

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

STEPHENSON, M. C. – JACKSON, H. E.: **Lobbyisté jako nedokonalí zástupci: důsledky pro veřejnou politiku v pluralitním systému** /Lobbyists as Imperfect Agents: Implications for Public Policy in a Pluralist System/

Harvard Journal on Legislation, roč. 47, č. 1, 2010, str. 1 – 20.

Autoři článku působící na Právnické fakultě Harvardské univerzity se zamýšlejí nad úlohou zájmových skupin v americké politice, přičemž za hlavní měřítko zkoumání této problematiky volí téma, kterému je věnována v americké odborné literatuře značná pozornost: vztah advokáta a klienta. Základním východiskem autorů je tvrzení, že vztah lobbyisty a jeho klienta vykazuje určité podobnosti se vztahem advokáta a klienta. V článku je shrnuto velké množství americké literatury k tématu působení lobbyistických skupin, lze jej tedy vnímat také jako uvedení do této problematiky.

Autoři v úvodu konstatují, že aktivity zájmových skupin podléhají určitým omezením, zaručujícím prosazení klientových zájmů. K těmto zárukám patří existence konkurence mezi lobbyisty, kteří mohou být kdykoliv nahrazeni jinými, dále například monitorování ze strany klienta, různé formy finančních odměn za dosažený výsledek; v neposlední řadě to je také skutečnost, že klient a lobbyista sdílejí nezdědka společné zájmy – např. ochranu životního prostředí (str. 7). Na druhou stranu je podle autorů v některých případech sporné, do jaké míry je přijatý předpis skutečně výsledkem činnosti lobbyisty a do jaké míry by byl přijat tak jako tak bez ohledu na jeho činnost.

Z názvu článku vyplývá, že autoři se zabývají převážně takovými jevy ve vztahu lobbyisty a klienta, které způsobují, že zájmy klienta nejsou lobbyisty řádně prosazovány. Podle autorů je při popisování lobbyistických aktivit třeba vzít v potaz skutečnost, že klient a lobbyista nemusejí mít vždy stejné zájmy.

Především míra úsilí o dosažení legislativní změny u lobbyisty nemusí být přímo úměrná potenciálnímu zisku klienta z této změny. Hlavním důvodem je podle autorů skutečnost, že odměna lobbyistů nekoresponduje přímo se ziskem klienta (str. 8). Lobbyisté dále usilují především o dlouhodobý cíl, překonávající partikulární cíle jejich klientů. Tímto dlouhodobým cílem je jejich reputace a zkušenost. Ve většině případů spolu cíle klienta i lobbyisty korespondují – prosazení určité úpravy pro klienta s sebou nese i zvýšení reputace pro lobbyistu. Podle autorů však mohou existovat určité hraniční případy, kdy se cíle lobbyisty a klienta mohou rozcházet (str. 9). Třetím důvodem, proč se zájmy lobbyisty a klienta mohou rozejít, je skutečnost, že lobbyisté samotní mají vlastní politické zájmy, které mohou promítat do své práce (str. 10). Konečně, s tím souvisí rovněž důležitá hodnota při výkonu práce lobbyistů, kterou je udržování dobrých vztahů s ostatními lobbyisty. Ti však mohou zastupovat protichůdné zájmy a poté může být snaha o přílišné prosazení

vlastních zájmů lobbyistovi na újmu, bude-li chtít se svým současným protivníkem v budoucnu spolupracovat (str. 10).

Poté, co nastínili některá základní úskalí vztahu klient – lobbyista, se autoři v druhé části věnují důsledkům těchto úskalí pro legislativní proces a pro právní předpisy, které jsou jeho výsledkem. Identifikovány jsou přitom čtyři hypotézy, které autoři podrobněji zkoumají.

Podle autorů existuje jistá souvislost mezi strukturou zájmové skupiny a jejím působením. Menší koncentrované zájmové skupiny vykonávají lépe přímo orientovanou činnost, jsou pod větší kontrolou klientů a lépe dokáží motivovat své zaměstnance, aby prosazovali zájmy klienta, než velké zájmové skupiny (str. 12).

Druhá hypotéza spočívá v přeceňování symbolických témat lobbyisty a jejich vyhýbání se problematickým tématům. Podle autorů je častým jevem situace, kdy lobbyisté v zájmu prezentování vlastních úspěchů přeceňují určité výsledky, které však pro klienta nejsou příliš významné, nicméně kterých lze dosáhnout relativně snadno. Naopak pokud jsou klientovy zájmy neprosaditelné, je snaha se tomuto problému spíše vyhýbat. Autoři uvádějí zajímavý příklad lobbyistické činnosti americké Asociace hypotečních bankéřů (*Mortgage Bankers Association*). Když před několika lety federální úřady pro dohled nad bankami hledaly řešení neuspokojivé situace na hypotečním trhu v USA, tato zájmová skupina se snažila všemožným způsobem podporovat proměnlivou sazbu hypoték s odůvodněním, že „pomohla miliónům lidí splnit si sen o vlastním bydlení“. Krátkodobého cíle udržet stávající stav sice bylo dosaženo, avšak z dlouhodobého hlediska vedla tato situace k hlubokému propadu trhu s nemovitostmi, což mělo pro klienty Asociace hypotečních bankéřů negativní následek (str. 13).

Třetí hypotézou je častá snaha lobbyistů o delegaci problematických ustanovení předpisů na správní úřady, což je v americké ústavní tradici založené na oddělení zákonodárné a výkonné moci a jejich vzájemném vyvažování považováno za větší zásah do dělby moci než v parlamentní formě vlády. Vyloučení problematických otázek pro další úpravu vede mimo jiné k trvající potřebě klienta, aby lobbyista usiloval o prosazení jeho zájmů i před tímto správním úřadem (str. 14).

Poslední autory uváděnou hypotézou o činnosti zájmových skupin je tvrzení, že lobbyisté jsou zásadně proti jakýmkoliv změnám v legislativním procesu. Východiskem je představa, že zájmové skupiny musejí vynaložit určité prostředky, aby získaly zkušenosti o existujícím procesu a kontakty, které jim v rámci stávajícího legislativního postupu umožní prosazovat zájmy klientů. Pokud dochází ke změnám v zákonodárném procesu, mohou se tyto zkušenosti a kontakty stát naráz nepoužitelnými. Příkladem takovéto změny je v americkém kontextu přesun určité oblasti z federální úrovně na úroveň státu, a naopak, ze státní na federální úroveň. Jiným příkladem je přesun určité oblasti z jednoho specializovaného úřadu na jiný (str. 17 – 20).

Zejména posledně uvedená hypotéza je v kontextu navrhované komplexní změny legislativního procesu v České republice velmi významná (viz zejm. věcný záměr právní úpravy elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu – pozn. redakce – k tomuto věcnému záměru viz článek *Mgr. Goly v Legislativní příloze*).

Pavel Ondřejek