouřeni a začali se problémem nekontrolovaného lobbingu vážně zabývat, dá se říct, až když jim lobbisté znesvětili půdu jejich výjimečnosti tím, že pronikli na území zasvěcené veřejnému zájmu a ostentativně poslance nabádali, aby tito uposlechli jejich partikulární zájem.

Při výběru aktérů jsem se snažila zachytit co nejširší okruh stakeholderů – specifíkem problému lobbingu je, že potenciálním stakeholderem je téměř každý subjekt dotčený jakýmkoliv veřejným rozhodnutím, jelikož se lobbing vztahuje k samotným rozhodovacím procesům jak legislativy, tak exekutivy. V obou zemích lze v zásadě aktéry rozdělit do tří skupin podle sektoru společnosti, ke kterému patří: veřejnému, občanskému nebo komerčnímu (POTŮČEK, 2005). Ve všech případech jde o aktéry, kteří k problému lobbingu zaujali stanovisko (pro přehled všech aktérů viz tabulky 1 a 2). Pokud jde o česká média, čerpala jsem z rešerší pomocí databáze Newton Media<sup>10</sup>, zohlednila jsem tedy výstupy těch médií, která se problematice lobbingu nebo skandálů spojených s lobbingem věnovala. V případě francouzských médií jsem používala zejména internetové vyhledávání na stránkách

<sup>7</sup> V České republice zhruba od léta 2007, kdy Michal Hašek (ČSSD) ohlásil záměr předložit návrh regulace lobbingu, přes podání návrhu v květnu 2009 až do dnešního dne. Ve Francii zhruba od října 2006, kdy byl podán první návrh usnesení Národního shromáždění, č. 3399, do přijetí návrhu v červenci 2009 a následného přijímání podobných pravidel Senátem na podzim 2009.

<sup>8</sup> V diskurzech institucionálních aktérů se nejčastěji mluví o tom, že je potřeba „encadrer le lobbying“, čili doslova dát lobbingu rámec, určit pro něj pravidla a dát mu meze.

<sup>9</sup> Projet de loi relatif aux droits d'auteurs et droits voisins dans la société de l'information.

<sup>10</sup> Zadané heslo: lobbying, 19. 5. 2009.

hlavních denníků, Le Monde, Le Figaro, Libération a použila jsem mediální rešerše, které pravidelně uveřejňují sdružení Adéquations a sdružení lobbingských agentur AFCL (Association française des Conseils en Lobbying).

**Tabulka 1: Přehled zkoumaných aktérů v ČR podle sektorů**

Veřejný sektor	Občanský sektor	Komerční sektor
<p>ČSSD (podpředseda Bohuslav Sobotka, předseda Jiří Paroubek, poslanec Michal Hašek, stínová ministryně Marie Benešová)</p> <p>KDU/ČSL (předseda Cyril Svoboda)</p> <p>Ministerstvo průmyslu a obchodu – náměstek ministra Martin Tlapa</p> <p>ODS (předseda Mirek Topolánek, Program vlády 2007, Boris Šťastný, Marek Benda, Petr Nečas, Michal Doktor, Miroslava Němcová)</p> <p>SZ (předseda Ondřej Liška, Martin Bursík)</p> <p>TOP 09 (místopředseda Miroslav Kalousek)</p>	<p>Transparency International ČR (TI ČR)</p> <p>Ekologický právní servis (EPS)</p> <p>Inventura demokracie (ID)</p> <p>Oživení</p> <p>Růžový panter</p> <p>Otevřená společnost</p> <p>Institut pro politickou a ekonomickou kulturu</p> <p>Média: Mladá fronta DNES, Hospodářské noviny, týdeník Ekonom, týdeník Respekt, měsíčník Lobby, měsíčník Marketing&amp;Media, televize Prima (pořad Partie), ČT24 (pořad Interview ČT24)</p>	<p>Hospodářská komora</p> <p>Česká podnikatelská reprezentace při EU (CEBRE)<sup>11</sup></p> <p>Donath Burson Marsteller</p> <p>Candole Partners</p> <p>Weber Shandwick</p> <p>CEC Government Relations</p> <p>Pan Solutions</p>

Zdroj: autorka.

**Tabulka 2: Přehled zkoumaných aktérů ve Francii podle sektorů**

Veřejný sektor	Občanský sektor	Komerční sektor
<p>Národní shromáždění:</p> <p>- Poslanci Arlette Grosskost (UMP), Patrick Beaudouin (UMP)<sup>12</sup>,</p> <p>- La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire<sup>13</sup> - Jean-Paul Charié (UMP)</p>	<p>Adéquations (a síť ETAL<sup>15</sup>, kterou řídí)</p> <p>Anticor</p> <p>Transparency International France (TI France)</p> <p>IFRI (Institut français des relations</p>	<p>AFCL (Association française des Conseils en Lobbying)</p> <p>AFCAP (Association française des Conseils en Affaires Publiques)</p> <p>APC (Affaires publiques consultants)</p>

<sup>11</sup> „byla vytvořena Hospodářskou komorou ČR, Svazem průmyslu a dopravy ČR a Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, aby prezentovala a obhajovala české podnikatelské zájmy před a po vstupu ČR do Evropské unie přímo v Bruselu. K naplnění svého cíle CEBRE získalo podporu Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, a to prostřednictvím agentury CzechTrade. V Bruselu působí jako součást obchodně ekonomického úseku Velvyslanectví České republiky v Belgii“ (CEBRE, 2010).

<sup>12</sup> Předkladatelé návrhů rezolucí n°3399 z roku 2006 (Assemblée nationale, 2006) a n°156 z roku 2007 (Assemblée nationale, 2007), které navrhovaly upravit lobbying v prostorách Národního shromáždění zavedením registru lobbistů spojeného s etickým kodexem.

<sup>13</sup> Výbor Národního shromáždění, který vypracoval velmi obsáhlou a svého druhu ojedinělou zprávu o lobbyngu ve Francii, pod vedením poslance Jean-Paul-a Charié (UMP), zastávající lobbyngu jako užitečnou a potřebnou součástí demokracie.

SCPC (Service central de prévention de la corruption) <sup>14</sup>	internationales) Média: Le Monde, Le Figaro, Libération, Humanité, Marianne 2, www.euractiv.fr	
---	--	--

Zdroj: autorka.

Největší pozornost je v práci věnována tvrzením, kterých autory jsou veřejní činitelé, a to proto, že jejich chápání lobbingu je nejlepším dokladem úspěchu diskursů, které se v silnější podobě objevují např. u konzultantských agentur nebo u zástupců sdružení ekonomických aktérů (Hospodářská komora, Mouvement des Entreprises de France - MEDEF, apod.) Diskursy, které se objevují u zákonodárců samotných, jsou směrodatným materiálem i podle teorie diskursivních koalic Maartena Hajera. Podle něj lze diskursy považovat za úspěšné ve srovnání s jinými, za prvé, když se stanou dominantními v diskursivním prostoru, to znamená, klíčoví aktéři je vezmou za své (v tomto případě ti, od kterých bychom čekali hájení tradičních struktur politické legitimacy – političtí reprezentanti), a za druhé, když dosáhnou jisté polo-institucionalizace, to znamená, že dosáhnou institucionalizaci diskursu (např. lobbing je regulován) a rozhodovací proces se přizpůsobuje danému diskursu (HAJER, 1993 str. 48). Přehled aktérů, kterých promluvy byly zahrnuty do korpusu, je uveden v tabulkách č. 1 a 2.

Z občanského sektoru byly zkoumány postoje těch aktérů, většinou občanských sdružení a koalic občanských sdružení, kteří se zabývají vztahem veřejných institucí k občanům, k ekonomickým aktérům, korupcí apod. Není přitom zdaleka možné mezi těmito aktéry vůči lobbingu společný postoj, už proto, že mnoho NNO lobbing do své činnosti plně začlenilo.

Z komerčního sektoru jsou zde hlavním aktérem jednak konzultantské firmy, tedy profesionální lobbisté poskytující lobbing jako službu pro třetí stranu za úplatu, jednak sami držitelé zájmů, a sice buď jednotlivé firmy (např. Škoda Auto), které mají vlastní zaměstnance pro lobbing (tzv. in-house lobbisty) nebo profesní, obchodní a sektorová sdružení (např. Hospodářská komora).

Jak postupovat při analýze materiálu? Úhel zkoumání je dán výzkumnou otázkou, proto pozornost zaměřuji na následující: do jaké významové struktury autor lobbing zařazuje – jak jej rámcuje (*framing*); jaký je jeho náhled na legitimitu lobbingu, případně jaká kritéria

<sup>15</sup> Encadrement Transparence des Activités de Lobbying.

<sup>14</sup> Meziministerský orgán pro prevenci korupce, který spadá primárně pod ministerstvo spravedlnosti.

legitimity pro lobbying uvádí; jak definuje vztahy aktérů vztahů, které lobbyingem vznikají a jak vymezuje jejich identity; jak obecně pojímá vztah veřejných institucí a společnosti.

## 2 Teoretická východiska

### 2.1 Studium lobbyingu jako politické praxe

#### Definice

Lobbying nebývá coby politická praxe svébytným objektem zájmu badatelů ve společenských vědách. Malý zájem přímo o lobbying lze zčásti přičíst tomu, že jde o „praktiku“, zatímco společenské vědy primární pozornost věnují spíše zkoumání aktérů (zájmových skupin) nebo procesů (proces tvorby veřejných politik, rozhodovací proces) a lobbying tak pro ně většinou zůstává jedním z nástrojů pro aktéry těchto procesů, v jistém smyslu epifenomémem, ze kterého se již nic dalšího nemůžeme dovědět. Odrazovat však může nejenom přílišná „praktičnost“ lobbyingu, ale i obtížná uchopitelnost hranic jeho významu: snahy o definici lobbyingu provázejí četné problémy. Každá definice totiž musí určitým způsobem řešit následující otázky: Zahrnout pouze lobbying profesionální (pro třetí stranu za úplatu), nebo lobbying obecně (včetně tzv. „in-house“ lobbistů)? Zahrnout do definice i vymezení povahy aktérů? Tj. na straně lobbovaných, zaměřit se na lobbying legislativní, nebo i exekutivní? Na straně lobbojících, mluvit o „zájmových skupinách“, „soukromých aktérech“, nebo ponechat vymezení otevřené pro jakéhokoliv aktéra a definovat lobbying pouze činností a jejím cílem, tedy ovlivněním rozhodování? A konečně, zahrnout do definice i metody - tj. chápat lobbying jako interní nebo i jako lobbying externí (tj. prostřednictvím médií, veřejného mínění, vyslovení volební podpory kandidátům, atd.)? Pro účely této práce budu používat definici užší a lobbyingem budu rozumět politickou praxi, která spočívá ve dvoustranných kontaktech mezi veřejnými a neveřejnými aktéry za účelem ovlivnění tvorby veřejných politik nebo veřejného rozhodování.

V následující podkapitole se pokusím vysvětlit, proč nepřistupuji k problematice lobbyingu prizmatem teorie zájmových skupin nebo teorie kolektivní akce, které lobbying zmiňují jako jeden z nástrojů vnější činnosti zájmových skupin či sociálních hnutí<sup>16</sup>. Dále se

---

<sup>16</sup> V této práci není prostor předstíhat nástin základních pojmů a proudů teorie zájmových skupin, jelikož tyto nejsou primárním objektem zájmu práce. Teorie zájmových skupin se začala ustavovat v 50. -tých letech ve Spojených státech jako odpověď na otázku: jak pochopit, co se děje v politice, tak, aby toto pochopení vedlo k účinnému nastavení politického systému? Jak se v politické vědě vyhnout právnímu formalismu Kolem roku

pokusím uvést zvýšenou viditelnost lobbingu v posledních zhruba dvaceti letech do kontextu tzv. krize reprezentace a krize stranické demokracie a na závěr umístím lobbing do normativních souřadnic systémů vztahů mezi státem a společností, kterými jsou pluralismus, neokorporativismus a etatismus a pokusím se naznačit, jaký vliv má legitimizace lobbingu na stávající modely.

### 2.1.1 Proč ne teorie zájmových skupin

Ráda bych upřesnila, proč zde na rozdíl od mnoha jiných studií problematiku lobbingu nepředkládám jako podmnožinu zkoumání zájmových skupin<sup>17</sup>. Je totiž potřeba si uvědomit následovné: prvně, to evidentní: objektem zkoumání teorie zájmových skupin je aktér, zájmová skupina, zatímco lobbing je praktika, která aktéry váže a z pohledu epistemologie diskursivní teorie i spoluvytváří<sup>18</sup>. Zvolit přístup teorie zájmových skupin také znamená zajímat se o fungování skupiny a její vztah ke členům, což není předmětem této práce. Zvolit za primární objekt zájmu praktiku lobbingu sice znamená zabývat se zájmovou skupinou jako aktérem, avšak pouze z perspektivy jejího vztahu k veřejným činitelům.

Dále, zatímco lobbing vskutku je jedním z nástrojů vnější aktivity zájmových skupin, nevěnují se mu *pouze* zájmové skupiny. Tyto se vyznačují jistým vnitřním skupinovým fungováním, mohou být prostředkem občanské participace, a mohou dosahovat jistou reprezentativitu a míru vnitřní demokracie. Lobbingu se věnují z velké části i individuální firmy, společnosti, korporace (např. Škoda, na rozdíl od Hospodářské komory). Jak poznamenávají Grant Jordan a William A. Maloney ve své studii o vztahu zájmových skupin a participace, „organizace, které hrají v konkrétním rozhodování o veřejných politikách nejsilnější roli, většinou neodpovídají stereotypu o zájmové skupině“ (JORDAN, a další, 2007 str. 31).

---

1955 se tento přístup dostává do Evropy, kde se v 60. -tých letech mění v kontextu vzniku nových sociálních hnutí a sblíží se s teoriemi kolektivní akce, které v té době vznikají (COURTY, 2006). Mezi zakládající díla tohoto oboru patří především Bentleyho The Process of Government, 1908; Herringovo dílo Group Representation Before Congress, 1929 a Trumanův The Governmental Process, 1951, zakládající dílo analytického pluralismu. Revize a kritiky, avšak v zásadě ze stejných epistemologických pozic, se toto rané pojetí pluralismu dočkalo v práci Roberta Dahla, Who governs?, 1961 a zejména Mancura Olsona, The Logic of Collective Action, 1965.

<sup>17</sup> Příkláním se k definici zájmové skupiny, která je orientována na její vliv na veřejné politiky: zájmová skupina je „organizace, která se snaží ovlivnit formulaci a implementaci veřejné politiky, čili soubor autoritativních rozhodnutí exekutivy, legislativy, soudnictví, místní vlády a institucí Evropské unie“ (GRANT, 2000 p. 14). I kritérium vnitřního fungování skupiny však může být relevantní pro demokratickou legitimitu skupiny.

<sup>18</sup> „Diskursivní“ zde myšleno široce v souladu s Essexskou školou. Identity aktérů se mění a vzájemně tvarují i působením praktik, ve kterých se tito angažují. Pro vyjasnění viz např. TORFING, 2005.



Mnozí autoři totiž legitimitu působení zájmových skupin na veřejné rozhodování odvozují od vnitřně demokratického uspořádání a fungování skupiny. V takovém případě může skupina svůj nárok na vliv ospravedlnit: za prvé, svojí reprezentativností, věrohodným propojením mezi členy a vedením, a tedy tím, že může být prostředníkem a místem přiblížení státní moci k různorodým požadavkům a potřebám občanů, může se podílet na nastolování agendy a kontrole tvorby politik (JORDAN, a další, 2007). Za druhé, zájmová skupina může díky vnitřně demokratickému fungování čerpat demokratickou legitimitu jako „trenažér demokracie“. Jednak členy motivuje k zájmu o politické rozhodování, jednak je trénuje ve schopnostech vyjednávání o jejich názorech a k vedení demokratické diskuze (JORDAN, a další, 2007). Zde tudíž pojetí zájmové skupiny navazuje na participativní pojetí demokracie, které vidí v pluralitě občanských sdružení nezbytnou přísadu demokratické politické kultury a přisuzuje jí vzdělávací funkci (John Stuart Mill, Carole Pateman). O propojení ospravedlnění vlivu zájmových skupin s diskursem participativní demokracie se na zkoumaném případu legitimizace lobbingu dozvíme více v kapitolách 4.3 a 5.2.

Hledisko teorie zájmových skupin se však pro zkoumání legitimizace lobbingu ukazuje jako nedostatečné nejenom proto, že se lobbingu věnují i jiní aktéři než zájmové skupiny, ale i proto, že se fungování samotných zájmových skupin vzdaluje výše popsaným kritériím a tím pádem jen obtížně dosahuje na zmiňované zdroje legitimacy. Grant Jordan a William A. Maloney ve svém výzkumu zpochybňují oba uvedené zdroje legitimacy: za prvé, lze silně pochybovat o přímé vazbě členů na výstupní požadavky skupiny, a tedy o funkci skupiny jako „převodové páky“ (JORDAN, a další, 2007 str. 7) reálných problémů společnosti. Mnoho zájmových skupin funguje bez členstva<sup>19</sup>, u ostatních lze vznést alespoň dvě námitky: jednak se členové ke skupině nepřidávají s jasně formulovanými zájmy a očekávaními, tedy spontánně a racionálně, jak předpokládal David Truman, ale často zmateně, s nejistotou o cílech a bez předem zformovaných názorů. Jak víme, způsob, jakým skupina problémy konstruuje, rámuje (framing) a inscenuje (staging)<sup>20</sup> je nastaven tak, aby usměrňoval formování přesvědčení (JORDAN, a další, 2007). Lze namítnout, že podobně fungují i politické strany a přesto jejich podporu občany nezpochybňujeme. *Raison d'être* a přidanou hodnotou zájmových skupin pro politický systém je však v této pluralistické argumentaci právě jejich přímější propojení na občany. Druhá námitka je však ještě o něco

---

<sup>19</sup> Jordan a Maloney uvádějí, že v roce 1990 v USA mělo pouze 22,8% organizací v registru lobbujících organizací členskou základnu (JORDAN, a další, 2007 str. 30).

<sup>20</sup> Metaforu „dramaturgie“ do konstruktivistického pojetí sociální interakce zavedl zejména sociolog Erving Goffman (*The Presentation of Self in Everyday Life*, 1956; *Frame Analysis*, 1974) a v posledních dvaceti letech se ujala i ve studiu veřejné politiky, zejména díky studii Donalda A. Schöna a Martina Reina (SCHÖN, a další, 1994).

závažnější: skupiny sice mohou mít vysoký počet členů, to však není zárukou skutečné reprezentativity ani fungování skupiny jako „trenažere demokracie“, protože jde stále častěji o tzv. „chequebook participation“, neboli příspěvkové členství, které začíná a de facto i končí u zavedení trvalého příkazu k placení členského poplatku (JORDAN, a další, 2007 str. 12). Formálně jde tedy o členy, ve skutečnosti však spíše o nevázané podporovatele nebo klienty (Hospodářská komora apod.).

Domnívám se, že ze tří uvedených důvodů je zřejmé, že pokud chceme plně uchopit význam stoupající viditelnosti lobbingu a jeho atraktivnosti pro rozšiřující se spektrum aktérů, je pro nás výchozí pozice teorie zájmových skupin omezením, jelikož jeho legitimizaci převádí na legitimizaci působení zájmových skupin a opomíná zejména vlastní atributy lobbingu jako praktiky, které se navíc věnuje širší spektrum aktérů než jenom zájmové skupiny.

### 2.1.2 Legitimizace lobbingu jako důsledek úpadku politických stran?

Zájmové skupiny, ekonomičtí aktéři či instituce mají tradičně kvůli svému neveřejnému a neinstitucionalizovanému vlivu na rozhodování pověst „páté moci“<sup>21</sup> (KARR, 2006 str. 43), nebo „třetí komory parlamentu“ (COURTY, 2006 str. 4). O zájmových skupinách se však začalo intenzivněji mluvit v souvislosti s tzv. krizí reprezentace<sup>22</sup>, která se v posledních dvaceti letech stala tématem bezpočtu prací, a s jejím průvodním jevem, krizí politických stran. V situaci, kdy politické strany přestávají fungovat jako kanály mobilizace a participace občanů, kdy počty jejich členů prudce klesají spolu s voličskou loajalitou k vybrané straně, a kdy podle některých odzvonilo „demokracii stran“ (MANIN, 1996), vzniká prostředí pro hledání náhrady či nového řešení. Odtud ono nadšení pro koncepci tzv. víceúrovňového vládnutí (*governance*)<sup>23</sup>, vládnutí v sítích (*network governance*), ale i oživení občanské participace (participativní<sup>24</sup>, deliberativní<sup>25</sup> a asociativní demokracie<sup>26</sup>).

<sup>21</sup> Čtvrtou mocí mají zde být média.

<sup>22</sup> Viz např. PRZEWORSKI, a další, 2003.

<sup>23</sup> Srozumitelnou definici nabízí například Philip Schmitter: „Governance is a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and binding decisions by negotiating and deliberating with each other and co-operating in the implementation of these decisions. Its core rests on horizontal forms of interaction between actors who have conflicting objectives, but who are sufficiently independent of each other so that neither can impose a solution on the other, and yet sufficiently interdependent so that both would lose if no solution were found.“ (SCHMITTER, 2001)

<sup>24</sup> Například: PATEMAN Carol, *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press 1970; z novějších: BLONDIAUX Loic, *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris: Seuil, La République des Idées, 2008.

<sup>25</sup> Zejména autoři: Jürgen Habermas, Jon Elster, John Dryzek, Joshua Cohen, Amy Gutmann, Dennis Thompson, James Fishkin, Seyla Benhabib.

Pozoruhodné je, že všechna tato řešení se pro posílení legitimacy veřejných rozhodnutí obracejí k soukromým aktérům, od občanských sdružení po firmy a průmyslové svazy. Na takto připravené scéně může lobbying hrát jinou roli než v klasickém stranicko-parlamentním institucionálním uspořádání liberální demokracie.

