

**Raj Chari, John Hogan a Gary Murphy:**

**REGULATING LOBBYING:  
A GLOBAL COMPARISON**

Manchester/New York: Manchester University Press 2010. 196 stran.

Nedávno vydaná kniha dublinských autorů Raje Chariho, Johna Hogana a Gary Murphyo představuje zásadní a jedinečnou publikaci věnující se doposud poněkud opomíjené, přesto aktuální problematice regulace lobbingu. Jedná se o komplexní zpracování dané problematiky a svým zaměřením publikace přináší další rozměr ve výzkumu zájmových skupin. Význam publikace nespočívá pouze v podání komplexního přehledu o systémech regulace lobbingu ve světě, ale také ve vytvoření jednoduché typologie regulačních systémů a přiřazení existujících regulačních systémů k jednotlivým kategoriím, což následně umožňuje jejich komparaci v globálním měřítku.

V úvodní kapitole jsou definovány základní pojmy, nastíněna je teoretická debata k regulaci lobbingu a představen je i výzkumný záměr autorů včetně základních výzkumných cílů a otázek, metodologie a struktury knihy. Autoři v podstatě ztotožňují „zájmovou skupinu“ s „lobbistickou skupinou“ a „zájmovou organizací“ s „lobbistickou organizací“, přičemž však současná politická věda tyto pojmy rozlišuje (např. Beyers et al. 2008: 1106–1111). Autoři se nepokouší nalézt a předložit důkladnější definici těchto pojmů a spíše konkretizují aktéry, které by těmito pojmy zaštitili, jako např. ekonomické, profesní a veřejné skupiny (s. 3). Ani při hledání definice lobbingu autoři zásadněji nepokročili a odkazují na definice citovaných autorů, s nimiž se shodují v tom, že se jedná „o snahu/úsilí ovlivnit politický proces“ (s. 3). Lobbing může nabývat dvou forem: tzv. in-house (lobbista je zaměstnanec

organizace angažované v lobbingu) a najmutí profesionálního lobbisty. Obecně pak podle nich lze lobbing vnímat jako „akt individuů či skupin, každého s různými a specifickými zájmy, usilujících o ovlivnění rozhodnutí přijímaných na politické úrovni“ (s. 4). Celkově je problematice definování základních pojmů věnován velmi malý prostor.

Autoři si pro své výzkumné účely volí následující definici regulace lobbingu: „regulace lobbistů se odkazuje k myšlence, že politické systémy si vytvořily určitá pravidla, jimiž se lobbistické skupiny musí řídit, pokud usilují ovlivnit vládní úředníky a výstupy veřejné politiky“ (s. 4). Tato definice je však poněkud obecná, a proto autoři dále zdůrazňují aspekt závaznosti takovýchto pravidel: „regulace představuje soubor kodifikovaných, formálních pravidel, která prošla parlamentem a jsou sepsána v zákoně a tudíž musí být respektována“ (s. 4). Tímto je ze zkoumání autorů vyloučen koncept seberegulace lobbistů, kdy jsou regulační pravidla lobbisty přijímána na základě dobrovolnosti, jejich vlastní vůle, tedy bez aspektu vnějšího donucení.

Následně hledají autoři oporu pro regulaci lobbingu v existujících teoretických přístupech. Ve snaze o vyváženost proti sobě staví argumenty převzaté z teorie deliberativní demokracie a přívrženců teorie racionální volby. Zastánci regulace lobbingu se pro ospravedlnění přijímání regulace<sup>1</sup> opírají o argumenty teorie deliberativní demokracie. Regulace lobbingu představuje „nutné zlo“, pokud nejsou k dispozici jiná řešení (s. 5), jak zajistit transparentnost a odpovědnost v politickém systému. Ambicí regulace lobbingu však není nahradit zákony upravující problematiku korupce, ale spíše odkrýt vazby mezi lobbisty a zákonodárci. Hlavní argumenty odpůrců regulace, které se opírají o teorii racionální volby, spočívají v tom, že regulace představuje překážku vstupu do politického procesu, vytváří náklady jak na straně lobbistů, tak na straně státních orgánů

a narušuje potřebu tajných/důvěrných vyjednávání, která jsou někdy pro přijímání politik nezbytná (s. 7). Argumenty pro a proti regulaci lobbingu zde však autoři ponechávají bez vlastních komentářů, a není tedy zřejmé, k čemu se přiklánějí v rámci svého výzkumu.