Někteří přímo propojují úpadek stran se vzestupem zájmových skupin (JORDAN, a další, 2007 stránky 2-3). Zkrátka, když strany přestávají uspokojivě kanalizovat požadavky a postoje občanů, posilují alternativní platformy vyjádření těchto požadavků a postojů a jejich role v rozhodování. Guillaume Courty v této souvislosti volá po opatrnosti před kauzálními tvrzeními: za prvé, nemůžeme vědět, v jaké oblasti se reprezentace objevila jako první – jestli v oblasti politické, ekonomické, zemědělské nebo pracovní – a tedy, jaká reprezentace je prvotní. Tvrdit, že zájmy dělníků nejsou dostatečně zastoupeny stranami a proto hledají jiné vyjádření, by znamenalo ostře přehlédnout složité spory v dějinách mezi různými formami reprezentace (COURTY, 2006 str. 42). Za druhé, když některé pozice nenacházejí dostatečného vyjádření v existujících stranách, proč namísto zájmových skupin nevznikají další strany? Pohled zpátky v čase ukazuje komplexnější propojení stran a skupin – zčásti jsou zájmové skupiny formátem, který přispěl ke vzniku stran, zčásti jsou současným formátem, který se úspěšně účastní politického rozhodování, avšak pouze prostřednictvím formulace požadavků či návrhů řešení, nikoliv účastí ve volbách (COURTY, 2006 str. 43).

Krise stranické demokracie se projevuje i ve statistikách občanské a politické participace, jak v České republice, tak ve Francii. V České republice za období let 1998-2000 a 2002-2004 míra politické participace (průměru volební účasti ve volbách do PSP ČR a krajských volbách) jasně klesla, zatímco občanská participace byla na vzestupu a odehrávala se ve stále větším počtu nevládních neziskových organizací (NNO), což se projevilo i stále menším počtem občanů na jednu NNO (RAKUŠANOVÁ, 2008 stránka 108, tab. 4.4).

Více než korelace v počtu stran a skupin či počtu jejich členů je pro pochopení významu legitimizace lobbyingu důležité mít na paměti nový kontext politických významů, tvarován tzv. krizí reprezentace a hledáním cest oživení demokratické legitimacy institucí. Stará praktika tak v novém kontextu dostává nové možnosti legitimizace: zapojila se do různorodých diskursů volajících po oživení politiky participací<sup>27</sup>. Zejména zájmové skupiny (systematické opominání jiných aktérů věnujících se lobbyingu je hodné povšimnutí) tak začaly být viděny jako „prostředníci pro participaci“ (JORDAN, a další, 2007 str. 3).

---

<sup>26</sup> Zejména: HIRST Paul Q., *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amerherst: University of Massachusetts Press, 1994; COHEN Joshua, ROGERS Joel (ed.), *Associations and democracy*. London: Verso, 1995.

<sup>27</sup> Spíše než pouze s krizí reprezentace však volání po občanské participaci souvisí se společenskými proměnami. Shrnuje je například Loïc Blondiaux (BLONDIAUX, 2008 stránky 24-28).

Výrazné a cílené zapojení zájmových skupin do rozhodování institucí Evropské unie je ostatně důsledkem ještě nepoměrně silnějšího strukturního deficitu demokratické legitimacy v rozhodování na úrovni EU. Fungování lobbingu zájmových skupin na evropské úrovni se věnuje dnes už skoro samostatná část studií EU<sup>28</sup>. Studie Granta Jordana a Williama A. Maloneyho se snaží ukázat, že tato očekávání můžou být přehnaná, protože spojení zájmových skupin s občanskou participací je slabé a nejisté. Sabine Saurugger pak ve svém článku o zájmových skupinách na úrovni EU tuto obavu doplňuje tím, že míra reprezentativity a vnitřní demokratičnosti není rozhodujícím kritériem pro vstup do rozhodování – úlohu politických stran v rozhodovacích procesech nepřevzaly zájmové skupiny založené na členství, nýbrž skupiny ekonomických a technologických expertů, v síti vládnutí s administrativní mocí (SAURUGGER, 2002 p. 378).

Cílem této práce bude obohatit výše uvedenou kritickou reflexi trendů souvisejících s proměnou struktur veřejného rozhodování o perspektivu diskursivně analytickou. Ta totiž může ke konstatování nesouladu mezi participačním diskursem a realitou přidat úvahu jednak o diskursivním kontextu, který umožňuje účinnost participačního diskursu, jednak o důsledcích samotného užití ospravedlnění konkrétních praktik participačním diskursem na neustálé proměny významů v diskursu.

### 2.1.3 Lobbying, elitistický pluralismus nebo model *sui generis*?

Vykreslení teoretických kontextů, ve kterých se problematika lobbingu objevuje, by zůstalo nekompletní bez jednoho z nejznámějších přístupů ke vztahu soukromých aktérů a státu, klasifikace nastavení těchto vztahů do v zásadě tří modelů: pluralistického, nekorporativistického a etatistického. Tyto modely se staly referenčním rámcem mnoha diskuzí, výrazněji ve francouzském nežli v českém kontextu o tom, jestli větší působení zájmových skupin pro evropské státy znamená posun k tradičně americkému pluralismu, nebo jestli je znamením překonání těchto modelů (GROSSMAN, et al., 2006 pp. 113-151).

Pro předkládanou práci je důležité, jak tyto modely pojmají legitimní vstup soukromých aktérů do veřejného rozhodování. Prvně, vychází se zde z předpokladu racionálního jednotlivce se sebe-zájmem a touhou prosadit jej do společenského pořádku (na

---

<sup>28</sup> Velmi dobrý přehled o současném stavu bádání v této oblasti lze nalézt například v článku Davida Coena (COEN, 2007) nebo Cornélie Woll (WOLL, 2006), přehled zájmových skupin působících na úrovni EU nabízejí Richard Balme, Didier Chabanet a Vincent Wright (BALME, a další, 2002) nebo nověji Justin Greenwood (GREENWOOD, 2007).

rozdíl od způsobu, kterým ke vztahu společnosti a státu přistupuje politická filozofie, kde jsou i antropologické předpoklady předmětem sporu různých proudů). Již pojmenováním aktérů (zájmové skupiny) a jevů (reprezentace zájmů, prostředkování skupinových zájmů) se tak ustavuje základní rámec, ve kterém se diskuze o legitimitě zásahu soukromých aktérů bude pohybovat.

Za druhé, pro obecné dobro, tedy nejzazší kritérium legitimacy veřejných rozhodnutí, se zde používá výlučně pojem „veřejný zájem“<sup>29</sup>, ke kterému každý z modelů dospívá jinou cestou<sup>30</sup>. Zatímco pluralistický model<sup>31</sup> je založen na představě, že veřejný zájem vyvstane ze soutěžení plurality podobně silných zájmových seskupení, kde úkolem státu je zaznamenávat a vyvažovat soutěžící zájmy a dbát na rovnost podmínek pro aktivitu plurality skupin, podle neokorporativistického modelu<sup>32</sup> se veřejný zájem tvaruje vyjednáváním velkých, dobře organizovaných a centralizovaných zájmových skupin, které pro určitý sektor drží monopol reprezentace. Stát v tomto případě hraje aktivní roli mediátora v tripartitních jednáních a uděluje skupinám veřejný statut, pozici v rámci institucionalizované struktury vyjednávání. V etatistickém modelu, který odpovídá zejména Francii, je iniciativním aktérem stát, který se může rozhodnout konzultovat se seskupenými zájmy, ale nemusí se touto konzultací nijak řídit. Teoreticky zájmové skupiny ve veřejném rozhodování nehrají žádnou roli a dominantní roli hraje administrativní elita. Ekonomické zájmy za těchto podmínek volí cestu neformálních kontaktů s veřejnými orgány a sociální hnutí, odbory a veřejně-zájmové skupiny cestu konfliktu a konfrontace s veřejnými orgány. Tento model je v mnohém pochopitelný pouze v souvislosti teoreticko-politické, a sice v kontextu převládající politické tradice francouzského republikanismu ve tvarování politických diskursů a tím pádem nezapadá do schématu dvou modelů založených na organizační síle sebe-zájmu, kterými jsou pluralismus a neokorporativismus.

Pojetí legitimacy zájmových skupin je v každém z modelů poněkud odlišné: v pluralistickém modelu je zásah všech zájmových seskupení legitimní součástí soutěže, ze

---

<sup>29</sup> Pojem „veřejný zájem“ samozřejmě své užití nachází v nepoměrně širším politickém diskursu, avšak vztah tohoto pojmu k pojmům „veřejné dobro“/„obecné dobro“ není vztahem synonymním a byl by zajisté hoden důkladnějšího prozkoumání.

<sup>30</sup> Pro přehledné srovnání viz GROSSMAN, a další, 2006, s. 78, tab. 2.2.; KARR, 2006, s. 55, tab. 7.

<sup>31</sup> Mezi nejznámější teoretiky tohoto modelu patří: zakladatel analytického pluralismu David Truman a jeho The Governmental Process, 1951; představitel tzv. kritického pluralismu Robert Dahl a jeho Who governs?, 1961 a kritikové analytického pluralismu z pozic teorie racionální volby a liberalismu, Mancur Olson a jeho The Logic of Collective Action, 1965 (viz také pozn.)

<sup>32</sup> Nejvýznamějšími teoretiky neokorporativistického modelu jsou Philip Schmitter („Still the Century of Corporatism?”, 1974), Wolfgang Streeck a Gerhard Lehbruch.

kteřé vzejde veřejné rozhodnutí<sup>33</sup>. Lobbying je tudíž legitimním projevem těchto skupin ve snaze prosadit svůj zájem, za podmínky, že je tato cesta vyjádření zájmu otevřena všem a nikdo si ji nepřivlastní, nebo výrazně nepřeroste ostatní hráče. V neokorporativistickém modelu, ke kterému se částečně řadí i Česká republika (jako slabě neokorporativistický stát) je legitimita projevu skupin vázána na ustavené institucionalizované procedury vyjednávání skupin. Snahy skupin vstupovat do rozhodování mimo institucionalizované kanály jsou viděny jako obcházení pravidel. Kritériem pro zahrnutí skupin je zde především jejich reprezentativita. V etatistickém (nebo dirigistickém) modelu, kterému se blíží Francie<sup>34</sup>, si do značné míry monopol ve veřejném rozhodování ponechává stát a jeho vztah k zájmovým skupinám je tak velmi problematický – v zásadě zůstává neuznaný, aniž by byl podnícen ze strany státu.

Tento teoretický rámec sice zdaleka neuspokojuje komplexnost otázky legitimacy vstupu nestátních aktérů do veřejného rozhodování, přesto je pro reflexi o významu výraznějšího místa lobbingu v tvorbě rozhodnutí důležitý: upřednostňování kontaktu s nestátními aktéry, tzv. stakeholdery<sup>35</sup>, cestou lobbingu je totiž podle některých autorů indikátorem posunu od výše zmiňovaných modelů. I zde autoři změny zaznamenávají ve výraznějších a jasnějších konturách na úrovni institucí EU. I když jevy, které pozorujeme na této úrovni nelze přímo vztahovat i k úrovni národních států, bylo by taktéž krátkozraké podceňovat evropeizační<sup>36</sup> dynamiku a vliv přibližování praktik důsledkem víceúrovňového vládnutí. Model vztahů mezi institucemi EU a nestátními aktéry se podle některých blíží spíše elitistickému pluralismu (COEN, 2007), tedy pluralismu s omezeným okruhem privilegovaných aktérů, kteří na rozdíl od jiných mají dostatečné zdroje pro vstup do rozhodování. Nestabilní a málo institucionalizovaný pluralismus v tomto způsobu kontaktu se subjekty společnosti vidí Sonia Mazey a Jeremy Richardson, kteří navíc upozorňují, že „kultura konzultace“ a otevřeného nestabilního pluralismu pravděpodobně oslabí a změní národní modely zprostředkování zájmů (MAZEY, a další, 2002 stránky 156-157). Nároky evropeizace tedy mimo jiné podle autorů způsobují, že se strategie francouzských zájmových

---

<sup>33</sup> Průnikům diskursu trhu do politického diskursu se budu dále na případu legitimizace lobbingu věnovat v kapitole 6.1.

<sup>34</sup> Ve francouzské realitě se dnes kloubí roztržštěnost odborů a nízké procento syndikalizace s velmi početným a živým sektorem občanských sdružení. Francii tedy lze považovat za zemi s tradicí etatismu, dnes však podstupující otevření rozhodování v mnoha oblastech směrem k nestátním aktérům (GROSSMAN, a další, 2006 str. 134).

<sup>35</sup> Zájmovými, dotčenými stranami určitého rozhodnutí nebo určité veřejné politiky.

<sup>36</sup> Evropeizaci zde rozumím podle definice Claudia Radaelliho jako procesům „utváření, rozšiřování a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů „dělání věcí“ a sdílených hodnot a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci politických procesů EU a poté inkorporovány do logiky domácího diskursu, politických struktur a veřejných politik.“ (RADAELLI, 2004 str. 3).

skupin stále více blíží ke strategiím anglosaských zájmových skupin. Převahu pluralistického uspořádání na úrovni EU předvídali i vlivní autoři Philip Schmitter a Streeck, a sice v podobě přechodu od národního neokorporativismu k transnacionálnímu pluralismu (SCHMITTER, a další, 1991). Jiní, například Irina Michalowitz, se však domnívají, že jde o náznak nového modelu přes jedinečné propojení prvků pluralismu, neokorporativismu a vládnutí v sítích, kterého kontury a pravidla se ukážou časem (MICHALOWITZ, 2002). Sabine Saurugger tvrdí, že model zprostředkování zájmů na úrovni EU nespadá ani pod pluralismus, ani pod neokorporativismus – jde o „formu reprezentace *ad hoc* založenou na expertíze, která je považována za nezbytnou pro efektivní vládnutí“ (SAURUGGER, 2002 str. 399). Jak naznačuje tento stručný přehled teoretických pozic, zatím neexistuje konsensus na označení a zařazení specifickému systému interakce s reprezentanty různých zájmů na úrovni institucí EU.

Vzhledem k probíhajícím evropeizačním procesům, oslabeným neokorporativistickým strukturám, pochybám o možnosti opravdového pluralismu a prosazování se zastřešujících modelů rozhodování jako víceúrovňové vládnutí a vládnutí v sítích, bychom měli věnovat pozornost způsobu zprostředkování zájmů vůči veřejným institucím. Celkový model totiž tvarují právě skutečně užívané praktiky.

## 2.2 Pojetí demokratické legitimacy

### 2.2.1 Definice a vymezení

Kontroverznost lobbingu jako neveřejné politické praktiky z velké části pramení z jejího problematického statutu ve vztahu k pilířům legitimacy rozhodování v současných liberálních demokraciích – na jednu stranu může být vnímána jako součást práva na sdružování a hájení svého zájmu, na druhou stranu hned ve dvou ohledech porušuje zásadu veřejnosti. Jednak tím, že se odehrává za zavřenými dveřmi a bez veřejné stopy, jednak tím, že se v ní často angažují partikulární zájmy, v republikánské tradici viděny jako nelegitimní ohrožení veřejného zájmu. V úvodu práce zdokumentovanou legitimizaci lobbingu je proto na místě zkoumat v kontextu měnících se kontur demokratické legitimacy obecně.

Otázka politické legitimacy se vynoří pokaždé, když se jedná o ospravedlnění určitého politického uspořádání, určitého výkonu moci, zásahu politické autority, v politickém myšlení v různých podobách a z různých zdrojů zhruba od 17. století (GOODIN, a další str. 527). Jednoduše řečeno, být podřízen politické autoritě a jejím rozhodnutím tak zásadně ovlivňuje

život člověka, že tento pro uznání politické autority chce mít dobré důvody a znát jasné podmínky jejího výkonu<sup>37</sup>. Smysluplného výkonu, dodali by někteří teoretici, například Lucien Jaume, podle kterého je koncept legitimacy odpovědí na potřebu po smyslu<sup>38</sup>, nejenom zárukou proti zvládnutí politické moci. Koncept politické legitimacy úzce souvisí s konceptem politické autority a důvěry v instituce. Ne náhodou je právě všude zmiňovaná krize důvěry v instituce spojována s požadavky na napojení legitimacy politické moci na (staro-)nové zdroje.

Pro následující úvahy bude potřeba zúžit problematiku politické legitimacy ve dvou směrech: za prvé, z politické na specificky demokratickou legitimitu, a z legitimacy nastavení řádu a politické autority jako takové na legitimitu rozhodování, neboť diskuze o legitimitě lobbingu nejbližší zasahuje právě takto vymezenou oblast. Demokratickou legitimitou je zde myšlena legitimita, která má zdroje ve společnosti a která legitimitu rozhodování staví na demokratických hodnotách jako suverenita lidu a politická rovnost.

Pro účely této práce budu čerpat zejména z nedávných prací o demokratické legitimitě, a to za prvé, z práce francouzského teoretika a historika Pierre-a Rosanvallon, Légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité (ROSANVALLON, 2008) a za druhé, z práce americké teoretičky Fabienne Peter, Democratic Legitimacy (PETER, 2008).

V souvislosti s už zmiňovanou tzv. krizí reprezentace a krizí důvěry v instituce byla otázka legitimacy rozhodování v posledních dvaceti letech otevřena jako otázka svébytná a otázka každodenního demokratického provozu. Svěbytná, protože byla otevřena odděleně od diskuzí o substantivnějších nárocích na veřejná rozhodnutí, zejména spravedlnosti, a jako otázka rozhodovacích procedur, protože, jak píše Fabienne Peter, „Pokud se soustředíme nejenom na politickou legitimitu obecně, ale specificky na demokratickou legitimitu, těžko můžeme právo demokratického shromáždění vládnout charakterizovat nezávisle na podmínkách, za kterých je toto právo vykonáváno.“<sup>39</sup> Proměny v nárocích na demokraticky legitimní rozhodování lze najít jak v oblasti politické teorie, kde tento pohyb přinesl živý akademický spor mezi zastánci agregační demokracie a zastánci deliberativní demokracie, tak v politickém slovníku, kde vytvořil prostor pro nové pojmy vyjádření žádoucího vztahu politické moci a společnosti (jako např. naslouchání, blízkost, rovnost postavení, uznání, atd.) (ROSANVALLON, 2008 str. 25).

---

<sup>37</sup> Rawls: cit. z 2001, s. 41: “in the light of what reason and values ... can Citizen legitimately exercise ... coercive power over one another“ (cit v Peter); Peter: „under what conditions the members of a democratic constituency ought to respect a democratic decision“ (PETER, 2008 str. 4).

<sup>38</sup> Kurz „Légitimité comme norme et croyance“ 2007/2008, zimní semestr., Sciences Po Paris.

<sup>39</sup> If we focus, not just on political legitimacy in general, but specifically on democratic legitimacy, it is hard to see how the democratic assembly's right to rule can be characterized independently of the conditions under which this right is appropriately exercised.“ (PETER, 2008 str. 58).



Předtím, než zdůvodním výběr výše uvedených autorů náčrtem jejich práce, je ještě potřeba upřesnit, jestli budu k legitimitě rozhodování přistupovat jako k legitimitě čistě procedurální nebo substantivní. Jedním z nejčastěji užívaných dělení v nedávných pracích, které se zabývají legitimitou rozhodnutí, je totiž dělení na legitimitu na vstupu a legitimitu na výstupu<sup>40</sup>, které zavedl Fritz Scharpf (SCHARPF, 1999). Legitimitou na vstupu je zde myšlena participace dotčených na rozhodování, zatímco legitimitou na výstupu je myšlena schopnost výsledku účinně řešit problém. Toto rozdělení v této práci nebudu používat, v souladu s postojem zvolených autorů, Pierrea Rosanvallon a Fabienne Peter. Způsob, jakým odkazuje na myšlenkový rámec Eastonova modelu politického systému (EASTON, 1965) se totiž málo hodí v situaci, kdy má pozornost být upřena na *způsob*, jakým zahrnutí do procesu probíhá. Přesnější je pak rozlišení, se kterým pracuje Peter Fabienne, a sice rozlišení na kritéria legitimacy, která se vážou k průběhu rozhodovacího procesu<sup>41</sup> a na ta, která se vážou k povaze výsledku rozhodnutí.

Zatímco Fabienne Peter v tomto ohledu zastává model demokratické legitimacy čistě procedurální, s uznáním epistemické (poznání tvorného) hodnoty samotného procesu demokratického rozhodování deliberací, Pierre Rosanvallon se nevzdává substantivních nároků na demokratickou legitimitu, a to v tom smyslu, že mají výsledky rozhodování vyjadřovat „myšlenku společenské obecnosti“ (ROSANVALLON, 2008 str. 20).

V předkládané práci není cílem přihlásit se k té či oné koncepci demokratické legitimacy, protože cílem je přistoupit k demokratické legitimitě deskriptivně, zachytit co nejuvěrněji, jakými diskursy je lobbying legitimizován, a to s co nejmenším apriorně omezujícím pojetím demokratické legitimacy. Nicméně, v následné úvaze o tom, jaký demokratizační potenciál tyto diskursy nesou a zároveň, jak jejich užití v souvislosti s praktikou lobbyingu tento potenciál omezuje, se nepochybně objevuje normativní pojetí demokratické legitimacy blízké participativní demokracii, kde demokratická legitimita znamená inkluzivní rozhodování a rovné příležitosti k participaci na něm.

## 2.2.2 Konceptualizace proměn v demokratické legitimitě podle Rosanvallon

Jaký je význam proměn, které spíše roztříštěně a bez jasné souvislosti probíhají v posledních letech ve fungování liberálních demokracií? Právě o konceptualizaci těchto

---

<sup>40</sup> Input legitimacy/Output legitimacy.

<sup>41</sup> Různé náhledy na žádoucí průběh tohoto procesu nalezneme u různých proudů deliberativní demokracie, jiný u participativních demokratů (Carole Pateman, Benjamin Barber, Archon Fung, atd.) a jiný u agregativních demokratů (Robert Dahl, Kenneth O'May, Kenneth Arrow, atd.) (PETER, 2008 str. 67).

změn usiluje práce *La légitimité démocratique* (ROSANVALLON, 2008), která přichází jako druhý díl trilogie, která problematizuje základní koncepty liberální demokracie<sup>42</sup>. Metodu, kterou postupuje, nazývá sám „historií politična“, přičemž v této práci ze znalosti historie pojmu legitimacy vychází, aby uchoopil to, co považuje za její nové formy. Důležité je však alespoň naznačit, proč se těmito novými formami legitimacy zabývá. Ačkoliv odmítá jakobínské pojetí republikanismu, zůstává ukotven v tradici francouzského republikanismu a snaží se ji reinterpretovat, aby zachránil její základní pojetí *demokratického* jako takového, které vyjadřuje společnost v její obecnosti (la généralité sociale), proti nástupu „společnosti partikularity“, jak je obecně noční můra francouzských republikánů nazývána. V době, kdy výrazně oslabila iluze volební demokracie jako vyjádření společenské obecnosti, a kdy oslabila iluze identifikace kvalifikované státní byrokracie s onou obecností, se podle Rosanvallon-a dynamicky vynořují jiné způsoby vyjádření společenské obecnosti, které posléze dávají tvar novým figurám demokratické legitimacy (viz tabulka 3). Rosanvallon tedy na rozdíl od některých dalších současných francouzských teoretiků<sup>43</sup> nesměřuje svoji úvahu k varování před rozkladným potenciálem legitimizace partikularity nebo „vlády veřejného mínění“, ale chce v nových figurách legitimacy nalézt možnost překonání konfliktu ve francouzské politické teorii mezi „strážci republikánské obecnosti, kterým jde o substanci věcí“ a „šampiony silné demokracie, kterým jde především o intenzitu mobilizace společnosti“<sup>44</sup> (ROSANVALLON, 2008 str. 19), a to tak, že nové figury legitimacy čte jako nové režimy vytváření obecnosti. Tento spor ve francouzské politické teorii však není sporem mezi odpůrci a zastánci partikularismu, nýbrž sporem o pojetí obecnosti a pojetí politična: „Obecnost je tedy myšlena jako to, co rovněž činí zadost všem partikularitám. Nachází se tím v přechodném pásmu od procedurálního k substantivnímu přístupu k obecnosti.“ (ROSANVALLON, 2008 str. 300).