Autorský kolektiv si pokládá otázku, „který politický systém v demokratickém světě reguluje lobbisty?“ (s. 8), a všimá si toho, že regulace lobbingu není rozšířeným fenoménem ve vyspělých průmyslových demokraciích (tabulka 1.1 na s. 10–11, v níž jsou uvedeny země (včetně Evropské unie) a stav ohledně regulace lobbingu k roku 2008). Pokusil se danou problematiku co nejlépe uchopit a jeho hlavním záměrem bylo vyplnit čtyři do té doby existující mezery ve výzkumu (s. 9). Zprv, je jeho cílem podat širší deskriptivní přehled o vývoji regulace a jejích podrobných rysech v politických systémech ve světě, které zavedly regulaci lobbingu (USA, Německo, Kanada, EU, Litva, Polsko, Maďarsko, Tchaj-wan a Austrálie). Zadruhé, vzhledem k tomu, že žádná studie ještě neposkytla srovnávací analýzu regulace, která by nějakým způsobem klasifikovala zákony upravující lobbing v dotčených politických systémech, dává si za úkol tuto ambici naplnit. Zatřetí, jen málo studií se doposud zaměřilo na analyzování postojů klíčových aktérů, tedy politiků, lobbistů a regulátorů, a také na porovnání postojů těchto aktérů ve čtyřech politických systémech s nejdéle zavedenou regulací lobbingu (USA, Kanada, Německo, EP), kde jsou však regulační prostředí odlišná. Začtvrté, autoři se chtějí pokusit analyzovat postoje v institucích (např. EK) a dalších jurisdikcích v rámci Kanady a USA, kde prozatím nebyla přijata lobbistická legislativa. Tyto zmíněné cíle se odráží ve struktuře knihy. Po formální stránce bych vytkla poněkud nestandardní metodu citací, kdy jsou v poznámkách pod čarou často uváděny pouze holé internetové odkazy.

K dosažení stanovených cílů a zodpovězení hlavních výzkumných otázek (s. 11–12) autoři použili tři metody analýzy kombinující kvantitativní i kvalitativní techniky (s. 12–14). Základní stavební kámen výzkumu představuje důkladná textuální analýza právních aj. dokumentů vztahujících se k regulaci lobbingu v devíti zkoumaných politických systémech. Cílem však nebylo pouze dopodrobna představit tato regulační opatření, ale umožnit komparaci regulace napříč systémy, čehož bylo dosaženo za pomoci aplikace kvantitativní metody analýzy Centra pro veřejnou integritu (Center for Public Integrity, CPI). Autoři vyšli z metodologie uplatněné CPI v rámci federální i subfederální úrovně USA. Je stanoveno celkem 48 otázek zaměřených na určité aspekty lobbistické legislativy,<sup>2</sup> jimž je na základě textuální analýzy příslušných dokumentů přiřazována určitá hodnota. Výsledné rozpětí hodnot je od 1 do 100 bodů.<sup>3</sup> Čím blíže je celkové skóre 100, tím více rozvinutá je regulace lobbingu ve smyslu přísnější regulace chování lobbistů. Tato metoda pak umožňuje teoreticky klasifikovat různá regulační prostředí.

Pro zjištění účinnosti regulačních opatření v praxi zvolili autoři metodu kompilace odpovědí z provedeného průzkumu, která umožnila analyzovat existující trendy v politických systémech s nejdelší tradicí regulace lobbingu – USA, Kanada, Německo, EP. Dotazníky byly cíleny jak na lobbisty, tak lobbované politiky a úředníky. Dotazníkové šetření proběhlo v roce 2005 a zúčastnilo se ho pouze 140 respondentů z obesaných 1 808 v rámci čtyř zmíněných jurisdikcí (s. 117). Podobné šetření bylo provedeno také v sousedních jurisdikcích na přelomu let 2005/6, které v dané době neměly regulaci lobbingu zavedenu, a to s úmyslem ozřejmit postoje domácích aktérů k problematice regulace. Dotazníky byly zaslány 460 jednotlivcům, přičemž návratnost se pohybovala okolo 10 procent. Po zpracování vrácených dotazníků následovalo v roce 2006 25 polostrukuro-