V této práci budu z konceptualizace, kterou Rosanvallon předkládá, čerpat zejména proto, že mnoho proměn, o kterých mluví (devertikalizace vztahů mezi občany a politickou autoritou; zdroje legitimacy ze statusů na vlastnosti; nové figury legitimacy – zejména legitimita blízkosti), lze vyčíst právě ze způsobu, jakým probíhá legitimizace lobbyingu, ačkoliv jej Rosanvallon ve své práci nezmiňuje. Na rozdíl od Rosanvallon-a však užití určitých legitimizačních diskursů nechápu pouze jako odraz určité „rétoriky“ (Rosanvallon používá

---

<sup>42</sup> První prací této trilogie byla *La contre-démocratie*, 2006 (Seuil)

<sup>43</sup> Například Lucien-a Jaume-a nebo André Glucksmanna.

<sup>44</sup> Zde si můžeme představit jednak zastánce participativní demokracie jako Benjamina Barbera, od kterého pojem „silná demokracie“ pochází, nebo radikální demokraty jako Jacques Rancière.

tento pojem tam, kde by bylo možné říct „diskurs“), nýbrž jako performaci těchto diskursů, která je uvádí do života a tím zároveň tvaruje, to znamená, zpětně pozměňuje jejich tvar.

**Tabulka 3: Shrnutí tří nových figur legitimacy podle Pierre-a Rosanvallona**

<i>Typ obecnosti</i>	<i>Typ legitimacy</i>
Záporná obecnost	Legitimita nestrannosti
Obecnost vznikající demultiplikací	Legitimita reflexivity
Obecnost vznikající z pozornosti partikularitám vůči	Legitimita blízkosti

Zdroj: autorka podle ROSANVALLON, 2008.

### 2.2.3 Klasifikace normativních teorií demokratické legitimacy podle Fabienne Peter

Americká politická teoretička Fabienne Peter uvažuje o demokratické legitimitě v poněkud odlišném kontextu: otázka ospravedlnitelnosti samotného způsobu, jakým rozhodování probíhá, se v anglosaském kontextu objevila v souvislosti se sporem mezi agregativní a deliberativní demokracie. Tuto dělicí linii autorka kříží s linií čistě procedurálního pojetí legitimacy proti racionalistickému procedurálnímu pojetí legitimacy, aby vytvořila určitou taxonomii existujících pojetí demokratické legitimacy, a následně na tomto základě přednesla vlastní normativní pojetí demokratické legitimacy (viz tabulka č. 4). Na rozdíl od Rosanvallona tedy Peter k problematice demokratické legitimacy přistupuje normativně<sup>45</sup> a hájí vlastní model demokratické legitimacy, tzv. čistý epistemický proceduralismus.

**Tabulka 4: Klasifikace normativních pojetí demokratické legitimacy podle Fabienne Peter**

	Agregativní demokracie	Deliberativní demokracie
Čistý proceduralismus	Čistý agregativní proceduralismus (Robert Dahl, Kenneth O'May)	Čistý deliberativní proceduralismus (Thomas Christiano, Gerald Gaus)

<sup>45</sup> Jejím cílem není toliko konceptualizace pojetí, ale spíše argumentace v prospěch vlastního návrhu uspokojivého řešení debat o tom, jak by mělo vznikat rozhodnutí závazné pro všechny.

Racionální proceduralismus	Racionální agregativní proceduralismus (Kenneth Arrow)	Racionální deliberativní proceduralismus (Philip Pettit, Amy Gutman, Dennis Thompson)
----------------------------	--	---

Zdroj: převzato z PETER, 2008 str. 67.

Spíše než důkladný výklad této práce bude užitečné načrtnout, v čem je tato práce zajímavá pro úvahy nad výsledky analýzy způsobů legitimizace lobbingu. Předně, zavádí klasifikaci současných pojetí demokratické legitimacy. Jako většina klasifikací, ani tato není vyčerpávající a je ukotvena v určitém teoretickém kontextu, přesto však může poskytnout základní orientaci v existujících koncepcích. Za druhé, normativní pozice, ze které budou hodnoceny výsledky analýzy legitimizačních diskursů, bude v tomto referenčním rámci čitelnější, a sice blízká čistému deliberativnímu proceduralismu. A konečně, důraz na epistemickou hodnotu demokratické procedury nezatížený silnějšími nároky tzv. epistemické demokracie v jejím standardním pojetí<sup>46</sup> nám umožňuje zasadit jeden prvek diskursů, které se objevují ve sporech o legitimitu lobbingu, do normativního rámce epistemického proceduralismu. Jde o diskurs „občanské expertízy“, kterému se budu blíže věnovat v podkapitole 4.4.

<sup>46</sup> Standardním pojetím Fabienne Peter myslí takové, které jedním z předpokladů činí existenci nezávislého kritéria správnosti a deliberativní rozhodování hájí proto, že se domnívá, že má větší šanci než jiné dospět ke správným výsledkům (PETER, 2008 stránky 112-114).

### 3 Tři diskursy legitimizace lobbingu

V předkládané části se pokusím vyložit, jaké jsou tři nejvýraznější a nejúspěšnější diskursy v legitimizaci lobbingu jako součásti veřejného rozhodování, jak funguje jejich propojení s lobbingem, a otevřu některé vnitřní problémy tohoto spojení, kterým se budu blíže věnovat v kapitole 5.

#### 3.1 Lobbing jako každodenní praxe

Je pozoruhodné, že v obou zkoumaných oblastech je jedním z hlavních důvodů pro uznání lobbingu jako součásti rozhodovacího procesu samotná jeho existence. Za mnoho příkladů uvedu vypovídající začátek důvodové zprávy k návrhu zákona o lobbingu v ČR: „*Lobbing*, neboli působení na představitele státní moci s cílem ovlivnit jejich rozhodování, je v České republice každodenní praxí<sup>47</sup>. Sám o sobě je legitimní participací občanů na rozhodování státních orgánů, může však s sebou nést rizika korupce a klientelismu.“ (Poslanecká sněmovna, 2009, Prosinec). Tvrzení o tom, že je lobbing „každodenní praxí“, je zde tématikou<sup>48</sup> částí textu, je základem, na kterém staví jakékoliv další sdělení. Na místě, které patří sdílenému a známému poznatku, který není, na rozdíl od rématu, podroben kritickému přezkoumání, se zde zároveň sděluje, že lobbing je dnes „normální“, „běžný“. V tomto legitimizačním diskursu tudíž nejde pouze o případy, kdy je z existence lobbingu vyvozena potřeba legalizovat jej a ohraničit pravidly, o případy, kde je výchozím bodem neodstranitelnost fenoménu lobbingu a tudíž se jediným možným řešením jeví jeho regulace. Jedná se spíše o tvrzení o normalnosti lobbingu, o jeho zapuštění do každodenních návyků, do běžného fungování rozhodovacího procesu. Co je součástí každodenního rytmu společenských institucí, nemůže být nebezpečné, nemůže být promyšleně záludné (protože záludnost je potřeba plánovat v jedinečných strategiích). Co je součástí každodenní praxe, je navíc velmi pravděpodobně potřebné až nepostradatelné. Interdiskursivně se tedy tato legitimizace vymezuje vůči vnímání lobbingu jako problému o sobě, jako problematického ze své podstaty neveřejné praktiky dvoustranného kontaktu mezi veřejným činitelem a soukromým subjektem, který chce bez vědomí veřejnosti ovlivnit podobu všeobecně závazných pravidel.

---

<sup>47</sup> Zvýrazněno mnou.

<sup>48</sup> Viz opozice téma/réma ve funkční větní perspektivě.

Velmi podobně o problematice lobbingu mluví francouzský návrh rezoluce o změně Jednacího řádu Národního shromáždění, který měl zavést povinnou registraci pro lobbisty v prostorách Bourbonského paláce<sup>49</sup>: „Dnes je však lobbing velmi rozšířenou činností a je formou vyjádření občanské společnosti, kterou využívají podniky, odbory, profesní sdružení, NNO, občanská sdružení, atd.“<sup>50</sup> Lobbing je zde znovu vymezován jako běžná praxe, znovu v interdiskursivní opozici k nevoli veřejného mínění a rozpačitých reakcích na lobbisty po několika větších skandálech uplynulých let.

Navíc, předbíhající příští podkapitolu, si už zde v obou citovaných případech můžeme všimnout, že je lobbing vymezován jako participace občanské společnosti. Význam tohoto spojení budu rozebírat v kapitolách 4 a 5, avšak již zde lze vidět, jak je rámcování lobbingu, které výrazně převažuje ve veřejném mínění, zde didakticky ze strany veřejných institucí samotných (a to na tomto místě opomím četné příklady podobných tvrzení od zejména konzultantských společností) pozměňováno, a to asimilací lobbingu podniků s lobbingem subjektů, které jsou buď vnímány kladně jako zástupci veřejného zájmu (některé NNO) nebo je jejich legitimita už ukotvena v institucionalizovaných uspořádáních (odbory).

S určitou anticipací dalších kapitol (zejména 5.2) tak lze říct, že způsob, jakým veřejné instituce, jak v ČR, tak ve Francii, přistupují k lobbingu, neodpovídá klasickému očekávání od řešení problému nástroji veřejné politiky (problém – řešení – změna – hodnocení). Přístup institucí k lobbingu<sup>51</sup> totiž vykazuje pozoruhodnou nehybnost. Zjednodušeně řečeno, jde o legitimizaci statu quo (zavedení politik transparentnosti s nejistou účinností a ne změny do praxe lobbingu), a to statem quo (zdůvodnění se opírá o běžné začlenění lobbingu do politické praxe), ve výsledku tedy spíše jde o legitimizaci lobbingu jako politické praxe, než její regulaci.

Intimní propojení mezi fungováním demokratických institucí a lobbingem je ustaveno i autorizací, tedy diskursem, který se za účelem legitimizace opírá o autoritu<sup>52</sup>, v tomto případě autoritu vzoru. Jednak v podobě institucí EU – je tak zdůrazňováno, že lobbing je přeci naprosto běžný (je „každodenní praxí“) v Evropském parlamentu nebo Evropské komisi,

---

<sup>49</sup> Sídlo Národního shromáždění a zároveň metonymické pojmenování Národního shromáždění.

<sup>50</sup> „Or, aujourd’hui, le lobbying est une activité très largement répandue et constitue une forme d’expression de la société civile, utilisée par des entreprises, des syndicats, des groupements professionnels, des ONG, des associations, etc.“ (Assemblée nationale, 2006)

<sup>51</sup> Pod zjednodušujícím jednotným názvem „veřejné instituce“ zde myslím zejména ty strany a ty poslance, kteří se diskuzí o regulaci lobbingu aktivně účastnili, ať už podáním návrhu, prací v odborných komisích či vystoupením v rozpravě a médiích.

<sup>52</sup> Pro přibližnou klasifikaci různých způsobů legitimizace v diskursu viz (FAIRCLOUGH, 2003 str. 98).

jednak vzoru v podobě anglosaských zemí, které nejenom pravicové strany jak v ČR, tak ve Francii, vnímají jako vzor úspěchu, výkonnosti, dynamičnosti a rozvoje<sup>53</sup>.

## 3.2 Lobbying jako participace občanské společnosti

Nejsilnějším diskursem, o který se legitimizace lobbingu opírá, je diskurs participace občanů na rozhodování. V kontextu změn stranicko-reprezentativního modelu v posledních zhruba dvaceti letech (viz 2.1.2) se snahy institucí o zvýšení své legitimacy a zvýšení legitimacy svých rozhodnutí do velké míry opírají o narativ otevírání se společnosti a spolupráce s občany, o blízkost k občanům. Není náhodou, že v průběhu předvolební kampaně k plánovaným předčasným parlamentním volbám v září 2009 v ČR obě největší politické strany kladly důraz na to, že svůj program sepisují ve spolupráci s občany, v reakci na jejich podněty a naopak, tradiční předložení hotového stranického programu bylo označeno za autoritativní vnucování programu občanům. Francie tímto participativním obratem v přístupu k tvorbě volebního programu prošla o dva roky dříve před prezidentskými volbami 2007, kde kandidátka Socialistické strany (PS), Ségolène Royal, iniciovala deliberativní tvorbu svého programu a slibovala vytvoření tzv. *jurys citoyens*, participativních občanských fór.

V tomto kontextu i lobbying, jinak stará praktika, získal šanci zastřešit se silným legitimizačním diskursem participace, v některých zemích za absence jiných participativních nástrojů dokonce jako jeden z hlavních nástrojů participace. Poslanec Patrick Beaudouin (UMP) v parlamentní rozpravě pronesl: „Lobbying může být prostředníkem mezi občanskou společností a rozhodovateli.“<sup>54</sup>

Tato hodnotová legitimizace tudíž propojila praktiku lobbingu s hodnotami demokracie a živé fungování lobbingu jako nástroj participace tak v některých podáních učinila přímo podmínkou demokratického života: „Lobbying dobře míněný umožňuje přiblížení soukromých a veřejných aktérů. Umožňuje jim neustále sladovat své pozice. Zaručuje jejich spojení v průběhu celého rozhodovacího procesu: od začátku úvah, během vypracování návrhů, diskuzí o formulaci návrhu, a i po přijetí rozhodnutí v době jeho

---

<sup>53</sup> Jako příklad uvedu začátek jednoho z článků, které provázely projednávání prvního návrhu zákona o lobbingu v ČR v září 2009: „V Česku má slovo lobbying nádech nezákonného "kšeftaření" spjatého s korupcí, které bývá pečlivě skryté před zraky veřejnosti, zatímco v USA je oficiální živností, kterou tam dělají desítky tisíc lidí.“ (SuN, 2009).

<sup>54</sup> *Le lobbying peut être une courroie de transmission entre la société civile et les décideurs politiques*“ (BEAUDOUIN, 2009).

implementace. *Je ušlechtilou ukázkou živé demokracie.*<sup>55</sup> Občanská participace přitom v kontextu participační demokracie ve své podstatě zahrnuje kritérium veřejnosti<sup>56</sup> a obvykle i kritérium interakce, protože její hodnota není pouze v silnější legitimizaci výstupů rozhodování, ale i v kultivaci občanských schopností zúčastněných a vzniku nového vědění z interakce. Lobbying je praktikou v obou zemích zatím spíše neveřejnou a také praktikou, která není založená na *nároku* na účast na rozhodování, na rozdíl od participačních nástrojů, které jsou založeny na přesvědčení o právu na vstup občanů do rozhodování.<sup>57</sup>

Neméně silnou složkou této hodnotové legitimizace je ztotožnění lobbujících subjektů s **občanskou společností**. Navrhovatelka francouzské rezoluce o regulaci v rozhovoru říká: „Lobbying je dnes potřebnou činností, jelikož jde o pohled občanské společnosti na rozhodování ve vládě nebo nad návrhy zákonů.“<sup>58</sup> Asimilací lobbujících subjektů se subjekty občanské společnosti přitom dochází k úspěšnému prosazování se velmi široké definice občanské společnosti<sup>59</sup>.

To, že ji od ekonomických aktérů berou za svou i političtí zastupitelé, může být jednoduše dokladem toho, že úspěch diskursů závisí kromě jiného na mocenském postavení jeho nositelů, a navíc tento posun může odrážet zvláštní pozici, ve které se mezi ekonomickými aktéry a organizacemi občanské společnosti (v úzkém slova smyslu) politici nacházejí: lze u nich totiž pozorovat jistou rozpolcenost: na jednu stranu hájí svůj monopol na veřejný zájem, důvěřují si v tom, že rozpoznají „pravý lobbying“ od „nepravého“ lobbyingu, na stranu druhou je jednou z jejich hlavních motivací k regulaci lobbyingu šance na obnovení důvěry v politiku. To znamená, že vnímají křehkost svého postavení a potřebu doplnit politickou legitimitu z dostupných rezervoárů. Proto vycházejí pozicím lobbistů a neziskového sektoru vstříc, oběma takřkajíc šalamounsky najednou, i když se někomu může zdát, že jde o směry opačné, tím, že lobbying legitimizují jako výraz *občanské společnosti*. Tímto dochází k uznání lobbyingu, *protože* umožňuje participaci občanů, o kterou usiluje

---

<sup>55</sup> Le lobbying bien compris permet le rapprochement des acteurs publics et privés. Il anime une concertation permanente. Il assure une association tout au long des procédures de la décision politique : dès le début de la réflexion, pendant l'élaboration, lors des débats sur la formulation, après la décision pour sa mise en oeuvre. Une noble illustration de la démocratie vivante.“ (Assemblée nationale, 2008 str. 7)

<sup>56</sup> Lobbying přitom ex definitione není veřejný a jak ukazují mnozí autoři, podmínky veřejnosti a politizace problémů mu zrovna neprospívají (GROSSMAN, a další, 2006).

<sup>57</sup> Přesto se však lze ptát, na okraj této reflexe: může se lobbying, legitimizován jako participace občanské společnosti vlastní dynamikou a stále šířejí používán NNO a občanskými sdruženími, posunout od „svobody lobbovat“ k „právu lobbovat“?

<sup>58</sup> L'activité de lobbying est nécessaire à l'heure actuelle, puisque c'est un regard de la société civile par rapport à des décisions prises au sein du gouvernement ou liées à des propositions de loi.“ (VIGNAL, 2006)

<sup>59</sup> Mezi skupinami lobbujícími na úrovni EU přitom ekonomické zájmové skupiny tvoří 66%, proti 20% skupin hájících veřejný zájem (GREENWOOD, 2007 str. 19; BALME, a další, 2002 stránky 60-61). Pro ČR a Francii nejsou podobné statistiky dostupné, můžeme se však domnívat, že poměr v zastoupení typů skupin bude podobný.



neziskový sektor, *a současně* je diskursivní vymezení toho, co pod participaci občanů spadá, rozšířeno na ekonomické partikulární zájmy. Slovy navrhovatelů francouzské rezoluce, „(regulace lobbingu) je nutným předpokladem efektivní, transparentní a konstruktivní komunikace mezi poslanci a *živými silami národa*“ (Proposition de résolution n° 3399: 3), kde „živé síly národa“ jsou trefně dvousmyslnou metaforou jak občanských sdružení a politických hnutí, tak komerčního a průmyslného sektoru.

O smazávání rozdílů mezi partikulárními zájmy a občanskými veřejně-zájmovými sdruženími se však ekonomičtí a profesionální lobbisté snaží v obou směrech: z jedné strany tak, že napadají hranice identit aktérů ve vztahu k právu vstupovat do veřejného rozhodování tak, že rozkládají ztotožnění lobbingu se soukromými zájmy, a to ve dvou krocích. Prvně upozorňují na to, že mezi „lobbisty“ se řadí i neziskové organizace a odbory (převažuje ve Fr, kde je jejich postavení výraznější než v ČR)<sup>60</sup> nebo i stát (ČR) jako součást nadnárodních struktur (EU, NATO, OSN, atd.). Následně upozorňují na to, na co upozorňují ostatně i diskursivní teorie, a sice že praktiky spolutvářejí identitu aktérů: rozkládají tak kvalitativní opozici mezi neziskovými organizacemi, odbory, příp. profesními sdruženími na straně jedné a firmami na straně druhé s odůvodněním, že všechny typy sdružení lobbují. Z opačného směru tak činí tím, že sami ekonomičtí aktéři používají jako metodu tzv. externího lobbingu nástroje občanské mobilizace – organizují „umělé“ demonstrace, protesty či hnutí.<sup>61</sup>

Legitimizace lobbingu jeho rámcováním (*framing*) jako participace občanské společnosti se tak ukazuje jako dvouznačná. Na straně jedné dokládá legitimizační sílu této kolokace a hlavně její přijetí institucionálními aktéry, na straně druhé však zavádí ne nevýznamný posun v jejím vymezení: v české i francouzské politické kultuře občanská společnost, jak píše socioložka Petra Rakušanová, znamená „prostor mezi oblastí privátních zájmů a státem, oblast dobrovolného sdružování *mimo sféry trhu, státu i soukromého života*, v níž si uvědomujeme společnou provázanost našeho světa“ (RAKUŠANOVÁ, 2008). Ve hře je tedy diskursivní vymezení významu občanské participace a nepřímo tudíž i podoba, ve které budou apely na větší míru participace institucionalizovány.

---

<sup>60</sup> Viz např. vysvětlení poslance Patrick-a Baudouin-a, předkladatele návrhu rezoluce o regulaci lobbingu v budově Národního shromáždění: „Nejde o to, odsoudit lobbing, věnují se mu přeci všichni - odbory, občanská sdružení, neziskové organizace, firmy, atd. - ale o to, dát lobbingu pravidla.“ (BEAUDOUIN, 2007).

<sup>61</sup> Tomuto fenoménu se začalo říkat „astroturfing“, podle amerického výrobce syntetických koberců Astro Turf, které napodobují skutečnou trávu (jde o slovní hříčku, jelikož hnutím, které mobilizuje řadové občany, se říká „grassroots movements“).