vaných interview s vybranými představiteli, jejichž cílem bylo především získat hlubší a fundovanější vhled do pozitiv a negativ regulace, přehled o možných právních mezerách regulačních systémů a celkově představu o účinnosti regulace z pohledu „insiderů“. Rozhovory (celkem 18) byly provedeny také v jurisdikcích, kde nebyla zavedena regulace lobbingu. Při zpracovávání odpovědí z těchto interview byla použita metoda kvalitativní analýzy.

Druhá kapitola knihy je zaměřena na politické systémy, v nichž je regulace lobbingu zavedena od počátku 20. století, tedy Spojené státy americké, Kanadu, Evropskou unii a Německo.<sup>4</sup> Třetí kapitola představuje politické systémy, v nichž byla regulační pravidla uvedena v platnost poměrně nedávno, resp. od počátku 21. století. Jedná se o Litvu, Polsko, Maďarsko, Tchaj-wan a Austrálii. Obě kapitoly mají podobnou strukturu. Stručně je nastíněna historie regulace lobbingu s důrazem na proměny, které se v regulačních systémech odehrály v průběhu času, a následuje podrobné představení současného nastavení regulace. Podle mého názoru mohl být dán větší prostor zkoumání vývoje zájmové politiky, resp. reprezentace zájmů, a postavení zájmových (lobbistických) skupin ve zkoumaných politických systémech, což by pomohlo lépe porozumět celkovému kontextu přijímaných regulačních opatření spíše než rekapitulaci historického vývoje zkoumaných politických systémů. S ohledem na země rozebírané ve třetí kapitole je zapotřebí upozornit na skutečnost, že se autorům již nepodařilo do výzkumu zapracovat nový vývoj ve Francii, kde obě komory parlamentu přijaly opatření zaměřená na regulaci lobbingu – v Národním shromáždění vstoupila v platnost v říjnu 2009 a v Senátu v lednu 2010.

Ve čtvrté kapitole autoři s pomocí kvantitativního indexu CPI (příklad kalkulací je uveden v Příloze A) vytváří klasifikaci regulačních systémů, které dělí podle síly/tvrdomosti

lobbistické regulace na málo, středně a vysoce regulované. Jsou definovány základní znaky málo (1–29 bodů), středně (30–59 bodů) a vysoce (60 a více bodů)<sup>5</sup> regulovaných systémů. Hlavní rysy těchto kategorií shrnuje tabulka 4.2 (s. 108). K těmto kategoriím jsou pak přiřazeny regulační systémy představené v předchozích kapitolách. Mezi málo regulované systémy patří Německo, EP, dobrovolná registrace zavedená Evropskou komisí v roce 2008<sup>6</sup> a Polsko; středně regulované jsou všechny kanadské jurisdikce, některé americké jurisdikce a Litva, Maďarsko, Austrálie a Tchaj-wan; do kategorie vysoce regulovaných systémů spadají pouze některé americké jurisdikce, konkrétně například stát Washington. Podrobnější přehled včetně zařazení jurisdikce a jejího bodového skóre uvádí tabulka 4.3 (s. 109). V podstatě tak autoři jako vůbec první představili určitou typologii regulačních systémů. Za zmínku stojí také snaha autorů pokusit se najít případnou vazbu mezi typy regulačního systému a mírou vnímání korupce ve zkoumaných politických systémech (tabulka 4.4 na s. 111) s využitím Indexu vnímání korupce Transparency International z roku 2008. Nepodařilo se jim ale prokázat přesvědčivou vazbu mezi těmito dvěma veličinami.