### 3.3 Lobbying jako efektivní zdroj expertízy a nástroj efektivního vládnutí

Díky lobbyingu se k poslancům či úředníkům dostanou užitečné a odborné informace přímo z terénu, od těch, kteří skutečně vědí, o čem se v daném případě návrhu zákona či nařízení rozhoduje – takto zní jeden z nejběžnějších narativů, které se v diskuzích o lobbyingu vyskytují. Lobbying znamená informace - interdiskursivně je toto pojetí odlišeno od pojetí lobbyingu jako vlivu až nátlaku, jelikož informování stěží implikuje dokonce i interakci, natož silnou motivaci k vynaložení nemalých zdrojů k lobbování. Byrokracie i zastupitelé jsou poněkud odtrženi od reality a pro kvalitu a proveditelnost veřejných politik je potřeba, aby byli v neustálém kontaktu se zástupci praxe, s odborníky z terénu. Jak říká v té době ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil, „hlavní je, aby se námítky různých skupin mohly uplatnit už na začátku a ne až při samotném hlasování. Zákony u nás zatím připravují univerzitní profesori. Tak to nakonec musí být, ale přece jen jim trochu chybí spojení s adresáty chystaných norem.“ (Soudeci musejí hlavně soudit, 2007).

Právě lobbying je takovým nástrojem vstupu soukromých aktérů do rozhodování, který toto umožňuje nejefektivněji: zpravodaj Parlamentní zprávy o lobbyingu, Jean-Paul Charié (UMP), v ní lobbying definuje normativně tímto způsobem: „Lobbista poskytuje správné osobě ve správný čas správnou informaci, lobbista pomáhá politikovi rozhodovat s plnou znalostí věci. Lobbista poskytuje politikům přímo ty informace a expertízu, které politik potřebuje ve výkonu svého poslání. Lobbista jedná v bdělosti, v předstihu nebo na požádání politického aktéra; je partnerem politika, ale nesnaží se jej nahradit, není ani obchodníkem ani odborníkem na vztahy s veřejností.“<sup>62</sup> Lobbying „v pozitivním smyslu“, o kterém parlamentní zpráva referuje, lobbying „správný“, který v rozpravách evokují poslanci Poslanecké sněmovny, k efektivnímu rozhodování přispívá lépe než jiné nástroje, protože je přizpůsobivý, kooperativní a nese vlastní náklady.

Ke kvalitě rozhodnutí lobbying přispívá nejenom svojí přizpůsobivostí a odbornými informacemi z terénu, ale i proto, že rozehrává soutěž mezi dotčenými zájmy, ze které vítězně vzejdou zájmy nejsilnější<sup>63</sup>, tedy nejvíce životaschopné. Konkurenční soubor různých zájmů

---

<sup>62</sup> En fournissant au bon interlocuteur, au bon moment, la bonne information, le lobbyiste aide le politique à prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Le lobbyiste fournit directement au monde politique les informations ou expertises dont le politique a besoin dans l'exercice de ses missions. Le lobbyiste agit par veille, anticipation ou à la demande de l'acteur politique ; il est un partenaire du politique, mais il ne se substitue pas à lui ; il n'est ni un commercial, ni un chargé des relations publiques. (Assemblée nationale, 2008)

<sup>63</sup> „Lobbisté vždy prosadí věci, za kterými je silný zájem, což je spíše k prospěchu věci než ke škodě. To, co prosadí, se tudíž jeví jako více životaschopné než to, co je prosazeno formou spíše nekonfliktní diskuze.“ (člen ODS, (Donath Burston Marsteller; Factum Invenio, 2005 str. 7))

je pro kvalitu zákonů lepší než politická deliberace, protože tyto přizpůsobuje tomu, co nejvíce vyhovuje „živým silám národa“, a tržní logikou vybírá ty nejživější z nich. Provádí přitom následující asimilace: živé síly národa = ekonomické síly, dynamismus a rozvoj společnosti<sup>64</sup> = ekonomický růst, ekonomická výkonnost. Tento legitimizační diskurs se sice výrazněji zaměřuje na legitimitu výstupů, jak bývá obvykle vnímán, bylo by však chybou přehlédnout právě jeho pojetí rozhodovací procedury jako tržní soutěže zájmů.<sup>65</sup>

Tento diskurs odkazuje na hnutí reformy veřejné správy známé jako „nový veřejný management“ (New Public Management, NPM) (HOÓS, a další, 2005; CHRISTENSEN, 2006). Společný mají nejenom průnik logiky ospravedlnění ze světa tržního do světa občanského, politického, tedy například chápání politiky jako *řízení* státu, ale také konkrétně důraz na: efektivitu, účinnou expertízu z terénu, vztahy spolupráce místo vztahů založených na hierarchii statusů (týmová spolupráce veřejných a soukromých aktérů na projektech – public-private partnership (PPP)), důraz na aktivitu a produktivitu místo pasivity a ztrátovosti, i řešení privatizací státních služeb (privatizace expertízy). Lobbying je v tomto kontextu legitimizován jako „outsourcing“ expertízy s nulovými náklady pro státní instituce.

Na tuto legitimizaci přes racionalizaci (máme cíle a hledáme nejracionálnější prostředky jejich dosažení) ukotvenou v hodnotách světů trhu a průmyslu (každá racionalizace je ukotvena v hodnotové struktuře, v určitém diskursu) (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991]) je úzce napojena **legitimizace odkazem na authority**, zmiňovaná již v podkapitole 3.1. Je pozoruhodné, že jak v ČR, tak i ve Francii je selhání ve schopnosti využívat lobbying coby zdroj efektivní expertízy spojováno se zaostáváním země za úrovní výkonnosti anglosaských zemí, zejména Spojených států a Spojeného království (zároveň zemí, kde NPM našel nejsilnější odezvu). Tyto podle zkoumaných aktérů umějí expertízu lobbistů využít a jsou proto daleko napřed, jsou moderní a výkonné. Naproti tomu je domácí politická kultura a pojetí veřejného rozhodování zastaralé, zaostalé, zkostnatělé (Francie) nebo nezralé a nedospělé (Česká republika). V obou případech se klade důraz na to, že by se aktéři měli „učit“ definovat veřejné politiky společně. Státní instituce by společně s podnikateli měly definovat státní pozice v rámci EU a veřejné politiky (Assemblée nationale, 2008) (CEBRE; Senát PČR; Svaz průmyslu a dopravy, 2008). Republikánská

---

<sup>64</sup> „Tato studie chce přispět k tomu, aby eticky prováděný lobbying byl vnímán jako legitimní nástroj rozvoje společnosti.“ (Donath Burston Marsteller; Factum Invenio, 2005 str. iv); podobnou koncepci rozvoje společnosti hájí Zpráva o lobbyngu Národního shromáždění, která proti sobě staví „společnost pokrokovou“, která uznává lobbying jako cestu k růstu a „zkostnatělost“ francouzského přístupu k tvorbě politik. (Assemblée nationale, 2008 str. 8)

<sup>65</sup> V pojetí soukromých konzultantských společností či podniků přitom veřejný zájem vzniká právě soutěží těchto částkových zájmů, v pojetí politických reprezentantů jsou veřejní činitelé těmi, kdo v této soutěži rozpozná takové řešení, které nejlépe vyhoví veřejnému zájmu, a to díky svému suverénní a nezávislé rozvaze.

politická tradice Francie postavená na silném konceptu veřejného zájmu v opozici k partikulárním zájmům je explicitně kvalifikována jako přežitek, který zemi brzdí v rozvoji (DEBOUZY, 2003 str. 13). Výzvu ke „spolupráci“ státu a soukromých aktérů podporuje i scénář hrozby, rovněž pozoruhodně se objevující u obou zemí, podle kterého země v rámci EU budou ztrácet postavení a nechají se předběhnout těmi, kteří zvládají lobbying v Bruselu lépe.

### 3.4 Spor o diskursivní vymezení participace a expertízy

Praktika lobbyingu se, jak vidíme, v posledních dvaceti letech ocitla v nové struktuře významů, ve které pro ni vzniklo místo jako pro nástroj vztahu společnosti a státu. Souběžně jsou pro ni zdrojem legitimacy dva jinak konfliktní diskursy: diskurs participace občanů na rozhodování, který čerpá z imaginárna participativní a deliberativní demokracie, a na druhé straně, diskurs nového veřejného managementu, který vychází z průniku hodnotových struktur trhu a průmyslu do politiky.

Konfliktní vztah zmiňovaných diskursů, které jsou užívány k legitimizaci lobbyingu, přitom velmi výstižně ukazuje, jak funguje vzájemné vymezování a proměny koexistujících diskursů: diskursy nemají pevnou a stabilní strukturu, jsou jednak neustále reartikulovány zevnitř a každá reartikulace je i posunutím, jednak se prosazují v kontextu jiných diskursů, které usilují o upevnění svých uzlových bodů a v případě, že se dostanou do střetu s jiným diskursem, způsobí jistý otřes, dislokaci druhého diskursu, útokem na místa, body, které jsou v něm nejednoznačné, se kterými se sám nedovede vypořádat (TORFING, 2005).

Politické diskursy jsou ještě o to nestabilnější, že jejich uzlové body nezřídka stojí na tzv. plovoucích označujících, neboli konceptech, které jsou vysoce nejednoznačné a inherentně politické (např. svoboda, rovnost, pokrok), díky čemuž se diskursy mohou vzájemně dislokovat tím, že usilují o to, aby jejich interpretace plovoucího označujícího byla dominantní<sup>66</sup>. Všimli jsme si, že je praktika lobbyingu vymezována jako občanská participace, tedy konceptem, který patří do diskursu participativní demokracie, ačkoliv svou povahou lobbying cílům participativní demokracie neodpovídá. Všimli jsme si také, že je legitimizován

---

<sup>66</sup> To znamená, aby 1) ji převzali veřejní činitelé, politické authority, 2) aby ji přijalo široké spektrum typů aktérů, včetně profesionálních lobbistů, veřejných zájmových skupin, hlavních médií, etc.. Nejde tedy o interpretace, které sice mohou být ve veřejném prostoru výrazné, ale jsou nesené omezenou skupinou aktérů.

jako expertíza z terénu, expertíza dotčených<sup>67</sup> (s tím, že myšleni jsou ekonomičtí aktéři), přičemž expertíza je také oporou diskursů nezaujaté odborné státní správy jako hlavního zdroje návrhů norem a konotuje nezávislost a objektivitu a profesionalitu, v jasném rozporu se způsobem, jakých se jí chopila interpretace lobbingu jako zdroje expertízy od dotčených.

V případě, který nás zde zajímá, se toto soupeření projevuje následujícím způsobem: diskurs legitimizace lobbingu jako participace občanské společnosti se pokouší využít silné pozice diskursu participace, těžit z jeho legitimacy a zároveň jím otrást a prosadit jinou interpretaci konceptů, které jsou jeho uzlovými body, ale zároveň plovoucími označujícími (participace, občanská společnost). Zastánci diskursu participace, občanská sdružení, NNO, některá média, se ohrazují vůči „zneužití“ a snaží se mobilizovat proti měnícímu se poměru sil mezi soupeřícími interpretacemi participace<sup>68</sup>.

Zároveň však sami podobně přebírají pojem, který je v uzlovém bodu konfliktního diskursu, a sice expertízy jako zkušenosti z terénu, a přicházejí s konceptem „občanské expertízy“, aby tak jednak zvýšili legitimitu svých požadavků na participaci, jednak aby oslabili interpretaci expertízy, kterou prosazuje diskurs nového veřejného managementu. „Občanská expertíza“<sup>69</sup> tak má přivést hlasy občanských sdružení na ta fóra a do těch institucí, kde monopol na expertízu buď drží státem zřizované agentury, nebo skupiny expertů z průmyslu a univerzit. Má do tvorby expertních stanovisek k návrhům norem zavést princip „protichůdné expertízy, pluralistické expertízy a etiky veřejné expertízy“ (Adéquations, 2008). Snaží se reinterpretačí pojmu expertízy přitáhnout hlas občanské společnosti do procesů, do kterých není zapojována, protože je viděna jako sice legitimní, ale neodborná, neprofesionální. Zatímco ekonomičtí aktéři potřebují legitimitu občanských sdružení, občanská sdružení potřebují legitimitu odbornosti ekonomických aktérů, dosahují je však subversivní reinterpretačí jak participace, tak expertízy.

---

<sup>67</sup> Např.: „Jakmile pochopíme, že lobbiisté se snaží hlavně informovat politiky, můžeme rozvoj lobbingu jenom podporovat. Dnes totiž dobré zákony nemůžou vznikat, aniž bychom se u nepolitiků informovali o praktických omezeních.“ („A partir du moment où l'on comprend qu'un lobby vise avant tout à informer, on ne peut que soutenir le développement du lobbying. Car aujourd'hui, on ne peut faire de bonnes lois que si l'on s'informe auprès de non-politiques des contraintes pratiques.“) (CHARIÉ, 2008).

<sup>68</sup> Viz například aktivita evropské sítě NNO Alter-EU, která reaguje na dnes už dominantní definice občanské společnosti na úrovni institucí EU, která zahrnuje i aktéry ekonomické a aktéry komerčního sektoru (podniky, sdružení podniků, atd.). Ve Francii viz zejména síť ETAL pod vedením sdružení Adéquations a sdružení Anticor.

<sup>69</sup> Viz sdružení Adéquations (<http://www.aequations.org/spip.php?rubrique243>).

### 3.5 Rozdíly mezi českým a francouzským kontextem

Po výkladu prvků, které jsou v legitimizaci lobbingu společné pro obě zkoumané oblasti a předtím, než se ve světle těchto výsledků budeme ptát, o čem vypovídají, je záhodno krátce zmínit rozdíly v průběhu diskursivní legitimizace lobbingu ve zkoumaných zemích. Pozornost si zasluhují zejména tři rozdíly, které zde uvedu podle pořadí důležitosti.

Nejvýrazněji se tyto země liší v tom, jaké rámcování lobbingu jako negativního jevu v nich převažuje a tudíž, vůči jakému rámcování se interdiskursivně vymezují diskursy legitimizující lobbing. V České republice jasně převažuje (ve veřejném mínění, v médiích, i u poslanců) rámcování lobbingu jako propojeného s korupcí, s nekalými praktikami politického zákulisí<sup>70</sup> - problém neregulovaného lobbingu je tedy součástí programů boje proti korupci<sup>71</sup>. Z toho plyne, že je lobbing v tomto diskursivním kontextu legitimizován přes důraz na rozdíl mezi „dobrým“ a „špatným“ lobbingem s tím, že lobbing jako takový, ve své podstatě, je přínosný, a případy jeho průniku s korupcí jsou kolaterálním rizikem spojeným s lobbingem. Naproti tomu v kontextu francouzském je zdroj jeho nepřijatelnosti jinde, a sice v jeho podstatě samotné, která je v rozporu s francouzskou republikánskou tradicí, kde veřejné je substantivně v opozici k partikulárnímu, kde se partikulární na vytváření veřejného zájmu nepodílí, nýbrž jej ohrožuje. Navíc, v politických dějinách republikánské Francie posledního století mají zájmové skupiny negativní záznam<sup>72</sup>. Z toho plyne, že diskursy legitimizující lobbing se ve francouzském kontextu více než v českém soustředí na interpretaci lobbingu jako součásti nového, moderního, progresivního způsobu vládnutí, které má nahradit zkosnatělý republikanismus grandiózního „veřejného zájmu“.<sup>73</sup>

Na první rozdíl bezprostředně navazuje druhý – ve francouzském kontextu je lobbing legitimizován jako součást nového způsobu vládnutí, a to takového, které je založeno na dialogu, spolupráci s aktéry občanské společnosti. Juxtapozice podniků či průmyslových svazů a NNO či odborů, která implikuje jejich rovný status v rámci široce pojaté občanské společnosti, je tak častější než v českém kontextu i z toho důvodu, že je diskurs participace

---

<sup>70</sup> Viz např. články: (Chobotnici lobbismu se daří ve tmě, 2008), (Stíny českého parlamentu, 2007), (Lobbing se rozjíždí do monstrózních rozměrů, 2008).

<sup>71</sup> Viz např. předvolební program ČSSD před neuskutečněnými volbami v září 2009 i před volbami v květnu 2010, Oranžová kniha - spravedlnost (BENEŠOVÁ, 2010 str. 41).

<sup>72</sup> Jsou jim kladeny za vinu velká selhání jako oslabení III. republiky či vítězství nacismu (COURTY, 2006 str. 101).

<sup>73</sup> Rozdílné jsou ve zkoumaných kontextech dominantní důvody, které vedou k požadavku regulace lobbingu, stejná je však nekompatibilita navrhovaných řešení a původních požadavků (eliminace průníků korupce a lobbingu; eliminace neprůhledného zásahu partikulárních zájmů do veřejného rozhodování). Ani český návrh zákona o lobbingu, ani regulace pohybu lobbistů v prostorách Národního shromáždění, neodpovídají na znepokojení, které problém nekontrolovatelného lobbingu dostalo na politickou agendu.

občanské společnosti ve francouzském kontextu nesrovnatelně silnější. S tím úzce souvisí, že právě francouzský neziskový sektor se tomuto rozšířenému vymezení občanské společnosti ostře brání, zatímco v ČR tento je tento motiv u sledovaných NNO téměř nepřítomný.

Do třetice, ve francouzském kontextu se legitimizace lobbingu odkazem na instituce a politiky EU vyskytuje systematicky, zatímco v českém kontextu zůstává výjimečná. Ani v diskuzích o možnostech regulace není evropský rozměr výrazně přítomen<sup>74</sup>, na rozdíl od francouzského kontextu.

---

<sup>74</sup> To znamená, že o evropeizačních vlivech lze spekulovat, nezdá se však, že by aktéři samotní vědomě své postoje vepisovali do evropského kontextu regulace lobbingu.

## 4 Diskursy legitimizace lobbingu odkazují na změny v pojetí politické legitimacy

### 4.1 Devertikalizace vztahů legitimacy

Devertikalizací je zde spolu s Pierre-m Rosanvallon-em myšleno rozpouštění hierarchických vztahů a metaforicky jejich převedení z linie vertikálních vztahů statusů a mandátů na linii horizontálních vztahů různých typů aktérů, tak veřejných, jak i soukromých. V centru pozornosti již nejsou otázky uspořádání institucí, demokracie jako režimu, nýbrž otázky demokratického vládnutí, tedy otázky demokratických procedur a postupů, utváření rozhodnutí (ROSANVALLON, 2008 str. 26). Konkrétní výraz tato devertikalizace nachází například v úspěchu konceptu „vládnutí“ (*governance*, viz pozn.23), který je založen na stejné metafoře přechodu od vertikálních politických vztahů k horizontálnímu způsobu vládnutí.

Ve vertikálním pojetí politických vztahů je hierarchie ospravedlněna, za prvé, rozdíly ve statusu aktérů, jejichž nadřazenost může být dána tím, že jsou zvolenými zastupiteli občanů (poslanci, senátoři) nebo nezvolenými zastupiteli veřejného zájmu (úředníci). Rozpadu hierarchie statusů se bude věnovat podkapitola 4.2. Kromě statusu je však hierarchie, za druhé, ospravedlněna rozdílem mezi veřejnou a soukromou sférou, kde pro oblast politických vztahů stojí veřejné nad soukromým. Právě na rozmělnění tohoto rozlišení se podílí legitimizace lobbingu jako participace občanské společnosti či jako zdroje expertízy. Vepisuje se tímto do obecnější legitimizace partikularity (odtud pojem „společnost partikularit“, který francouzským republikánům nahání hrůzu) ve sféře politických vztahů. Tvorba zákonů se nemůže obejít bez pečlivého přihlídnutí k pluralitě partikulárních situací, které ovlivní – lobbing jako nástroj zprostředkující informace o těchto situacích tak dostává v tomto politickém kontextu nové postavení. Tato změna ovlivňuje i chápání role sociálního státu, jak uvádí Rosanvallon - už nemá poskytovat obecnou statickou pomoc, ale „asistenci v dynamice životních situací“ (ROSANVALLON, 2008 str. 109).

Současní političtí reprezentanti diskurs participace občanské společnosti přebírají, i když jejich status tyto změny zasahují zřejmě nejsilněji, a mnozí podobně adoptují i diskurs potřeby spolupráce veřejného a soukromého sektoru, jejich hlavní motivací je však znovu získat „důvěru“ ve svoji instituci, a to s co nejmenšími ústupky (viz 3.2). Legitimizace lobbingu jako nástroje, který iniciativu a náklady nechává na straně soukromých aktérů a rozhodnutí plně ponechává v rukou zastupitelů, se tak jeví být výhodným kompromisem. Na druhou stranu, pohoršení, které u zastupitelů vzbuzují útoky na jejich výjimečnou pozici



reprezentantů společnosti a obránců veřejného zájmu, naznačují limity devertikalizace veřejného a soukromého ve veřejném rozhodování<sup>75</sup>.

**V čem tedy spočívá demokratizační potenciál devertikalizace vztahů legitimacy, veřejné a soukromé sféry?** Domnívám se, že skýtá dvě příležitosti pro demokratizaci veřejného rozhodování: za prvé, legitimizace různorodosti motivací k participaci, včetně partikulárního zájmu, otevírá možnosti participace širšímu okruhu občanů a otevírá také širší paletu nástrojů pro tuto participaci. V tomto hodnotovém kontextu jsou pak zmírněny vylučující nároky racionálního deliberativního proceduralismu (PETER, 2008), jak na ně upozorňují Iris Marion Young nebo Lynn Sanders.

Za druhé, je zde v reakci na devertikalizaci veřejného a soukromého přirozená otázka: podle koho pravidel se bude stolovat za společných stolem? Znamená devertikalizace průnik hodnotových struktur ze soukromého sektoru do veřejného, nebo naopak? Domnívám se, že lze pozorovat obojí - průnikem hodnotových struktur ekonomického života do veřejné sféry se budu zabývat v kapitole 5.1. Demokratizační potenciál však spatřuji v responsabilizaci soukromých aktérů, čili v tlaku na to, aby převzali zodpovědnost za společenské důsledky své činnosti. Jednak zodpovědnost za svůj vstup do rozhodovacího procesu – tj. aby přijali regulaci lobbingu – jednak za dopady své činnosti na život populací v místě působení podniků, dopady své činnosti na životní prostředí či jednoduše dopady své zaměstnanecké politiky na život společnosti<sup>76</sup>. Zkrátka, uznání legitimacy lobbingu v kontextu devertikalizace vztahů legitimacy vtahuje soukromé aktéry do veřejného prostoru, kde platí zásady veřejnosti (zveřejňování a průhlednosti) a s ní související zodpovídání se za dopady své činnosti ve veřejném prostoru, tudíž před společností jako takovou. V modelu horizontálního vládnutí tak aktéři nesou horizontální zodpovědnost (vůči sobě navzájem), která spočívá v jejich povinnosti jednat v souladu se *zájmy společnosti*, což může představovat slevení ze silného republikánského *veřejného zájmu (intérêt général)* i upuštění od pouhé logiky sebe-zájmu.

<sup>75</sup> Toto pohoršení lze velmi dobře dokumentovat u zastupitelů obou zkoumaných oblastí, ČR i Francie: popudem k regulaci lobbingu byl pro francouzské poslance příznačně případ lobbingové kampaně společnosti Virgin v bezprostřední blízkosti parlamentního pléna (viz kpt. 1.2). Nešlo o nelegální akci, lobbisté měli jmenovky pro vstup do prostor Národního shromáždění. Nešlo ani o propojení s korupcí. Lobbisté předváděli poslancům u vstupu do jednacího sálu, jak jednoduché je dnes stahování hudby z internetu. Pro poslance šlo o nesmírnou drzost a veřejné znesvěcení půdy jejich výlučnosti. V České republice je pozoruhodný výskyt stejného narativu u poslanců napříč stranami v jejich reakcích na návrh regulace lobbingu, podle kterého by jak lobbisté, tak poslanci, pravidelně podávali soupis svých schůzek. Narativ je zhruba tento: poslanec či senátor komunikují přímo s běžnými občany a ve své práci zvažují jejich potřeby a stížnosti. Podrobovat tento čistý a přímý vztah jakési byrokratické kontrole by bylo neslučitelné s jeho základní rolí pro fungování parlamentní demokracie (pro konkrétní výroky viz příloha č. 1). Z toho plyne, že není možné postavit při řešení problému lobbingu poslance a lobbistu před stejné vykazovací povinnosti.

<sup>76</sup> Tyto požadavky se v posledních letech objevují pod požadavkem „společenské zodpovědnosti firem“ (corporate social responsibility) a s ní spojeného požadavku po přijetí závazných pravidel právní odpovědnosti firem (corporate accountability). S regulací lobbingu úzce souvisejí, neboť plynou ze stejné logiky dorovnání vztahu mezi vlivem soukromých aktérů na život společnosti a jejich zodpovědností za tento vliv.

## 4.2 Zdroje legitimacy se mění ze statusů na vlastnosti

S devertikalizací vztahů soukromého a veřejného v politice úzce souvisí otevření zdrojů legitimacy, které byly původně vázány na určité statusy v rámci veřejných institucí, soukromým aktérům. Změna je to podle Pierre-a Rosanvallon-a ještě zásadnější než pouhé otevření soukromým aktérům: přístup ke zdrojům legitimacy jako expertíza, reprezentativita či hájení obecného zájmu, se mění jak pro soukromé, tak pro veřejné aktéry, a to v důsledku tzv. „decentrování demokracie“ (ROSANVALLON, 2008 str. 150). Tato prostorová metafora, domnívám se, *de facto* vyjadřuje deinstitucionalizaci zdrojů legitimacy. Jakmile si uvědomíme, že tato souvisí s probíhajícím přesunem od strukturační funkce legitimacy k její funkci kritické<sup>77</sup>, jeví se změny v přístupu veřejných aktérů k těmto zdrojům legitimacy aspoň tak dramatické, jako změny v přístupu soukromých aktérů. Přiznání legitimacy je neustále přehodnocováno na základě *způsobu* výkonu moci a i legitimita veřejných činitelů, kteří zastávají pozici institucionalizované reprezentace, je hodnocena poměřováním jejich výkonu s kritérii legitimacy, které mají charakter neinstitucionalizovaných kvalit, vlastností nezávislých na institucionálním statusu. Pierre Rosanvallon v této souvislosti hovoří o „legimitě výkonu“<sup>78</sup>, legitimitě udělované na základě výkonu.

Demokratizační potenciál lze v této změně spatřovat minimálně ve dvou ohledech: za prvé, klade větší nároky na získání legitimacy ze strany veřejných institucí, tedy držitelů donucovací moci, a za druhé, umožňuje širšímu a rozmanitějšímu spektru aktérů čerpat ze zdrojů politické legitimacy a tak tvarovat veřejné politiky a veřejná rozhodnutí.

Co přesněji znamená proměna zdrojů legitimacy na volná kritéria, kterými se můžou prokázat různé typy aktérů, se pokusím ukázat na třech zdrojích legitimacy, které jsou ve stranicko-parlamentních demokraciích svázány se statusy: na **expertíze, reprezentativitě a hájení obecného zájmu, obecnosti.**

**Expertíza**, odbornost, již není ani výlučnou doménou úředníků na ministerstvech, ani odborníků v politických stranách. Zčásti lze tento vývoj přičíst komplexifikaci problémů, kterými se veřejné politiky musejí zabývat: pro veřejné rozhodování se tak zejména v nových oblastech rozhodování (ochrana životního prostředí, biotechnologie, reakce na ekonomickou krizi, atd.) ukazuje jako legitimní zapojení expertů z různých odvětví soukromého sektoru. Příkladem může být v České republice ustavení Národní ekonomické rady vlády ČR (NERV)

<sup>77</sup> Jaume, Lucien, Kurz „Légitimité comme norme et croyance“ 2007/2008, zimní semestr., Sciences Po Paris.

<sup>78</sup> „légitimité d'exercice“ (ROSANVALLON, 2008).

nebo ve Francii velmi významný test navrhování veřejných politik přes organizaci „Grenelle de l'environnement“<sup>79</sup>. V České republice podobným obratem k expertíze nestátních aktérů bylo v ČR zřízení Nezávislé energetické komise (NEK) v roce 2007 pod vedením Václava Pačese, předsedy Akademie věd ČR a nedávným příkladem osvojení si expertízy jako zdroje legitimacy občanskou společností je alternativní zpráva o energetickém rozvoji vypracovaná pěti environmentálními NNO ve spolupráci se zahraničními vědeckými středisky, tzv. Chytrá energie.

V tomto kontextu je i lobbying, jak ukázala podkapitola 3.3, legitimizován jako zdroj nepostradatelné expertízy pro veřejné rozhodování. Na tomto místě, ve světle předchozí části o devertikalizaci vztahů veřejné a soukromé sféry, je potřeba ještě upozornit na rozdíl mezi tím, jak tuto funkci lobbingu pojmají na jedné straně veřejní činitelé a na druhé straně lobbisté. Zatímco veřejní činitelé ji nazírají z přesvědčení o výlučnosti a hierarchické nadřazenosti svého statusu, když říkají, že „lobbying je nezbytný, aby osvětlil rozhodování poslanců“<sup>80</sup>, kde suverénní rozhodování zůstává v rukou poslanců, lobbisté zdá se na výlučnosti postavení veřejných činitelů lpí méně – tuto funkci lobbingu evokují v souvislosti s potřebou nastolení partnerských vztahů mezi zástupci státu a zástupci komerčního sektoru, týmové spolupráce a neustálého dialogu.

Paradoxem demokratizace expertízy však je, že je nesena současně neoliberalním diskursem nového veřejného managementu i diskursem participativní demokracie. Právě z diskursu participace těží i určitá odpověď na vylučující důsledky formulace participace jako informování, a tedy v praxi jako aktivity, kde výhodu mají ti, jež mají zajímavé a hodnotné informace, většinou v podobě expertízy: jde o koncept „občanské expertízy“, tedy tvrzení, že tam, kde dnes rozhodují uzavřené kruhy odborníků z veřejného i soukromého sektoru, by měli být vpuštěna občanská sdružení se svým hodnocením problému a měla by být podporována tvorba protichůdných expertíz (více viz podkapitola 3.4). Poměr mezi vyloučením a zahrnutím jako možnými důsledky prioritizace expertízy jako kritéria pro vstup do veřejného

---

<sup>79</sup> Organizace zaměřena na návrh konkrétních opatření v oblasti politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje, která sdružuje zástupce státu a občanské společnosti, zaměstnanců a zaměstnavatelů, zástupce obcí apod.

<sup>80</sup> Opakovaně je lobbying jako informace pro osvěcené rozhodování poslance prezentován ve zprávě hospodářského výboru Národního shromáždění: „lobbying je aktivita, která spočívá v poskytování informací poslanci s cílem obohatit a osvětlit jeho rozhodnutí“ (Assemblée nationale, 2008 str. 38); „lobbista, « prostředník » mezi světy s různou kulturou a odlišnou logikou, musí předávat důvěryhodné informace, které mohou osvětlit rozhodování. » (Assemblée nationale, 2008 str. 117) ; důrazně a jednoznačně pak vztah mezi lobbistou a poslancem formuluje předkladatel návrhu rezoluce o lobbingu (Assemblée nationale, 2007) Patrick Beaudouin : « Zájmové skupiny nemají nahradit samotnou státní moc, ani systém reprezentace. Poslanci si musejí uchovat plnou a nezcizitelnou pravomoc rozhodnou, a to v jediném zájmu, zájmu veřejném. » (BEAUDOUIN, 2007).

rozhodování<sup>81</sup> je jedním z kritických bodů, na kterých lze měřit demokratizační účinky deinstitutionalizace expertízy jako zdroje legitimacy.

Kromě deinstitutionalizace expertízy má z hlediska legitimizace lobbingu zásadní význam i deinstitutionalizace **representativity** jako zdroje politické legitimacy. Krize reprezentace, kterou v posledních dvaceti letech sociální vědy pozorují (viz pozn. 22), je totiž spíše než ohrožením principu reprezentace jako takového krizí institucí reprezentace, jak je známe v soudobých demokraciích, tedy krizí politických stran, krizí parlamentarismu a krizí odborů<sup>82</sup>. V principu reprezentace je inherentně přítomno napětí mezi podobností a odlišností, mezi blízkostí a odstupem, mezi reprezentací jako „standing for“ (inkarnace, jeden z reprezentovaných) a jako „acting for“ (delegát, advokát) (ROSANVALLON, 2008). Politické strany v sobě dlouho dokázaly soustřeďovat obě podoby reprezentace a tím držet reprezentaci jako instituci a reprezentativitu jako vlastnost, kvalitu, v úzkém propojení (alespoň zdánlivě<sup>83</sup>). Sociologické změny společnosti<sup>84</sup> ruku v ruce s profesionalizací stran, s přibližováním se stran k politickému středu a s jejich proměnou na tzv. catch-all parties však do vztahu reprezentace a reprezentativity znovu vnesly pochybnosti a znovu otevřely kritiku oddálení reprezentantů a reprezentovaných.

V tomto kontextu se otevírá prostor pro jiné než stranické formy reprezentace, které by naplňovaly kritérium representativity, myšlené již méně jako obecné zastupování celku lidu, a mnohem spíše jako skutečná sociální, zájmová, zkušenostní blízkost. Representativita se tedy odděluje jako kvalita od statusů institucionalizované reprezentace (politické strany, odbory). Pro zájmové skupiny a občanská sdružení jde o další zdroj legitimacy. Reprezentace v této podobě je však na rozdíl od té stranické či teritoriální konkrétnější – zájmové skupiny můžou příměji zastupovat požadavky občanů (ke kritické diskuzi tohoto bodu viz podkapitolu 2.1.1) a mohou také být pod přímější kontrolou ze strany členů (za předpokladu, že v nich fungují vnitřní demokratické procedury). Někteří tuto horizontální formu reprezentace založenou na

---

<sup>81</sup> Na úrovni institucí EU převahu expertízy jako vstupního kritéria do rozhodování dokládá například Sabine Saurugger (SAURUGGER, 2002).

<sup>82</sup> Úroveň syndikalizace celoevropsky klesá, ve Francii je dnes na úrovni 7,8% (rok 2007), v ČR zhruba 20% (rok 2006), což znamená propad za období 10 let (1997-2007) o zhruba 1% (ve Francii propad začal mnohem dříve) v případě Francie a o 30% v případě ČR (OECD, 2010).

<sup>83</sup> Protože by bylo iluzorní předpokládat, že na rozdíl ode dneška byla společnost v demokracii politických stran homogennější společensky či kulturně a že tedy sociologicky či ideově se pestrost společenská odrážela v rozdílech mezi politickými stranami.

<sup>84</sup> Viz například práci Pippy Norris, která úpadek politických stran jako institucí politické participace, mobilizace a reprezentace vidí v proměnách politického chování, které se již neřídí logikou loajality k některé ze stran, nýbrž logikou volby mezi pluralitou možností participace, pouze jednou z nichž jsou politické strany (NORRIS, 2002).

pověření konkrétními funkcemi ze strany reprezentovaných nazývají „funkční reprezentací“<sup>85</sup> a demokracii založenou na tomto druhu reprezentace „funkční demokracií“ a vidí v nich cestu demokratizace hierarchických stranicko-parlamentních uspořádání. Zdůrazňují přitom právě horizontalitu vztahů politických subjektů, nastolování politického programu zdola-nahor bez nadřazené politické autority, politiku koncertace a odlišení kritéria reprezentativity od tradičních forem reprezentace.

Třetím zdrojem legitimacy, který podstupuje výraznější deinstitutionalizaci, je **obecnost**, neboli hájení obecného zájmu. V protikladu zde stojí obecnost jako základní předpoklad možnosti legitimizace (odvolání se na sdílenou hodnotu, sdílené přesvědčení) a partikulární pozice různých aktérů, které zůstávají bez politické relevance a legitimacy, než je nesdruží a nezastoupí politický aktér z veřejného sektoru (politická strana, případně i sdružení zaměstnavatelů, zaměstnanců).

Zdá se však, že v monopol veřejných institucí na veřejný zájem věří už pouze samotní veřejní činitelé<sup>86</sup>. Dokladem této deinstitutionalizace zde nejsou pouze, což se může jevit jako evidentní, veřejně-zájmové skupiny (public interest groups<sup>87</sup>). I aktéři komerční sféry zpochybňují monopol veřejných institucí na veřejný zájem a jeho utváření vidí v soutěži partikulárních zájmů. Vymezení veřejného zájmu je totiž nejasné. A co je nejasné, na to nelze spoléhat: „Co vlastně je ten veřejný zájem? Jasně rozdíl mezi zájmy výrobců a zájmy spotřebitelů elektřiny, které odhalily diskuze při projednávání zákona z oblasti energetiky, ukázaly, že definovat jej je velmi obtížné,“ poukazuje na onu nejasnost Daniel Paris ze skupiny ACCOR v průběhu první velké diskuze na půdě Národního shromáždění mezi poslanci a lobbisty, o žádoucí úpravě lobbingu (Assemblée nationale, 2008 str. 89). Institutionalizovaný veřejný zájem má být tudíž podle některých profesionálních lobbistů nahrazen samovolným utvářením veřejného zájmu přes tržní konfrontaci zájmů partikulárních.

---

<sup>85</sup> Funkční reprezentaci za cestu demokratizace považoval již začátkem století britský cechovní socialismus (*guild socialism*) zejména v díle G.D.H. Cole-a (PATEMAN, 1970), ale k tzv. funkční demokracii jako možnosti kvalitativního zlepšení demokracie se i dnes hlásí zejména kanadský teoretik Jean-François Thuot (THUOT, 1999). O funkční demokracii mluví i Rosanvallon, spíše však kritickým tónem, poněvadž shledává, že je ochuzena o orientaci na sociální obecnost (*généralité sociale*) a participaci redukuje na nástroj vládnutí (ROSANVALLON, 2008 stránky 342-343).

<sup>86</sup> Z analýzy diskursů veřejných činitelů kolem regulace lobbingu o tom svědčí konzistentnost, s jakou tak v ČR jako i ve Francii popudlivě reagují na projevy, kde jsou řazeni na horizontální linii s aktéry z občanského či komerčního sektoru (viz pozn. 75).

<sup>87</sup> Tento pojem do teorií zájmových skupin zavedl Jeffrey Berry (BERRY, 1977). Dnes většinou klasifikace zájmových skupin rozlišují mezi skupinami prosazujícími zvláštní zájmy a veřejné zájmy.

I obecnost, ve své podobě společenské obecnosti, nikoliv už silně pojaté republikánské obecnosti zahrnující a utvářející lid v jeho celistvosti (viz podkapitola 2.2.2), se tak stává kvalitou, kterou se může zaštitit široké spektrum aktérů. Díky tomu se do vyjednávání o veřejném zájmu mohou dostat aktéři jinak nereprezentovaní nebo reprezentovaní slabě. Toto uvolnění obecnosti jako zdroje legitimacy tak zároveň umožňuje korigovat deformace v sebe-representaci společnosti, které vznikají v důsledku omezenosti systému stranické reprezentace a omezenosti pravidla většiny obecně. Posiluje tak novou figuru legitimacy, kterou Pierre Rosanvallon nazývá „legitimitou reflexivity“<sup>88</sup>. Další z nových figur legitimacy je podle Rosanvallon „legimita blízkosti“, ze které legitimizace lobbingu čerpá podobně jako z legitimacy reflexivity a blíže ji rozvede následující kapitola.

### 4.3 Legimita blízkosti

Nové možnosti směřování demokracie a vztahu vládnoucích a ovládaných odráží stále viditelnější imperativ blízkosti jako podmínky legitimního výkonu moci. Na tomto místě do sebe plně zapadají předchozí části výkladu: jakmile je v politickém prostoru legitimizována partikularita a tudíž jiné vymezení obecnosti (viz část 4.1) a jakmile je odlišena instituce reprezentace od kritéria reprezentativity, otevírají se pro různé aktéry nové možnosti ospravedlnění vstupu do politických procesů: jak naznačila předchozí podkapitola, soukromí aktéři se tak mohou dožadovat vlivu z toho titulu, že zastupují nezastoupené a upozorňují na to, že nároky některých částí populace nejsou zohledňovány (legimita reflexivity). V jaké pozici se tím ocitají veřejní činitelé? Pokoušet se ve světě vysoce profesionalizovaných *catch-all parties* o sociologickou reprezentativitu se zdá být nemožné. Oddálení způsobené deficitem reprezentativity tak lze překlenout přiblížením se k zastupovaným, nasloucháním, pozorností vůči jejich partikulárním situacím. Právě v kontextu legitimizace partikularity a výše zmiňované krize reprezentace dává požadavek blízkosti jako protileku na oddálení smysl. Výstižně tento obrat shrnuje Rosanvallon, když říká: „Imperativ přítomnosti a očekávání soucitu takřikajíc nahradili požadavek reprezentativity, který již nedával smysl. „*Být přítomen*“ tak nahradilo záměr „*činit přítomným*“ (*repraesentare*)“ (ROSANVALLON, 2008 str. 295).

Je „blízkost“ pouze teoretickou konstrukcí, nebo má své místo v politickém diskursu samotném? Pro náležité pochopení místa „blízkosti“ ve francouzském politickém diskursu je

---

<sup>88</sup> Opírají se o ni právě snahy reflektovat ve veřejném prostoru ty skupiny, názory nebo zájmy, které nejsou zastoupeny ve veřejných institucích (ROSANVALLON, 2008 str. 17).

potřeba přiblížit tamní kontext: blízkost, tedy „proximité“ se zde od konce 90. -tých let stala jedním z leitmotivů politických diskursů. I podle kritérií úspěchu diskursů teorie diskursivních koalic Maartena Hajera (HAJER, 1993) ji lze považovat za úspěšnou – do svého diskursu ji totiž inkorporovali právě zástupci tradičních institucí reprezentace: bývalý francouzský premiér Jean-Pierre Raffarin tak vzýval ve svých proslovech „republiku blízkosti“<sup>89</sup> a „demokracie blízkosti“ byla dokonce v roce 2002 uzákoněna francouzským parlamentem v podobě, která zejména na lokální úrovni zavádí povinnost úřadů zahrnout občany do rozhodování<sup>90</sup>. V České republice kromě důrazu na otevřenost k občanům a naslouchání ve vytváření volebních programů<sup>91</sup> lze uvést i nedávné přijetí Metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (2007)<sup>92</sup> a vytvoření Databáze konzultujících organizací (DataKO)<sup>93</sup> pod Ministerstvem vnitra. Konečně, z určitého hlediska lze i zaznamenaný vzestup populismu jako politického stylu a jednání interpretovat jako odpověď na tento deficit blízkosti reprezentantů k reprezentovaným. Instituce EU jsou pak výborným příkladem toho, jak se veřejní instituce snaží kompenzovat deficit blízkosti pomocí konzultačních mechanismů (a zároveň částečnou inspirací pro zavádění těchto nástrojů na národních úrovních), a to tím výrazněji, že jejich deficit demokratické legitimacy je vážnější než deficit institucí členských zemí<sup>94</sup>.

Pro svůj bytostně politický a nejasný charakter lze diskurs blízkosti považovat spíše za symptom toho, že se určitému znepokojení nad stavem reprezentativní demokracie dostalo uznání a tím se otevřel prostor pro konkrétní požadavky změny. Zde vstupujeme zejména do prostoru požadavků občanské participace a imaginární participativní demokracie jako určitého znovu-přisvojení si politiky ze strany společnosti. Blízkost jako zdroj legitimacy má totiž v Rosanvallonově konceptualizaci tři podoby: pozici přítomnosti v blízkosti občanů, interakci s občany a nakonec, prostor pro intervenci občanů (ROSANVALLON, 2008).

Kdo však může intervenovat a s kým můžou politici komunikovat? I někteří teoretici deliberativní demokracie, která usiluje o vtažení občanů do deliberace o politicko-etických

---

<sup>89</sup> *République des proximités* (ROSANVALLON, 2008 str. 268).

<sup>90</sup> To znamená: zákon ukládá obcím s více než 80 000 obyvateli povinnost vytvořit tzv. oblastní rady (*conseils de quartier*). V těchto usedají tak obecní poslanci, jak i zástupci občanských sdružení dané oblasti a významné osobnosti obce, aby radili starostovi, který má své rozhodování sladit s touto radou. Podobně zákon počítá s možností vytvoření zvláštních komisí pro informaci a evaluaci plánovaných politik na lokální úrovni apod. (Viz WWW: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>>).

<sup>91</sup> Viz např. předvolební kampaň strany Věci veřejné, která volá po „přímé demokracii“ a zdůrazňuje odcizení politiků svým voličům.

<sup>92</sup> Vytvořeno usnesením vlády č. 657 z 31. 5. 2006.

<sup>93</sup> Volně přístupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/databaze-konzultujicich-organizaci.aspx>>.

<sup>94</sup> Viz např. Bílá kniha o evropském vládnutí, 2001; Iniciativa Transparentnost, 2005; Obecné principy a minimální standardy pro konzultace Evropské komise se stranami, 2002.

problémech, přiznávají, že tím, s kým nakonec politici můžou komunikovat, jsou zástupci organizovaných skupin občanů<sup>95</sup>. A vskutku, ze zkušeností s participativními nástroji plyne, že zatímco široce koncipovaná konzultativní fóra pro občany jako jednotlivce mívají pouze mizivý dopad na skutečné rozhodování, právě organizované skupiny občanů mají dostatečnou motivaci a kapacitu rozhodování ovlivnit. Nuž, a jakmile do definice občanské společnosti zahrneme i komerční sektor (viz podkapitola 3.2), není právě lobbying dobrým prostředkem přiblížení, zároveň s minimálními nároky na institucionální změny reprezentativní stranické demokracie? I svým neformálním a pružným charakterem odpovídá praktika lobbingu na nároky blízkosti lépe než třeba institucionalizované konzultace.