V páté a šesté kapitole jsou shrnuty výsledky dotazníkového průzkumu a interview s vybranými respondenty. Ukázky dotazníků obsahuje příloha B. V páté kapitole se jedná o respondenty ze čtyř politických systémů s nejdelší historií regulace lobbingu, v šesté kapitole naopak o zástupce jurisdikcí, v nichž není zavedena regulace lobbingu. Účelem páté kapitoly je na základě zkušeností respondentů (lobbistů, politiků a úředníků) zhodnotit efektivitu stávající regulace lobbingu, lépe a důkladněji porozumět tomu, jak regulace může nebo nemůže podporovat transparentnost a odpovědnost v demokratickém procesu, poukázat na možné právní mezery v regulačních systémech a finanční náklady a zda a jak se regulační opatření

dotkla lobbyingu samotného (s. 12). Obecně lze říci, že respondenti ve vysoce regulovaných systémech podporují regulaci, jež podle nich zvyšuje transparentnost a odpovědnost v politickém systému.

V šesté kapitole se autoři opět vrací k teoretickým východiskům, resp. argumentům teorie deliberativní demokracie, podle níž má regulace lobbyingu pozitivní vliv jak na politický systém, tak i na chování aktérů v něm (s. 135), a přesto je regulace lobbyingu v praxi jevem spíše ojedinělým. Hledají tedy odpověď na otázku, jak je regulace lobbyingu vnímána aktéry v systémech, které lobbying neregulují, konkrétně v jednom americkém státě, pěti kanadských provinciích a dvou institucích EU.<sup>7</sup> Autoři však ve svém výzkumu zcela opomíjejí postoje aktérů ve členských zemích EU, které neregulují lobbying. Výsledky šetření a interview potvrzují platnost předpokladu, že v neregulovaných jurisdikcích existuje značná podpora regulace lobbyingu, resp. podpora pro zvyšování transparentnosti a odpovědnosti v politickém systému, které s sebou regulace lobbyingu přináší. Taktéž lobbisté ve svých odpovědích uznávají výhody, které regulace lobbyingu přináší společnosti, což konvenuje s argumenty teorie deliberativní demokracie.

Výsledky šetření a rozhovorů s vybranými respondenty poněkud diskvalifikuje nízká návratnost dotazníků, což znemožňuje provést statistickou analýzu sesbíraných dat. Získaná data tudíž autoři použili pro ilustrativní účely. Jak autoři rovněž zmiňují, jedná se o obecný trend, a proto by stálo za zamýšlení, jak by bylo možné zvýšit návratnost vyplněných dotazníků a tedy reprezentativnost nashromážděných dat a průkaznost zjištěných trendů. Například autoři navrhnou, aby další potenciální výzkum v této oblasti využil kombinace rozesílání dotazníků poštou a elektronicky prostřednictvím e-mailů i on-line odpovídání prostřednictvím webových stránek.

Na základě výše nastíněného výzkumu autoři docházejí závěru, že zavedení regu-

lace lobbyingu může přinést transparentnost, otevřenost a odpovědnost v politickém procesu a mohou z ní profitovat lobbisté, zákonodárci i občané. Regulace tak pomáhá odkrývat tajemství „černé skříňky“ procesu tvorby politik (s. 152). Také poukazují na přednosti i nedostatky všech tří kategorií regulačních systémů, přičemž se ale vyhýbají normativnímu hodnocení, která z kategorií je nejlepší. V závěru autoři také upozorňují, že vytvoření regulace lobbyingu by nemělo narušit vztah mezi občanem a jeho voleným zástupcem. Odmítají tvrzení, že by zavedení regulace lobbyingu znamenalo, že si občan bude muset pro kontakt se svým voleným zástupcem najmout služby profesionálního lobbisty (s. 158). Proto je ale také nutné, aby toto bylo v příslušné legislativě ošetřeno a explicitně zmíněno. Regulace lobbyingu má za cíl předcházet nevhodnému vlivu včetně potenciálního zneužití dominantní finanční pozice některých zájmových skupin (s. 159). Autoři také poukazují na rozvoj a šíření původně amerického konceptu regulace lobbyingu v posledních několika letech do dalších demokratických zemí.

Kniha je svým zaměřením určena spíše pro výběrový okruh čtenářů. Podává odborný vhled do problematiky regulace lobbyingu, srovnává zkušenosti s regulací v různých politických systémech, a může tudíž sloužit jako zdroj informací a inspirace pro zákonodárce, kteří zamýšlí zavedení regulace lobbyingu v rámci jejich politického systému. Dále ji lze doporučit zejména studentům zkoumajícím zájmové skupiny a lobbying, ale také těm, kteří se věnují demokratickému procesu tvorby a přijímání rozhodnutí či problematice vládnutí obecně.