Kromě neformálnosti však lobbying ve svém ospravedlnění nabízí i neodolatelnou kombinaci souběžného naplnění nároků participace i expertízy (viz část 3.4). Specifickým způsobem se tedy lobbying včleňuje jak do diskursu participace, tak do diskursu expertízy, v jejichž propojení se zachovává napětí. S tímto napětím lze diskursivně pracovat různými způsoby: zvláštní zájmy komerčního sektoru zdůrazňují svou technickou expertízu a snaží se ve svůj prospěch reinterpretovat význam „participace občanské společnosti“. Občanská sdružení a hnutí se naopak snaží reinterpretovat vymezení expertízy jako zdroje legitimacy a začlenit ji do svých požadavků na participaci. V diskursu občanské participace je tak na oplátku expertíza reinterpretována, a to jako místo demokratického zahrnutí a prostředek demokratického sporu. Toto specifické pojetí expertízy, kterým diskurs participace čelí vylučujícímu podmínění participace schopností poskytnout technickou expertízu, přiblíží následující kapitola.

---

<sup>95</sup> Viz např. Seyla Benhabib (BENHABIB, 1996).



## 4.4 Odbornost jako „občanská expertíza“

Na politickém rozhodování by občané participovat neměli – nerozumí mu totiž, neboť s ním nemají žádnou zkušenost. Jakmile dojde na politickou diskuzi, běžný občan se ztrácí a mluví jako dítě. Zhruba tímto argumentem se s požadavky občanské participace vyrovnal Joseph Schumpeter (SCHUMPETER, 2004 [1976] str. 280). Na časté přesvědčení, že deficit odbornosti je nejslabším článkem modelů participativní či deliberativní demokracie, reaguje diskurs participace tak, že se snaží expertízu reinterpretovat jako „občanskou expertízu“. Ta vychází z přesně opačného vztahu participace a expertízy, než je ten, který známe od Schumpetera: právě proto, že občan má nejpřímější zkušenost z mnoha oblastí, ve kterých pracuje a žije, má z této zkušenosti znalost nezbytnou k tvorbě norem, které by tyto oblasti upravují, regulují. Deinstitutionalizace expertízy však může mít dvě podoby: podobu expertízy dotčeného a inkluzivnější podobu občanské expertízy.

Z diskursivní reinterpretace expertízy jako zkušenosti dotčených legitimitu čerpá i vliv různých soukromých aktérů prostřednictvím lobbingu. Princip dotčeného zájmu vsutku lze považovat za pádnou odpověď na nedostatky principu většinového rozhodování – jak píše Ian Shapiro, „z demokratického hlediska by mělo být cílem, aby rozhodování lépe zohledňovalo účast těch, jejichž zájmy jsou daným rozhodnutím dotčeny, podle strohé zásady, že do rozhodování jsou zahrnuti ti, jejichž základní zájmy jsou skutečně v sázce“ (SHAPIRO, 2003 str. 172). Legitimita dotčeného se zde tedy pojí s legitimitou experta, v podobě reinterpretace expertízy jako zkušenosti z terénu: „Jak úspěšně navrhovat veřejné politiky ve stále komplexnějším světě, aniž bychom k jejich tvorbě přizvali ty, kteří je mají realizovat?“<sup>96</sup> (Assemblée nationale, 2008 str. 5); „Lobbisté přinášejí realitu z terénu.“<sup>97</sup> (Assemblée nationale, 2008 str. 8). Pro vstup dotčených do utváření veřejných politik vytváří příznivé podmínky i nedávné systematické zahrnutí analýz dopadu do procesů tvorby politik (regulation impact assessment – RIA).

Od expertízy jako zkušenosti z terénu lze ještě reformulaci expertízy sledovat dál, do podob, o kterých byla řeč již dříve, a kterými se diskurs participace brání proti uzurpaci participačního diskursu komerčním sektorem. V situaci, kdy se rozplynulo pojetí expertízy jako nezávislého a objektivního vědění, kdy došlo k rozpuštění pouta mezi autoritou a vědění (LEFORT, 1986 stránky 28-29) a k demokratizaci vědění (HAJER, a další, 2003 str.

---

<sup>96</sup> „Dans un monde de plus en plus complexe, comment réussir une politique sans associer à sa définition ceux qui la mettent en oeuvre?“

<sup>97</sup> „Les lobbyistes apportent une réalité proche du terrain.“

10), je zdá se namísto nedůvěra vůči autoritě jakékoliv expertízy. Proto si každá expertíza žádá proti-expertízu a běžný občan je považován za kompetentního k tomu, aby se do konfrontace expertíz zapojil. Tento nárok shrnují pojmy jako „profánní expertíza“, „uživatelská expertíza“ a již zmiňovaná „občanská expertíza“ (BLONDIAUX, 2008 stránky 86-91). Tato se začala objevovat zejména v oblasti politik životního prostředí, sociálních politik a urbánního plánování. Prvním aktivistickým expertům ve Francii z konce 70.-tých let, většinou z akademického prostředí (např. Alain Touraine) se začalo říkat „experti s bosými nohama“ (GAUDIN, 2007). Z nedávných diskuzí ve francouzské organizaci Grenelle de l'environnement (viz pozn. 79) vzešel návrh uzákonit principy kontradiktorní a pluralitní expertízy jako základu dobrého rozhodování zejména ve věcech životního prostředí a veřejného zdraví a „uznat občanskou expertízu jako pilíř ekologické demokracie“ (Adéquations, 2008). Ostatně, podle průzkumu veřejného mínění z roku 2000 si 91% občanů ČR myslí, že by orgány veřejné správy neměly rozhodovat pouze na základě znalostí svých zaměstnanců, ale zajímat se i o názory občanů a rozhodovat v souladu s nimi (KUNC, a další, 2006). I v České republice nedávno právě v oblasti politik životního prostředí a udržitelného rozvoje vznikla proti-expertíza v otázce plánování energetického rozvoje země: pět environmentálních občanských sdružení vypracovalo detailní koncepci energetického rozvoje země s cílem snížit emise skleníkových plynů a závislost na dovozu ropy a zemního plynu pod názvem „Chytrá energie“.

Zatímco se lobbying může zaštiťovat tímto diskursem „uživatelské expertízy“, bylo by nedůsledné opomenout, že prostorem pro konfrontaci různých zkušeností a odborných soudů zde podle představ občanské společnosti není kancelář poslance, kde se tento za zavřenými dveřmi sejde s některou ze stran, nýbrž otevřená participativní fóra (komise, veřejné debaty, tzv. *citizen juries*<sup>98</sup>).

Kromě politizace a demokratizace expertízy toto její pojetí nese další nezanedbatelný prvek – konfrontace protichůdných profánních expertíz (už sám pojem prozrazuje subverzi tradičního pojetí expertízy) má totiž v demokratickém procesu epistemický význam. Má totiž nejenom zaručit, že každá z dotčených stran dostane možnost prosadit svůj zájem, samotná konfrontace má zejména ambice – obzvláště v oblastech, kde je míra nejistoty velmi vysoká (geneticky modifikované potraviny, hrozby epidemie, budoucnost nukleární energie, atd.) – vytvořit prostředí, které umožní kolektivní inteligenci dospět k demokraticky legitimním rozhodnutím. Čím inkluzivnější bude procedura rozhodování a čím různější budou pozice, kterým umožní do diskuze přispět, tím vyšší epistemickou hodnotu bude konečné rozhodnutí

---

<sup>98</sup> Pro dobrý přehled nástrojů participační demokracie viz např. Loïc Blondiaux (BLONDIAUX, 2008).

mít. Toto propojení férové procedury s epistemickou hodnotou rozhodnutí hájí Fabienne Peter ve své koncepci čistě procedurální epistemické demokracie (PETER, 2008 stránky 133-136).

### **Shrnutí**

Demokratizační potenciál obsažen v diskurzech, kterými je lobbying legitimizován, je však potřeba konfrontovat se způsobem, jakým jej jeho diskursivní spojení s praktikou lobbingu oklešťuje: devertikalizace vztahů politické legitimacy, deinstitucionalizace zdrojů politické legitimacy, uznání potřeby interakce vládnoucích s ovládanými, a nakonec, uznání kompetentnosti a relevantnosti zkušenosti občanů pro rozhodování o veřejných politikách, skýtají mnoho nadějí pro participativní i deliberativní demokracie. Legitimizace lobbingu v jejich normativním rámci, a to uznaná samotnými veřejnými činiteli, však zpětně omezuje škálu požadavků, ke kterým tyto změny můžou vybízet.

## 5 Spojení legitimizačních diskursů s lobbíngem tyto zpětně omezuje

### 5.1 Partikulární – veřejné: prolínání a směšování

Lobbíng ze své podstaty umožňuje partikulárním zájmům, takovým, které sledují dosažení cílů omezené skupiny ve společnosti bez ohledu na prospěch nebo souhlas ostatních, ovlivňovat veřejné rozhodování, tedy rozhodování o pravidlech, kterými se v posledku všechny skupiny musejí řídit. Ačkoliv různé koncepce politického uspořádání vztah mezi partikulárními zájmy a obecným zájmem pojímají různě (od jejich ostrého protikladu v republikanismu až po vzájemné podmínění v ekonomickém liberalismu), rozlišování veřejné a soukromé sféry odráží rozdíly v hodnotách, které v těchto sférách ospravedlňují jednání. Už antropologizující předpoklad, že člověka k aktivitě vedou zájmy, by pro republikány jako Hannah Arendtová byl sporný - motivace k jednání ve veřejné sféře se podle republikánů kvalitativně odlišuje od motivace k činnosti ve sféře soukromé (ARENDR, 1963).

Problematické aspekty prolínání veřejného a partikulárního vyložím ve třech poznámkách: za prvé, pokusím se je ukázat na problematičnosti interpretace lobbíngu jako participace občanské společnosti, za druhé, upozorním na napětí, které poté vzniká, jakmile má takto široce definovaná občanská společnost plnit své funkce kontroly a vyvažování moci, a za třetí, s oporou v konceptualizaci různých hodnotových světů, kterou provádí Laurent Thévenot a Luc Boltanski, se pokusím ukázat, v čem do „občanského světa“ v diskursivní legitimizaci lobbíngu vstupuje „tržní“ a „průmyslový svět“.

Ať už pracujeme s tradiční definicí občanské společnosti<sup>99</sup> nebo s definicí rozšířenou o sdružení z komerčního sektoru (Hospodářská komora, Svaz průmyslu a dopravy, atd.), považovat lobbíng za občanskou participaci je problematické hned z několika důvodů. Prvním problematickým místem je to, že při této participaci vůbec nedochází k interakci, k deliberaci jednotlivých zájmů a postojů mezi sebou, a vztah mezi nimi je vztahem *konkurence*, přičemž jednotliví aktéři o sobě navzájem nemusejí ani vědět. Za druhé, tato bilaterálnost kontaktu se objevuje i v problematické aplikaci logiky *směny* na politickou participaci. Fungování lobbíngu takto analyzují mnozí politologové, zejména Pieter Bouwen (BOUWEN, 2002),

---

<sup>99</sup> Občanská společnost jako „prostor mezi oblastí privátních zájmů a státem, oblast dobrovolného sdružování mimo sféry trhu, státu i soukromého života, v níž si uvědomujeme společnou provázanost našeho světa“ (RAKUŠANOVÁ, 2008).

přičemž se směřovanými statky rozumí na jedné straně *přístup* k tvorbě politik, výměnou za expertízu, profesionalitu, reprezentativitu, kontakty atd. Tato logika směny se uplatňuje v samotném fungování lobbingu, kde v konečném důsledku nejlepší šance na prosazení svých zájmu mají aktéři, kteří mohou nabídnout loajální expertízu nejvíce profesionálním způsobem (SAURUGGER, 2002; JORDAN, a další, 2007). Problémem je tedy nesoulad mezi způsobem legitimizace lobbingu a vyžadovanými přístupovými statky. Právě tuto tržní logiku u lobbingu kritizují jeho odpůrci např. z francouzského sdružení Anticor, když jej nazývají „kupčením s vlivem“ (Anticor, 2009). Konečně, podle závěrů Iriny Michalowitz, která zkoumá potenciál zájmových skupin poskytnout institucím EU demokratickou legitimitu, nejenom, že je definice občanské společnosti jako prostoru organizovaných zájmových skupin manipulativní a vylučuje jakékoliv aspirace na zapojení jednotlivých občanů do rozhodování, navíc umožňuje vzájemně výhodnému uspořádání vztahů mezi zájmovými skupinami a veřejnými institucemi *de facto* blokovat utvoření skutečné evropské občanské společnosti: „Normativní myšlenka demokratické legitimizace přes občanskou společnost selže, protože je v rozporu s racionálním chováním zájmových skupin.“ (MICHALOWITZ, 2002 str. 154). Zkrátka, pokud veřejní činitelé dostávají ve vší diskrétnosti uspokojivou expertízu k ospravedlnění rozhodnutí a zájmové skupiny mohou lobbingem efektivně ovlivňovat rozhodování, žádná ze stran nemá důvod požadovat změnu tohoto způsobu občanské participace bez občanů. Víceero badatelů v tomto konstatuje tzv. *resource dependecy*, tedy vzájemnou závislost na zdrojích toho druhého (COEN, 2007 str. 334).

Druhým problematickým bodem je už zmiňované směřování aktérů komerčního a občanského sektoru ve vymezení občanské společnosti (viz 3.2). Na tomto místě se zaměříme na normativní důsledky takového vymezení: s označením „občanská společnost“ totiž aktéři komerční sféry přebírají i její funkce v demokratickém uspořádání, a sice funkce kontroly a vyvažování moci. Nic tedy nebrání lobbistům ani veřejným činitelům legitimizovat lobbing jako „protiváhu moci“. Tam, kde dosud vyvažování mocí znamenalo vyvažování mezi legislativou, exekutivou a justicí, dnes jakoby existovala potřeba vyvážit tyto instituce samotné, a to soukromými aktéry, kteří vstupují do veřejného rozhodování. Znamý evropský lobbista Daniel Géguen na konferenci v Senátu PČR například uvedl: „Moc mají v rukou Evropská komise, Evropský parlament a Rada. Jejich protiváhou je právě lobbing. Každá moc potřebuje protiváhu a proto je lobbing tak důležitý.“ (CEBRE; Senát PČR; Svaz průmyslu a dopravy ČR, 2008). Podobně se o lobbingu jako o protiváze moci vyjadřuje např. Jean-Christophe Adler, bývalý dlouholetý předseda francouzského sdružení profesionálních lobbingových agentur, AFCL: „Parlament má teď více moci, protože schvaluje 100% výdajů

místo předchozích 6%. Je proto cílem informací ze strany lobbistů, kteří hrají roli protiváhy moci.“ (Adler, 2006).

Konečně, ve způsobu, jakým je lobbying legitimizován, lze sledovat obecnější průnik hodnotových struktur tržního a průmyslového světa do světa občanského. Když se Luc Boltanski a Laurent Thévenot snaží z korpusu různých manuálů správného podnikání, správného obchodu či prodeje vyčíst různé struktury hodnot, které mohou ospravedlňovat lidské jednání, formulují z těchto struktur šest různých „světů hodnot“, mezi nimiž najdeme svět občanský, svět tržní a svět průmyslový<sup>100</sup>. Na rozdíl například od Walzerova rozlišení mezi sférami spravedlnosti zde nejsou tyto světy vázány na konkrétní místa v životě společnosti. Ve všech sférách lidské činnosti se tyto světy prolínají a jednání šéfa firmy může být tu ospravedlněno v rámci domácího světa (když například z pocitu povinnosti vůči tomu, kdo ho do firmy vzal, se bude řídit jeho názorem, i když jej nepovažuje za pro firmu nejpřínosnější), tu v rámci světa průmyslového (když propustí zaměstnance, kteří ve srovnání s jinými nebyl dostatečně výkonný). Tak se i v ospravedlnění lobbyingu do střetu dostávají hodnoty tří uvedených světů: snad v nejostřejším rozporu je občanský svět se světem tržním. Ospravedlnění lobbyingu jako nástroje pro soutěž partikulárních zájmů, ze které vítězně vzejde nejsilnější a nejschopnější a proto nejhodnotnější, tak jasně přichází z tržního světa (viz pozn. 63). Již výchozí setření zásadního rozdílu mezi zájmem a názorem odpovídá spíše hodnotám tržního individualismu než světa politické diskuze (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991] str. 260). Z průmyslového světa zase do ospravedlnění lobbyingu proniká důraz na profesionalitu jako hodnotu pro vstup do veřejného rozhodování, která není občanskému světu vlastní. Hodnoty občanského světa jsou v tomto ospravedlnění lobbyingu dokonce diskreditovány – kolektivní akce, společná angažovanost nedávají v tržním světě smysl a cení se naopak smlouvání tváří v tvář (tedy model praxe lobbyingu) (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991] str. 266). I nástroje, procedury a metody (například konzultativní mechanismy nebo participační nástroje) jsou odsuzovány jako rigidní a jako překážky pro pružné jednání (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991] str. 267). V tomto duchu na konferenci „Civil Society Trade Seminar“ jako důkaz své otevřenosti evropský komisař pro obchod, Karel de Gucht, říká: „Já nejsem člověk, který by bazíroval na institucionalizovaných rámcích, jsem připraven vyslechnout si ty, kteří mají zajímavé nápady.“<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Dalšími jsou: svět zjevení, domácí svět a svět slávy (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991]).

<sup>101</sup> Karel de Gucht, 24.3. 2010, Civil Society Trade Seminar, Praha.

## 5.2 Vzájemná výměna informací místo demokratizace vztahu vládnoucích a ovládaných

Jaký tvar dostávají hodnoty jako otevřenost politiky a participace občanů, kterými je lobbying legitimizován, v konkrétních souřadnicích politických praktik?

Budu se snažit ukázat, že když diskursy legitimizující lobbying mobilizují demokratizační imaginárno participace, redukuje je do podoby vzájemné výměny informací mezi vládnoucími a ovládanými – směrem od vládnoucích k ovládaným prostřednictvím politik transparentnosti a od ovládaných k vládnoucím přes poskytování informací a nejlépe odborných informací. K redukci demokratizačních možností, které otevírají změny ve způsobu vládnutí<sup>102</sup>, na vzájemnou výměnu informací, domnívám se, dochází ve třech krocích: za prvé, diskurs otevřenosti občanům je spojen s politikami transparentnosti, za druhé, z transparentnosti se stává základní kritérium politické legitimacy, a nakonec, občanská participace je instrumentalizována jako zdroj informací a redukována na konzultaci.

První redukcí, ke které dochází ve vymezení konceptů, které mohou být nositeli demokratizace, je redukce otevřenosti rozhodování občanům na zprůhlednění rozhodovacího procesu. Proč bychom se nad ní měli pozastavovat? Transparentnost má přeci blízko k veřejnosti (jako vlastnost) a působí disciplinačně, tudíž má schopnost měnit chování aktérů. V nejlepším případě se jí to daří, nemůže však naplnit naděje vkládané do „otevření“ rozhodování ve smyslu většího zahrnutí různorodých stanovisek z různých sektorů společnosti např. deliberativními nebo participačními mechanismy, nemůže přimět veřejné činitele k interakci s aktéry občanského či komerčního sektoru, a nezaručuje ani to, že zveřejněné informace budou natolik smysluplné, že se stanou impulzem pro tu kterou skupinu občanů, aby se snažila vstoupit do rozhodování. Zkrátka, vědět, že například farmaceutické společnosti Pfizer a Solvay jsou na seznamu zástupců zájmů Národního shromáždění<sup>103</sup>, ještě neznamená, že se pacienti podobně zorganizují a zasáhnou s rovnými šancemi do rozhodování o zdravotnických politikách, nebo že dojde k diskuzi mezi různými společenskými aktéry o problémech zdravotnické politiky.

Lobbying je legitimizován jako součást otevření rozhodování občanské společnosti – *de facto* však v návrhu politik regulace lobbyingu převažují tzv. politiky cílené transparentnosti, které spočívají v „posvícení si veřejným světlem“ na současný způsob rozhodování.

<sup>102</sup> Na mysli mám tzv. vládnutí v sítích (network governance), decentralizaci a posilování lokální demokracie, zavádění deliberativních nástrojů do rozhodování apod.

<sup>103</sup> Seznam zástupců zájmů na půdě Národního shromáždění (Assemblée nationale, 2010). Tento seznam byl ustanoven přijetím regulace pohybu lobbistů na půdě Burbonského paláce 2. 7. 2009 změnou Obecných instrukcí Kanceláře Národního shromáždění (Assemblée nationale, 2010).

Schopnost tohoto veřejného světla změnit chování aktérů zdaleka není nutnou součástí politik transparentnosti, jak dokládá ve své nedávné studii těchto politik Archon Fung (FUNG, a další, 2007). Politiky transparentnosti jsou čím dále tím populárnější i z toho důvodu, že v době klesající důvěry ve schopnost veřejných institucí účinně zvládat problémy, jsou pro veřejné činitele průchozím, protože ne příliš invazivním řešením. Jak ale upozorňuje Archon Fung, pokud nejsou účinně nastaveny, můžou akorát „vytvořit iluzi, že byl problém vyřešen a přitom je jejich vliv minimální“ (FUNG, a další, 2007 str. 15).

Transparentnost se jako taková v situaci deinstitucionalizace zdrojů legitimacy (reprezentativita, odbornost, hájení veřejného zájmu) a devertikalizace veřejné a soukromé sféry stává základním kritériem politické legitimacy. Jak posoudit, kdo by měl ovlivňovat veřejné rozhodování a kdo už ne? Sami veřejní činitelé přiznávají, že to nejsou schopni rozlišit<sup>104</sup>. Proto problém nekontrolovaného lobbingu řeší političtí reprezentanti jak v ČR, tak ve Francii převážně zavedením transparentnosti do této praxe. Na obavy veřejného mínění a médií, že soukromé zájmy mají příliš silný vliv na rozhodování (převládá ve Francii) a na obavy, že lobbing snadno přechází v různé formy korupčního jednání (převládá v ČR), tak zákonodárci odpovídají, zčásti rezignovaně: „Všichni by věděli o všem, co se děje. A pak už ať každý nese vlastní zodpovědnost.“<sup>105</sup> Podobně řešení problému lobbingu v zavedení transparentnosti zdůvodňuje jeden z předkladatelů českého návrhu zákona o lobbingu: „Myslím, že to může výrazně pomoci ke zprůhlednění prostředí, nechť si každý udělá názor na to, jak jeho poslanec hlasoval, po jakém jednání a zda byl či nebyl ovlivněn konkrétním lobbistou.“<sup>106</sup> Může opatření, které v nejlepším případě ukáže, kdo dnes ovlivňuje utváření veřejných politik, zvýšit legitimitu veřejných rozhodnutí? Odpovídá na znepokojení, které problém nekontrolovaného lobbingu dostalo na politickou agendu? Napětí mezi „světy hodnot“ občanským a tržním či průmyslovým zčásti přetrvává, jak dokládá hodnocení sdružení Anticor: „(toto rozhodnutí z 2. 7. 2009) neřeší problém vlivu ekonomických lobby na poslance a hrozí, že povede dokonce k institucionalizaci lobbingu. Tím, že se nějaká praktika stane transparentní, se ještě nestává legálně nebo morálně přijatelnou.“<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Např. Eva Dundáčková, poslankyně za ODS (2006-2010): „Já to neumím rozdělit, já neumím říct, kteří jsou ti správní. Bojím se toho, že babička, která si přijde stěžovat na to, že úřad se k ní chová neurvale a já, pravda, tady nemám žádnou možnost ze zákona, ale přece, když je člověk poslancem delší dobu v nějakém obvodu, tak zvedne ten telefon a (...)“ (schůzka ID, 11. 2. 2009).

<sup>105</sup> Předkladatelka návrhu usnesení Národního shromáždění, Arlette Grosskost: „Donc tout le monde serait au courant de tout. A partir de là, chacun prend sa responsabilité.“ (VIGNAL, 2006)

<sup>106</sup> Jeroným Tejc, poslanec za ČSSD (RICHTEROVÁ, 2009).

<sup>107</sup> „(cette décision – du 2 juillet) ne règle aucunement le problème de l'influence des lobbies économiques à but lucratif auprès des élus, et risque même d'institutionnaliser le lobbying. Pour Anticor, ce n'est pas parce qu'une pratique devient transparente qu'elle devient légalement ou moralement acceptable pour autant.“ (Anticor, 2009)



Podle Pierre-a Rosanvallona požadavek transparentnosti ze strany občanské společnosti prozrazuje ještě více: je voláním po přiblížení politiky k občanům a současně výrazem určité frustrace z *chybějícího* přiblížení, ve smyslu skutečné možnosti vstupu občanů do rozhodovacího procesu (ROSANVALLON, 2008). Volání po transparentnosti lze podle Rosanvallona také interpretovat jako frustraci z proměn vztahu politické reprezentace (ROSANVALLON, 1995), které přinášejí naopak určité oddálení, jak to nakonec odráží název, který dává Bernard Manin této nové demokracii, tzv. demokracie publika<sup>108</sup>. Transparentnost v tomto kontextu znamená mít právo, když už ne být sám přítomen, tedy alespoň *vidět* do politických procesů, vidět, kdo vstupuje do rozhodování, mít právo jakoby z hlediska *dohlížet* na tyto procesy (není vedlejší spojit tuto tendenci i s výraznou rolí mediálních obrazů jako prostředníků tohoto dohledu). V tomto duchu lze chápat požadavky od zveřejňování majetkových přiznání, přes zápisy a videozáznamy ze všech jednání parlamentních výborů, až po výpisy z diářů všech veřejných činitelů, jako poněkud slabou náhražkou skutečné účasti na těchto procesech.

Třetí a nejzávažnější redukci z pohledu této práce je však redukce občanské participace na zdroj informací pro veřejné instituce. Diskurs participace tak legitimizuje praktiky, které spočívají v loajálním poskytování „správné informace ve správný čas“ (Assemblée nationale, 2008). Za prvé, možnost deliberace je a priori vykázána, mluví se o *dialogu* soukromých a veřejných aktérů. Jde o závažný zásah do vymezení toho, jaké požadavky se o diskurs participace můžou opřít. Z prvků diskursu participace se stávají nástroje vládnutí, nikoliv nástroje participace, když je participace přípustná pouze pokud, pokud poskytuje *užitečné* podněty pro rozhodování. Tak jako mnoho dalších badatelů, tuto obavu sdílí i Rosanvallon, který v ní vidí riziko instrumentalizace legitimacy blízkosti. Připomíná, jak na úvod občanské rady obvodu (*conseil de quartier*) v XX. pařížském obvodu jeho starosta prohlásil: „Demokracie je hlavně informování.“ (ROSANVALLON, 2008 str. 324). Daleko od představ *self-governmentu* tak participace v tomto provedení „spíše doprovází systém reprezentace, činí jej interaktivním a nutí jej ke transparentnosti, ke spontánnímu skládání účtů (...). Proto se mnohem více než termín „participativní demokracie“ pro tento vývoj hodí pojmy „vládnutí“ a „funkční demokracie“.“ (ROSANVALLON, 2008 stránky 324-325). Druhým problémem, který lze najít v redukci vztahu občanské společnosti a veřejných činitelů na poskytování informací podle potřeb těch

---

<sup>108</sup> Demokracie publika je podle Manina nástupcem demokracie stran. Vyznačuje se tím, že politici v ní užívají masová média k získání legitimacy nezávislé na tradičních stranických a byrokratických aparátech, a to vytvořením osobního vztahu k voličům, k veřejnému mínění. Důležitější než program jsou pak schopnosti politiků úspěšně se pohybovat na scéně - zvládnout nepředvídané situace (MANIN, 1996).

posledních, je to, že neutralizuje dimenzi snahy o vliv, která praktiku lobbingu v první řadě definuje. Ke třetímu problému se dostáváme, jakmile si uvědomíme, že pokud je kritériem legitimní participace na rozhodování poskytnutí informací, nejlépe odborných informací, které veřejný činitel může dále využít, a ne například sdělení požadavku, přesvědčení či nesouhlasu, takovéto vymezení legitimní participace silně znevýhodňuje skupiny, které nejsou dostatečně profesionalizované a nemají dostatečné finanční zdroje. Jordan a Maloney tak připomínají určitý „demokratický paradox“: „ti, kteří by z participace mohli získat nejvíce (znevýhodněné, podreprezentované skupiny), participují nejméně“ (JORDAN, a další, 2007 str. 17). Jestliže se tento paradox nevyhne ani nástrojům deliberativní a participativní demokracie, v případě lobbingu jej nacházíme v podobě ostrého rozporu mezi diskursem dotčeného zájmu (i neorganizovaní a nemobilizovaní občané - neodborníci) a diskursem expertízy (hodnotnou informací je odborná informace), které se jinak v legitimizaci lobbingu prolínají (viz 4.4).

Ve fungování lobbingu na úrovni institucí EU (pro zkoumané země v této otázce nejsou dostupné cílené studie) přitom váha expertízy jako „přístupového statku“ jasně převyšuje reprezentativitu a hájení veřejného zájmu (SAURUGGER, 2002; JORDAN, a další, 2007). Zde se z kontextu legitimizace lobbingu jako participace dostáváme do širšího kontextu, který zahrnuje i konzultativní mechanismy, podobně zaváděny jako nástroje participace a tudíž legitimizace rozhodnutí institucí EU<sup>109</sup>. I konzultace jsou vstupem do rozhodování, který vyžaduje profesionalitu a expertízu, není nijak závazný a nevytváří prostor pro diskuzi a mnohostrannou interakci mezi všemi aktéry, kteří mají zájem podobu dané veřejné politiky ovlivnit. Zkrátka, proces tvorby veřejných politik je otevřen „těm, kteří mají dobré myšlenky a expertízu, spíše než těm, kteří demonstrují zájem a preference“ (CRENSON, a další, 2002 str. 147).

Jestliže je diskurs participace svým propojením s praktikou lobbingu a s praktikami konzultace oslaben, svázán s jedním z nejslabších stupňů participace, tedy s informováním a konzultací<sup>110</sup>, lze se oprávněně tázat, zda toto spojení nemá za následek diskursivní delegitimizaci jiných způsobů občanské participace. Blíže tuto obavu nastíní následující podkapitola.

---

<sup>109</sup> Participace občanské společnosti je rámcována jako „konzultace“ explicitně například v programové Bílé knize o evropském vládnutí z roku 2001.

<sup>110</sup> Sociologové rozlišují v zásadě čtyři stupně participace, kterými jsou: informování, konzultace, koncertace (sladňování pozic) a kodecize (spolurozhodování) (BLONDIAUX, 2008 str. 53).

### 5.3 Omezení a delegitimizace jiných forem participace

Redukce participace na poskytování nezávazných informací pro ty, kteří činí rozhodnutí, má, domnívám se, dva závažné důsledky: jednak vytváří pro aktéry občanské společnosti takové podmínky, takovou strukturu politických příležitostí, která je vede k užívání pouze některých repertoárů jednání, a sice repertoárů kooperativních a loajálních, jednak se tato redukce opírá o vlastní normativní vymezení legitimacy participace. Nástroje nátlaku a konfrontace neuznává - zkrátka, pokud máme otevřené dveře k tomu, abychom veřejným činitelům přímo v jejich kanceláři předložili rozumný alternativní návrh zákona či úpravy pravidel, zdá se být málo oprávněné a „nerozumné“ shromáždit se pod okny kanceláře s protestními transparenty nebo bojkotovat jejich návrh.

Omezení jiných forem participace pozorujeme v praxi: jak upozorňuje Charles Tilly, (BALME, a další, 2002 str. 463, pozn. 1) kolektivní akce je vždy strukturována ve své formě i v prostoru jako odpověď na možnosti, které příslušné politické systémy nabízejí. Tento vztah je zahrnut v pojmech „repertoár jednání“<sup>111</sup>, který označuje paletu možností, ze kterých skupiny můžou vybírat, a „struktura politických příležitostí“<sup>112</sup>, která tvaruje a ovlivňuje repertoár jednání. Repertoáre jednání různých typů skupin, tedy zejména ekonomických zájmových skupin na straně jedné a kampaňových občanských skupin na straně druhé se však v poslední době k sobě přibližují, a to zejména v tom smyslu, že kampaňové občanské skupiny se přizpůsobují poptávce po profesionalitě a expertíze a upouštějí od protestu a konfrontace jako repertoáru jednání.

Ve výzkumu britských zájmových skupin v roce 2001 Grant Jordan a William Maloney srovnávali strategie vlivu skupin, které se definují jako kampaňové a nátlakové (*campaign and pressure groups*) na straně jedné a všech zájmových skupin registrovaných v rámci *The Directory of British Associations* na straně druhé. Zjistili, že ze středních a velkých kampaňových organizací (s počtem členů nad 1000 pro střední a nad 50 000 pro velké) se 80-100% věnuje kontaktům s ministry (přičemž průměr u všech skupin je 63%), 71-86% schůzkám s úředníky (průměr u všech skupin je 71%), 30-35% poskytuje vládě odbornou pomoc (průměr u všech skupin je 44%), a demonstrace pořádá pouze 21-27% kampaňových skupin, přičemž průměr u všech typů skupin je ještě výrazně nižší, na úrovni 5% (JORDAN, a další, 2007 str. 154). Většina původně aktivistických organizací dnes věnuje

---

<sup>111</sup> Tento pojem zavedl zejména Charles Tilly. Grossman a Saurugger ve své shrnující práci rozlišují pět základních repertoárů jednání: 1) vyjednávání/ konzultace; 2) expertíza; 3) protest; 4) soudní cesta; 5) politizace (proměna na politickou stranu, hnutí) (GROSSMAN, a další, 2006 stránky 17-18).

<sup>112</sup> Tento pojem zavedli zejména Sidney Tarrow, Charles Tilly a Herbert Kitschelt.

část svých zdrojů lobbingovým aktivitám, protože lobbing považují za efektivní cestu prosazování svých cílů, někdy efektivnější než veřejné kampaně či prohlášení. Často se tak vystavují dilematu ve vymezení své identity: máme dnes demonstrovat před ministerstvem, když se chceme zítra partnersky sejít s jeho úředníky a jednat o našich návrzích?

Lobbing navíc ze své povahy usměrňuje a tvaruje způsob jednání aktérů, kteří jej užívají. Pokud o tom, že *způsob* participace ovlivňuje *obsah* participace, nepochybujeme, když mluvíme o deliberativní demokracii, je namístě podobný vliv na obsah očekávat i v případě lobbingu jako participace. Nejenom, jak plyne z předcházející obavy, že i aktivistické organizace zaměřené na kampaně nutí formulovat své požadavky tak, aby byly příznivě přijaty politickými autoritami a podložit je nejlépe kvantifikovanou expertízou. Navíc, jelikož v lobbingu vyslyšení a přijetí požadavku soukromého aktéra závisí čistě na vůli veřejného činitele, není založeno na nároku či na právu a odehrává se na neformální (neveřejné, neinstitucionalizované) bázi, je již z podstaty věci vyloučen konfrontační přístup, zpochybňování legitimacy politické autority, její odmítnutí, zpochybnění systému rozhodování apod. Příkladem tohoto působení je proměna ekologických hnutí v posledních dvaceti letech - jak uvádí Jordan a Maloney, cesta lobbingu jako participace tlačí program do mainstreamové podoby a „největší ekologické skupiny se staly jen další skupinou lobbistů, takže ti, kteří jsou hluboce přesvědčenými ekology, s nimi nenajdou společnou řeč podobně, jako ji nenajdou s leadery korporací nebo vlády“ (JORDAN, a další, 2007 str. 186). Zde autoři otvírají i otázku personálních nároků na práci lobbisty - nejenom po obsahové, ale i po personální stránce se aktivistické organizace často přizpůsobují požadavkům partnerské spolupráce s veřejnými činiteli: lobbisté se tak podobají sociologicky často více veřejným činitelům, které se snaží ovlivnit, než členům a aktivistům skupin, které zastupují, vyšli z podobných elitních škol a přijímají stejný způsob jednání<sup>113</sup> (COURTY, 2006 p. 59). Kdybychom se tedy opřeli o terminologii Alberta O. Hirschmanna<sup>114</sup>, šlo by lobbing nazvat „loajálním hlasem“.

Konečně, kromě omezení z logiky fungování praktiky lobbingu je potřeba si všimnout i diskursivní delegitimizaci konfrontačních a veřejně nátlakových repertoárů jednání. V tomto

---

<sup>113</sup> Ve Francii je takovou elitní školou zejména Institut d'Etudes Politiques de Paris. Již od roku 2002 pořádá ve spolupráci s asociací lobbistických agentur AFCAP každoročně kolokvium na různá témata, která ne bez zajímavosti vždy souvisí s klesající reprezentativitou poslanců nebo s možnostmi nástrojů participační demokracie (2002: Veřejná debata a koncertace: demokratická iluze?; 2003: Mají ještě politici moc rozhodovat?; 2004: Ovlivňovat demokracii a demokratizovat vliv: perspektivy demystifikovaného lobbingu; 2005: Tváří v tvář rizikům - je třeba přivádět k zodpovědnosti nebo donucovat?; 2006: Participativní demokracie - marketingový přelud nebo nová realita demokratizovaného politického života?; 2008: Má ještě myšlenka protiváhy moci smysl?) (AFCAP, 2010).

<sup>114</sup> Jde o konceptualizaci možností, před kterými stojí sociální aktér v určitém řádu, když pochybuje o jeho výhodnosti, výhodnosti svého setrvání v něm, zkrátka, když má výhrady vůči *statu quo*. Třemi možnostmi jsou: „exit, voice, loyalty“, tedy vystoupit z řádu, promluvit o své nespokojenosti nebo zůstat zticha a být loajální (HIRSCHMAN, 1970).

duchu se nese celá zpráva o lobbingu francouzského parlamentního výboru pro ekonomické záležitosti: „Lobbing plní zcela demokratickou funkci, ale odlišuje se od strategií nátlakových skupin, které mobilizují občany mimo politickou komunitu s cílem ovlivnit rozhodování. To, že se nátlakové skupiny snaží ovlivnit politiku peticemi, manifestacemi, dopisy, je jedna věc. To, že *profesionálové informují ty, kteří činí rozhodnutí*, je věc jiná.“ (Assemblée nationale, 2008 str. 11, zvýrazněno mnou). Mobilizovat občany, aby peticí či dopisovou akcí hromadně požadovali změnu politiky, je tak interpretováno jako jakýsi akt násilí - hranice nepřipustného násilí a konfrontace je diskursivně posunuta bezprostředně za loajální informování či vyjádření návrhu uzpůsobeného potřebám příjematele.

## Závěr

Praktika lobbingu má v současných demokraciích rozporuplný charakter - pro některé je šancí na oživení demokracie v době úpadku stranické demokracie a parlamentní reprezentace a šancí na přiblížení veřejných institucí s klesající legitimitou ke zdroji legitimacy, k občanům. Pro jiné svědčí způsob, kterým lobbing vpouští soukromé aktéry do veřejného rozhodování, tedy aniž by je podroboval nárokům veřejnosti a politické diskuze a aniž by záleželo na jejich demokratické legitimitě, o směřování veřejné a soukromé sféry či o zkráceném vymezení významu občanské participace.

V předkládané práci jsem se pokusila přiblížit normativní rozměry legitimizace lobbingu: jinými slovy, ptala jsem se, jakými významy se tato stará praktika v novém kontextu zastřešuje, aby se stala legitimní součástí tvorby veřejných politik. Toto diskursivní rámcování lobbingu jsem zkoumala analýzou diskuzí o regulaci lobbingu, a to ve dvou zemích, v České republice a ve Francii, kde v posledních letech souběžně probíhaly snahy o řešení problému nekontrolovaného lobbingu. Z toho, jaké diskursy se v legitimizaci lobbingu objevují, lze jednak odvodit jejich legitimizační sílu, jednak se lze tázat po vlivu jejich spojení s lobbingem na jejich vlastní vymezení.

V práci jsem proto představila tři základní diskursy legitimizace lobbingu, které se objevují v obou zemích a u široké palety aktérů, s důrazem na veřejné činitele. První z diskursů, kterými je lobbing legitimizován, je diskurs normalnosti a každodennosti, příznačně nejméně nápadný ze tří zmiňovaných: lobbing je tak v úvodech důvodových zpráv či v úvodech diskuzí definován jako běžný, jako „každodenní praxe“ (Poslanecká sněmovna, 2009, Prosinec) a tudíž jako jev, který je zapuštěn do každodenních návyků, do běžného fungování rozhodovacího procesu. Co je součástí každodenního rytmu společenských institucí, nemůže být nebezpečné, a je velmi pravděpodobně užitečné, jinak by se přeci součástí každodenní praxe nestalo. Uvážíme-li zároveň, že navrhovaná regulace v obou zemích míří spíše k zavedení transparentnosti do existující praxe spíše než ke změně výkonu lobbingu, může se ve světle tohoto diskursu regulace lobbingu jevit jako legitimizace *statu quo*, a sice *statem quo*.

Druhým diskursem, který lze v legitimizaci lobbingu rozlišit, je diskurs participace občanské společnosti, přičemž jako důležité se ukazuje tak spojení lobbingu s participací, jak začlenění ekonomických aktérů do vymezení občanské společnosti. Spojení tohoto diskursu s lobbingem se ukazuje jako dvouznačné: na straně jedné dokládá jeho legitimizační sílu a hlavně její přijetí institucionálními aktéry, na straně druhé však zavádí nevýznamný posun

v jejím vymezení. Lobbying totiž není praktikou, která by naplňovala nároky kolektivního rozhodování ve veřejné sféře – předně, probíhá neveřejně, neformálně, nezahrnuje interakci mezi lobbujícími aktéry navzájem, tím pádem nedochází k žádné konfrontaci pozic, na které participativní i deliberativní demokracie své nároky na občanskou participaci především zakládají. Definice občanské společnosti, která zahrnuje komerční sektor, tedy ekonomické aktéry, se jeví jako problematická kvůli způsobu, jakým nivelizuje rozdíly mezi veřejnou a soukromou sférou a jakým do samotného vymezení občanského „hodnotového světa“ (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991]) přivádí „hodnotové světy“ tržní a průmyslový.

Třetím diskursem, který lze v diskuzích o regulaci lobbyingu rozeznat, je diskurs efektivity a expertízy, náležející do průmyslového „hodnotového světa“ (BOLTANSKI, a další, 2006 [1991]). Lobbying je chápán jako efektivní zdroj expertízy, což prozrazuje odklon od vymezení expertízy jako objektivní znalosti nestranných odborníků na ministerstvech či na univerzitách k vymezení expertízy jako zkušenosti z terénu. Efektivním zdrojem takto chápané expertízy je lobbying z toho důvodu, že je iniciativní, kooperativní, loajální a bezplatný. Tímto se tento způsob legitimizace lobbyingu začleňuje do diskursu tzv. nového veřejného managementu, a to zejména ve svém důrazu na efektivitu, privatizaci veřejných služeb, aktivnost a výnosnost v protikladu k pasivitě a ztrátovosti a také na hodnoty tržní soutěže ve veřejném rozhodování.

Jak vidíme, v obou zemích spočívá těžiště legitimizace lobbyingu v určitém přisvojení si a reinterpretaci konceptů participace a expertízy. Zatímco ekonomičtí aktéři a část veřejných činitelů zastřešují lobbying diskursem participace občanské společnosti, občanská sdružení podobnou dislokaci způsobují v diskursu expertízy. Volají totiž po nové politice expertízy, a sice po „občanské expertíze“ postavené na hodnotách konfrontace protikladných stanovisek, pluralitě expertíz a přísného vyloučení konfliktu zájmů z tvorby expertízy. Zatímco ekonomičtí aktéři potřebují legitimitu občanských sdružení, občanská sdružení potřebují legitimitu odbornosti ekonomických aktérů a oba je dosahují subversivní reinterpretací jak participace, tak expertízy.

Kromě výrazného výskytu těchto tří diskursů má legitimizace lobbyingu ve vybraných zemích společný ještě jeden zajímavý rys: v České republice i ve Francii se objevuje legitimizace odkazem na autority, jimiž jsou v obou případech zejména anglosaské země (Spojené státy, Velká Británie) a v menší míře pak instituce EU. V obou zemích se tak používá diskursivní kontrast mezi dynamickými, produktivními a moderními anglosaskými zeměmi (zároveň zeměmi, kde nový veřejný management našel největší uplatnění) a

zaostalou domácí politickou kulturou, zkrátka zkonstatěnými (Francie) nebo nevyspělými (ČR) způsoby tvorby politik.