### Poznámky:

1. Ačkoliv teorie deliberativní demokracie se obecně staví proti zvyšování regulace (s. 5).
2. Osm klíčových oblastí: definice lobbisty, individuální registrace, odkrývání výdajů spojených s lobbyingem u lobbisty i zaměstnavatele,

metody registrace – elektronické vyplňování, přístup veřejnosti k registru lobbistů, vynucení dodržování pravidel, ošetření problematiky „otáčivých dveří“ (s. 100).

3. „Nula“ značí jurisdikci bez regulace lobbingu.
4. Zkoumána je jak federální úroveň, tak také úroveň amerických států, kanadských provincií a německých spolkových zemí. V případě EU je pozornost v této kapitole věnována především regulaci zavedené v Evropském parlamentu.
5. V praxi zatím nebyla překročena horní hranice 87 bodů, kterými byl oceněn regulační systém státu Washington (s. 104).
6. Určitou výjimku představuje regulační systém zavedený Evropskou komisí v roce 2008, jelikož se od ostatních systémů zásadně odlišuje svým nastavením. Nejedná se o závazná pravidla pro lobbyisty, ale pouze o registraci na dobrovolné bázi.
7. Jedná se o Evropskou komisi a Radu EU.

### Použité zdroje:

Beyers, Jan; Eising, Rainer a Maloney, William. 2008. „Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?“ *West European Politics* 31, č. 6, 1103–1128.

*Radana Kubová*

*Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity*

**Jakub Končelík, Pavel Večeřa  
a Petr Orság:**

### **DĚJINY ČESKÝCH MÉDIÍ 20. STOLETÍ**

Praha: Portál, 2010. 312 stran.

Recenzovaná publikace je první souhrnnou syntézou představující dějiny českých médií ve dvacátém století vydanou v České republice. Více jak dvacet let po Listopadu se tak stalo trochu opožděně, o to větší pozornost si však zaslouží. Cenná je také skutečnost,

že pro její sepsání spojili síly odborníci na danou problematiku ze tří českých univerzit – Masarykovy, Palackého a Karlovy. Jakkoli by se zdálo, že taková spolupráce při vytvoření základní učebnice oboru je nejen žádoucí, ale i přirozená, v prostředí českých mediálních studií jde o – z nejrůznějších důvodů – událost zcela mimořádnou.

Publikace je rozdělena do sedmi hlavních kapitol, které chronologicky sledují hlavní mezníky československých a českých dějin. Po krátkém úvodním představení „prehistorického“ období let 1848–1918 se naplno pouštějí do zkoumání 1) první republiky, 2) druhé republiky, 3) protektorátu Čechy a Morava, 4) třetí republiky, 5) období let 1948–1967, 6) pražského jara a konečně 7) období normalizace do roku 1989. Poslední stránky knihy pak autoři v epilogu věnují otázce transformace médií po roce 1989.

V zájmu přehlednosti jsou všechny hlavní kapitoly, tedy kromě úvodu a epilogu, uspořádány téměř stejným způsobem. Na začátku každé kapitoly je heslář, následuje krátký historický kontext každé zkoumané etapy. Samotná problematika médií je pak poskládána následovně: nejprve jsou představena tištěná média, následují auditivní média čili rozhlas a vizuální média, tedy nejprve filmové zpravodajství a pak televize. Autoři se rovněž nevyhýbají otázce novinářské profese, kde si všimají postavení novinářů ve společnosti, jejich role v samotných médiích, novinářským organizacím apod. Následují krátká shrnutí a dílčí seznamy doporučené literatury. Pochopitelně, mimořádná historická období si žádají zvláštní přístupy pro jejich analýzu. Autoři proto správně doplnili kupříkladu protektorát Čechy a Morava o ilegální a exilová média nebo komunistickou éru o otázku cenzury. Druhá republika, třetí republika a pražské jaro je pak zpracováno úplně jiným, specifickým způsobem.

Takto zvolená struktura publikace je jistě vhodná. Téma je zpracováno velmi systematicky, což uvítají zejména studenti