Rozdíly mezi Českou republikou a Francií pak spočívají zejména v odlišné politické kultuře a tradici, a tudíž v převažujícím způsobu rámcování lobbingu jako problému: zatímco ve Francii v souladu se silnou republikánskou tradicí je problémem samotný vstup partikulárních zájmů do veřejného rozhodování, v České republice převažuje rámcování lobbingu jako součásti boje proti korupci. Dále, na rozdíl od České republiky ve Francii při legitimizaci lobbingu větší roli hraje diskursivní asimilace ekonomických aktérů a občanských sdružení či odborů, a obecně pak jejich začlenění do občanské společnosti, protože se tato ve Francii těší výraznějšímu postavení v politickém životě a má tudíž silnější legitimizační potenciál. Posledním výrazným rozdílem je míra odvolání se na probíhající snahy o regulaci lobbingu na úrovni institucí EU – zatímco ve Francii je obzvláště ze strany veřejných činitelů systematický, v České republice se objevuje jen okrajově.

Na základě těchto zjištění jsem se pokusila ukázat, že způsob, kterým legitimizace lobbingu probíhá, ukazuje na přítomnost určitých proměn v pojetí demokratické legitimacy: na devertikalizaci vztahů legitimacy mezi veřejnou a soukromou sférou, na deinstucionalizaci zdrojů politické legitimacy, jakými jsou reprezentativita, expertíza a hájení veřejného zájmu, dále na aktuálnost a přitažlivost požadavku přiblížení vládnoucích k ovládaným a tedy na novou figuru demokratické legitimacy, legitimitu blízkosti, a nakonec, na demokratizaci a politizaci expertízy.

Legitimizace lobbingu v tomto normativním rámci však zpětně omezuje škálu požadavků, kterým by jeho demokratizační potenciál otevřel cestu. Klíčovými změnami prochází pojetí participace, transparentnosti a dobrého vládnutí. Může být lobbing odpovědí na požadavek zahrnutí občanské společnosti do tvorby veřejných politik? Nebo se naopak účastní redukce participace na konzultaci, informování a zužuje pojetí participace na loajální a co nejprofesionálnější informování? A pokud jde o zavádění transparentnosti do tvorby politik a veřejného rozhodování - je zprůhlednění odpovědí na požadavek jejich otevření občanům a přiblížení vládnoucích k ovládaným? Je odpovědí na obavy z vměšování partikulárních zájmů do veřejného rozhodování? Anebo když je otevření redukováno na průhlednost a průhlednost zase povznesena na základní kritérium demokratické legitimacy, nejde o pouhou legitimizaci *statu quo* a zamražení požadavků po skutečné participaci, tedy takové, která by zahrnovala na rozdíl od praktiky lobbingu interakci protichůdných stanovisek, probíhala by ve veřejném prostoru a měla by nárok být vyslyšena? Nemůže přijetí



lobbingu, „loajálního hlasu“, znamenat delegitimizaci konfrontačních a protestních forem participace občanské společnosti?

Dnešek je pro diskuze o regulaci lobbingu v Evropě obdobím konjunktury: na úrovni Evropské unie, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) i Rady Evropy se hledají nejlepší způsoby řešení problému nekontrolovaného lobbingu. Vycházejí přitom částečně z jeho legitimizace jako součásti demokratického života. Je proto, domnívám se, zásadní porozumět normativním důsledkům této legitimizace. Na příkladu diskuzí o regulaci lobbingu ve zvolených zemích, kde nemá jako taková tato praktika silnou tradici, lze pozorovat, jak (nejenom politické) praktiky vyjednávají své významy a jak zpětně tvarují struktury významů, kterými se zastřešují. Zkoumání toho, jak organizované zájmy vstupují do interakce se státem proto není pouze příspěvkem k sociologii moderního státu, jak tvrdí Guillaume Courty (COURTY, 2006 str. 72), ale také příspěvkem k vymezení normativních rámců a vymezení zdrojů legitimacy v moderním státě.

Tato práce se snaží načrtnout hrubé obrysy zkoumání tak komplexního jevu, jakým je lobbing, a to z hlediska diskursivní analýzy a politické teorie. Diskursivní analýze legitimizačních diskursů by jistě výrazně prospělo provedení cílených rozhovorů s vybranými aktéry veřejného i soukromého sektoru, které tato práce z kapacitních i rozsahových důvodů nemohla nabídnout.

# Bibliografie

## Odborná literatura

**ARENDDT, Hannah. 1963.** *On Revolution*. New York : Viking, 1963.

**BALME, Richard, CHABANET, Didier a WRIGHT, Vincent (eds.). 2002.** *L'action collective en Europe*. Paris : Presses de Sciences Po, 2002.

**BENHABIB, Seyla. 1996.** Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In: *táž. Democracy and Difference*. Princeton : Princeton University Press, 1996, stránky 67-94.

**BERRY, Jeffrey M. 1977.** *Lobbying for the people: the political behavior of public interest groups*. Princeton : Princeton University Press, 1977.

**BLONDIAUX, Loïc. 2008.** *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Seuil, La République des Idées, 2008.

**BOLTANSKI, Luc a THÉVENOT, Laurent. 2006 [1991].** *On Justification: Economies of Worth*. Princeton University Press, 2006 [1991].

**BOUWEN, Pieter. 2002.** Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access. *Journal of European Public Policy*. 2002, Sv. 9, č. 3, stránky 365-390.

**COEN, David. 2007.** Empirical and theoretical studies in EU lobbying. *Journal of European Public Policy*. April 2007, Sv. 14, č. 3, stránky 333-345.

— . 2007. Empirical and theoretical studies in EU lobbying. *Journal of European Public Policy*. April 2007, Sv. 3, č. 14, stránky 333-345.

**COURTY, Guillaume. 2006.** *Les groupes d'intérêt*. Paris : Editions La Découverte, 2006.

**CRENSON, Matthew A. a GINSBERG, Benjamin. 2002.** *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. JHU Press, 2002.

**EASTON, David. 1965.** *A Systems Analysis of Political Life*. New York, 1965.

**FAIRCLOUGH, Norman. 2003.** *Analysing discourse: textual analysis for social research*. Oxon, New York : Routledge, 2003.

— . 1989. Critical discourse analysis in practice: a description. *Language and Power*. London : Longman, 1989, stránky 109-139.

**FOUCAULT, Michel. 1994.** Řád diskursu. *Diskurs, autor, genealogie*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1994.

**FUNG, Archon. 2006.** Democratizing the policy process. In: Michael MORAN, Martin REIN a Robert E. GOODIN (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York : Oxford University Press, 2006, stránky 669-685.

- FUNG, Archon, GRAHAM, Mary a WEIL, David. 2007.** *Full Disclosure. The Politics, Perils and Promise of Targeted Transparency.* New York : Cambridge University Press, 2007.
- GAUDIN, Jean-Pierre. 2007.** *La démocratie participative.* Paris : Armand Colin, 2007.
- GOODIN a PETTIT.** *A companion to contemporary political philosophy.* Blackwell Companions to Philosophy. Blackwell, stránky 527-533.
- GRANT, Wyn. 2000.** *Pressure Groups and British Politics.* [United Kingdom] : Palgrave Macmillan, 2000.
- GREENWOOD, Justin. 2007.** *Interest representation in the European Union.* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007.
- GROSSMAN, Emiliano a SAURUGGER, Sabine. 2006.** *Les groupes d'intérêt.* Paris : Armand Colin, 2006.
- HAJER, Maarten a WAGENAAR, Henrik. 2003.** Introduction. *Deliberative policy analysis.* Cambridge : Cambridge University Press, 2003, stránky 1-30.
- HAJER, Maarten. 1993.** Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of acid Rain in Great Britain. In: Frank FISCHER a John FORESTER (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* London : Durham, 1993, stránky 43-75.
- HIRSCHMAN, Albert O. 1970.** *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations, and States.* Cambridge : Harvard University Press, 1970.
- HOÓS, János, a další. 2005.** Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: přístupy a reformy. [autor knihy] Martin POTŮČEK. *Veřejná politika.* Praha : Sociologické nakladatelství, 2005, stránky 133-151.
- CHRISTENSEN, Tom. 2006.** Smart policy? In: Michael MORAN, Martin REIN a Robert E. GOODIN (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy.* New York : Oxford University Press, 2006, stránky 448-468.
- JORDAN, Grant a MALONEY, William A. 2007.** *Democracy and Interest Groups: Enhancing participation?* London : Palgrave MacMillan, 2007.
- KARR, Karolina. 2006.** *Democracy and Lobbying in the European Union.* Frankfurt/New York : Campus Verlag, 2006.
- KUNC, Stanislav a LINEK, Lukáš. 2006.** Zájmové asociace územních samospráv. In: Zdenka MANSFELDOVÁ a Aleš KROUPA (eds.). *Participace a zájmové organizace v České republice.* Praha : Sociologické nakladatelství, 2006.
- LEFORT, Claude. 1986.** La question de la démocratie. In: týž. *Essais sur le politique.* Paris : Seuil, 1986, stránky 17-32.
- MANIN, Bernard. 1996.** *Principes du gouvernement représentatif.* Paris : Flammarion, 1996.
- MAZEY, Sonia a RICHARDSON, Jeremy. 2002.** Pluralisme ouvert ou restreint? Les groupes d'intérêt dans l'Union européenne. In: Richard BALME, Didier CHABANET a Vincent WRIGHT (eds.). *L'action collective en Europe.* Paris : Presses de Sciences Po, 2002, stránky 123-160.

- MCGRATH, Conor. 2008.** The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union. *Journal of Public Affairs*. 2008, February/May, stránky 15-32.
- MICHALOWITZ, Irina. 2002.** Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework. In: Alex WARLEIGH a Jenny FAIRBASS (eds.). *Influence and interests in the European Union: the new politics of persuasion and advocacy*. [Great Britain] : Routledge, 2002, stránky 35-55.
- NORRIS, Pippa. 2002.** *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York : Cambridge University Press, 2002.
- OECD . 2010.** Taux de syndicalisation. *OECD Stat Extracts*. [Online] 2010. [Citace: 22. 4. 2010.] [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN\\_DEN&Lang=fr](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN&Lang=fr).
- PATEMAN, Carole. 1970.** *Participation and democratic theory*. Cambridge : Cambridge University Press, 1970.
- PETER, Fabienne. 2008.** *Democratic Legitimacy*. New York : Routledge, 2008.
- POTŮČEK, Martin. 2005.** Trh, stát a občanský sektor jako regulátory života společnosti. In: Martin POTŮČEK et al. *Veřejná politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005, stránky 85-120.
- PROSS, A. P. 2007.** *Lobbying: models for regulation*. OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency. Paris, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C. a MANIN, Bernard. 2003.** *Democracy, accountability and representation*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003.
- RADAELLI, Claudio. 2004.** Europeanisation: Solution or problem? *European Intergration Papers* . 2004, Sv. 8, č. 16.
- RAKUŠANOVÁ, Petra. 2008.** Organizovaná občanská společnost v České republice po vstupu do Evropské unie. In: Zdenka MANSFELDOVÁ a Aleš KROUPA (eds.). *Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie*. Praha : SLON, 2008, stránky 97-120.
- ROSANVALLON, Pierre. 1995.** *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*. Paris : Seuil, 1995.
- . **2008.** *Légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris : Seuil, 2008.
- RUMMENS, Stefan. 2008.** Deliberation Interrupted. Confronting Jürgen Habermas with Claude Lefort. *Philosophy and social criticism*. 2008, 34, č. 4, stránky 383-408.
- SAURUGGER, Sabine. 2002.** L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue française de science politique*. août 2002, 52, stránky 375-401.
- SHAPIRO, Ian. 2003.** *Morální základy politiky*. Praha : Karolinum, 2003.
- SCHARPF, Fritz. 1999.** *Governing Europe. Effective and Democratic?* Oxford/New York : Oxford University Press, 1999.
- SCHMITTER, P. a STREECK, W. 1991.** From national Corporatism to Trans-national Pluralism: Organised Interests in the Single European Market. *Politics and Society*. 1991, Sv. 19, č. 2, stránky 133-164.

**SCHMITTER, Philippe. 2001.** What is there to legitimize in the European Union ... and how might this be accomplished? *Paper Presented at the 29th ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop No. 5: "Governance and Democratic Legitimacy"*. 2001, stránky 1-17.

**SCHÖN, Daniel A. a REIN, Martin. 1994.** *Frame reflection : toward the resolution of intractable policy controversies*. New York : BasicBooks, 1994.

**SCHUMPETER, Joseph A. 2004 [1976].** *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Praha : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004 [1976].

**STARK, Andrew. 1992.** "Political-Discourse" Analysis and the Debate Over Canada's Lobbying Legislation. *Canadian Journal of Political Science*. 1992, Sv. XXV, č. 3, stránky 513-534.

**THUOT, Jean-François. 1999.** *La Fin De La Représentation Et Les Formes Contemporaines De La Démocratie*. [Canada] : Nota Bene, 1999.

**TORFING, Jacob. 2005.** Discourse Theory: Achievements, Arguments, and Challenges. In: David HOWARTH a Jacob TORFING (eds.). *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. New York : Palgrave Macmillan, 2005.

**WARREN, Marc. 1992.** Democratic Theory and Self-Transformation. *American Political Science Review*. 1992, 86, č. 1, stránky 8-23.

**WOLL, Cornelia. 2006.** Lobbying in the European Union: from sui generis to a comparative perspective. *Journal of European Public Policy*. April 2006, č. 3, stránky 456-469.

## Korpus pro diskursivní analýzu (citované zdroje)

**Adéquations. 2008.** Les dispositions de la Loi Grenelle pour l'expertise citoyenne. *Adéquations*. [Online] 2008. [Citace: 20. 2. 2010.] <http://www.adequations.org/spip.php?article710>.

—, 2008. Propositions en faveur de l'expertise citoyenne. [Online] 2008. [Citace: 29. 1. 2010.] <http://www.adequations.org/spip.php?article592>.

**Adler, Jean-Christophe. 2006.** Interview par Stéphane Soumier de Jean-Christophe Adler. *Emission Good Morning Business*. 17. 10. 2006.

**AFCAP. 2010.** Manifestations organisées par l'AFCAP. *AFCAP*. [Online] 2010. [Citace: 12. 4. 2010.] <http://www.affairespubliques.com/fr/evenet.htm>.

**AFCL. 2009.** Communiqué de presse: Code de conduite des lobbyistes. [Online] 6. červenec 2009. [Citace: 2. 3. 2010.] [http://www.afcl.net/bibliotheque/Communique\\_de\\_presse/CP\\_AFCL\\_LEGITIMITE\\_DU\\_LOBBYING\\_030709.pdf](http://www.afcl.net/bibliotheque/Communique_de_presse/CP_AFCL_LEGITIMITE_DU_LOBBYING_030709.pdf).

**Anticor. 2009.** La problématique du lobbying traitée à la sauvette par le bureau de l'Assemblée nationale. [Online] 7. 7. 2009. [Citace: 20. 9. 2009.] <http://anticor.org/2009/07/06/la-problematique-du-lobbying-traitee-a-la-sauvette-par-le-bureau-de-l%E2%80%99assemblee-nationale/>.

**Assemblée nationale. 2010.** Liste des représentants d'intérêts. *assemblee-nationale.fr*. [Online] 2010. [Citace: 30. 3. 2010.] <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>.

—, 2007. Proposition de résolution n°156. [Online] 2007. [Citace: 28. březen 2010.] [http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp#P33\\_5839](http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp#P33_5839).

—, 2006. Proposition de résolution n°3399. [Online] 2006. [Citace: 28. březen 2010.] <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3399.asp>.

—, 2008. *Rapport d'information sur le lobbying, par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*. Paris, 2008.

—, 2010. Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale. *assemblee-nationale.fr*. [Online] 2010. [Citace: 25. 3. 2010.] <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp#article26>.

**BEAUDOUIN, Patrick. 2009.** Deuxième séance du mardi 12 mai 2009. *Assemblée nationale*. [Online] 12. 5. 2009. [Citace: 25. 9. 2009.] <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090239.asp>.

—, 2007. Lobbying à l'Assemblée. *ESSEC-blog*. 18. 3. 2007.

**Benda, Marek. 2009.** *schůzka s ID*. 3. 3. 2009.

**BENEŠOVÁ, Marie. 2010.** Oranžová kniha spravedlnosti. *Česká strana sociálně demokratická*. [Online] 30. 1. 2010. [Citace: 20. 3. 2010.] <http://www.cssd.cz/media/projevy-a-clanky/oranzova-kniha-spravedlnosti>.

**Bursík, Martin. 2009.** *Partie*. 4. 10. 2009.

**CEBRE; Senát PČR; Svaz průmyslu a dopravy. 2008.** Konference Zastupování zájmů v EU. [Online] 11. 11. 2008. [Citace: 20. 9. 2009.] <http://www.cebre.cz/cz/docs/konference>.

- DEBOUZY, Olivier. 2003.** Lobbying: The French Way. *les notes de l'ifri*. 2003, 54, stránky 6-23.
- DELPLA, Jacques. 2008.** Un Etat capturé par les lobbys. *Les Echos*. [Online] 7. 2. 2008. [Citace: 28. 9. 2009.] <http://archives.lesechos.fr/archives/2008/LesEchos/20105-78-ECH.htm>.
- Donath Burston Marsteller; Factum Invenio. 2005.** *Průvodce účinným lobbováním*. Praha, 2005.
- Dundáčková, Eva. 2009.** *schůzka s ID*. 11. 2. 2009.
- CHARIÉ, Jean-Paul. 2008.** "Ne pas confondre lobbying et groupes de pression". *lefigaro.fr*. 15. 1. 2008.
- Chobotníci lobbismu se daří ve tmě. Mf DNES. 2008.* 26. 9. 2008.
- Kubera, Jaroslav. 2009.** *schůzka s ID*. 25. 3. 2009.
- Lobbing se rozjíždí do monstrózních rozměrů. Respekt. 2008.* 12. 5. 2008.
- Pithart, Petr. 2004.** *Rozhovor s Václavem Moravcem*. 15. 9. 2004.
- Poslanecká sněmovna. 2009.** Sněmovní tisk č. 832/0, Návrh zákona o lobbingu. 2009.
- , **2009, Prosinec.** Sněmovní tisk č. 994/0, Návrh zákona o lobbingu. 2009, Prosinec.
- RICHTEROVÁ, Milada. 2009.** Sněmovna možná prosadí kontrolu lobbingu zákonem. *Český rozhlas*. [Online] 30. 9. 2009. [Citace: 20. 2. 2010.] [http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/\\_zprava/638701](http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/638701).
- SCPC. 2006.** *Rapport 2006 du SCPC*. Paris : La Documentation française, 2006.
- Sobotka, Bohuslav. 2009.** *schůzka s ID*. 18. 6. 2009.
- Soudci musejí hlavně soudit. PRAVEC, Josef. 2007.* 22. 3. 2007, Ekonom.
- Stíny českého parlamentu. Respekt. 2007.* 16. 4. 2007.
- SuN. 2009.** Jak zastavit "divoký" lobbying. *eurozpravy.cz*. [Online] 1. 10. 2009. [Citace: 25. 2. 2010.] <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/4342-jak-zastavit-divoky-lobbing/>.
- VIGNAL, F. 2006.** Arlette Grosskost, député UMP : « Les lobbies pourraient avoir des bureaux à l'Assemblée ». *Marianne 2*. [Online] 7. 11. 2006. [Citace: 25. 9. 2009.] <http://m.marianne2.fr/index.php?action=article&numero=212#1>.

## Seznam tabulek

Tabulka 1: Přehled zkoumaných aktérů v ČR podle sektorů .....	13
Tabulka 2: Přehled zkoumaných aktérů ve Francii podle sektorů .....	13
Tabulka 3: Shrnutí tří nových figur legitimacy podle Pierre-a Rosanvallon-a .....	27
Tabulka 4: Klasifikace normativních pojetí demokratické legitimacy podle Fabienne Peter.....	27

## Seznam příloh

Příloha 1: Příklady výskytu narativu poslance, který naslouchá lidu, jako ospravedlnění vynětí poslance z vykazovacích povinností při regulaci lobbingu.....	73
--	----



**Příloha 1: Příklady výskytu narativu poslance, který naslouchá lidu, jako ospravedlnění vynětí poslance z vykazovacích povinností při regulaci lobbingu.**

Tomuto narativu je potřeba věnovat pozornost o to větší, že jej neváhá téměř reflexivně na obranu svého statusu zástupce lidu použít ani sám předkladatel návrhu zákona o lobbingu (Poslanecká sněmovna, 2009), místopředseda ČSSD Bohuslav Sobotka: „Když jezdím tramvají, tak se na mně lidé obrací, (...) na mítincích mi dávají své dopisy, hovoří se mnou, a jakýkoliv tento rozhovor já bych musel registrovat. Jistě uznáte, že by to byla absurdní situace. (...) Někdy můj program probíhá zcela náhodně. To znamená, že lidé prostě jdou kolem mé poslanecké kanceláře a zastaví se.“ (zdůvodnění toho, proč nemůže poslanec zveřejňovat svůj program pracovních schůzek), (Sobotka, 2009).

Z dalších výskytů tohoto příběhu vybírám:

- senátor Jaroslav Kubera, ODS: „Mě by to obtěžovalo, protože za mnou jich chodí tolik, ale to nejsou lobbisti, za mnou chodí lidé většinou s problémem jejich, nebo on s jeho, nebo tamti s jeho, já nemám s tím problém, protože lobbisti za mnou žádní nechoděj.“ (Kubera, 2009)
- Soňa Paukertová, senátorka za KOD: Chodí za mnou s úplně neřešitelnými problémama, s tím, že vy jste poslední naše záchrana. (...) Jsou to babičky.“ (schůzka s ID)
- Eva Dundáčková, poslankyně za ODS: „Já to neumím rozdělit, já neumím říct, kteří jsou ti správní. Bojím se toho, že babička, která si přijde stěžovat na to, že úřad se k ní chová neurvale a já, pravda, tady nemám žádnou možnost ze zákona, ale přece, když je člověk poslancem delší dobu v nějakém obvodu, tak zvedne ten telefon a (...)“ (Dundáčková, 2009)
- Marek Benda, poslanec za ODS: „Já proto, že v poslanecké kanceláři moc nejsem, tak si sem zvu každého, kdo si chce stěžovat, lidi si mi sem chodí stěžovat na to, že nemají lavičky naproti v parku.“ (Benda, 2009)
- Martin Bursík, Strana zelených, který však jinak už spíše patří k vymezení cíle úpravy lobbingu jako „transparentnosti pro zvýšení důvěry“: „Jeho cílem je, ne aby komplikoval práci poslancům, zástupcům lidu, ale aby komplikoval práci lobbistům.“ (Bursík, 2009)