

*Karel B. Müller (ed.)*

*Šárka Laboutková*

*Petr Vymětal*

# LOBBING

## V MODERNÍCH DEMOKRACIÍCH

*Regulace lobbingu*

*Typologie, formy a funkce zájmových skupin*

*Pluralismus a neokorporativismus*

GRADA®

# 7

## Lobbing a občanská společnost

Karel B. Müller

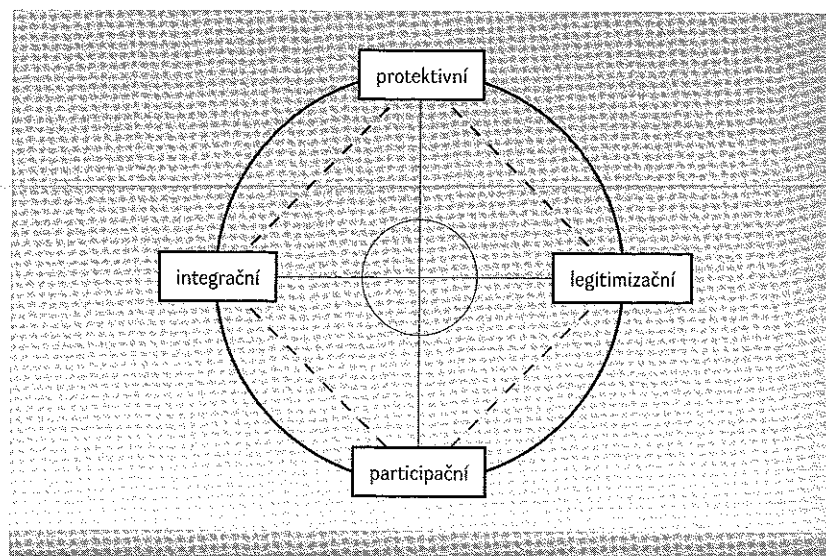
Proč pojednávat o lobbingu pod zorným úhlem teorie občanské společnosti? Lobbing a občanská společnost představují neméně spjité nádoby jako občanská společnost a demokracie a v jistém smyslu jde o dvě strany jedné mince. Jak argumentuje Tocqueville (1992), v demokratických zemích je dovednost „sdružovat se“ dovedností základní a na jejím rozvoji závisí rozvoj všech ostatních dovedností. Občanská společnost je dnes nejčastěji spojována se sférou zájmového sdružování, která je na státu více či méně nezávislá a mimo jeho kontrolu. Od konce 17. století se v severozápadní Evropě v konfrontaci s osvěcenským absolutismem formuje občanská (buržoazní) společnost jako sebevědomá a autonomní sféra občanských práv a svobod. Občanská společnost se stává jistou protiváhou státní moci a etabluje se zároveň jako partner i jako konkurent státu v souvislosti s diskusí o otázkách daňové politiky a podmínkách výkonu veřejné moci (viz např. Habermas, 2000; Müller, 2002; Strnadová, 2008).

Situace v Evropě se vyznačovala existencí silných centralistických monarchií, vůči kterým se občanské společnosti emancipovaly, někdy jim navzdory, jindy s jejich pomocí. Naopak situace v USA se od počátku vyznačovala slabou centrální vládou, která musela nacházet oporu v konkrétním zájmovém rozložení občanské společnosti. Role spolkového života hrála ve Spojených státech při formování moderního demokratického státu významnější roli, než tomu bylo v Evropě. Svoji úlohy hrálo také to, že Amerika nepoznala zkušenost feudálního řádu, což oslabovalo význam společenských elit v procesu demokratizace. V USA existence občanské společnosti tak v jistém smyslu předcházela existenci státu, zatímco v Evropě tomu bylo spíše naopak. Také v Evropě však existovaly značné rozdíly. Tak zatímco v Anglii či Holandsku byla občanská emancipace vynucena „zdola“ bohatnoucí a sílící buržoazí, v Habsburské monarchii či Prusku naopak převažoval tlak „shora“, jehož tvůrcem byla byrokracie a neutěšený stav státních financí.



občanské společnosti způsobem, který zohledňuje jak normativní, tak empirickou dimenzi tohoto pojmu. Taylor (1995: 207) říká, že: „V minimálním smyslu občanská společnost existuje tam, kde nalezneme svobodné asociace, jež nejsou pod patronací státu. V silnějším smyslu existuje občanská společnost tam, kde se společnost jako celek může strukturovat a koordinovat svoje jednání skrze takové asociace, která jsou nezávislé na státní moci. V doplňkovém smyslu k druhému pojetí pak lze o občanské společnosti hovořit tam, kde souhra těchto asociací významně ovlivňuje chod státní moci.“ I v této Taylorově definici je možné nalézt čtyři zmíněné funkce občanské společnosti.

**Schéma 7A** Funkcionální dimenze ve vztahu občanské společnosti a státu



Podrobněji se zaměříme na jednotlivé funkce níže. Zkusme si však nejdříve vytvořit ucelený obrázek o vztazích mezi občanskou společností a státem a o vztazích mezi jednotlivými funkcemi občanské společnosti. Pro lepší představivost můžeme schematizovat čtyři funkce (vzhledem ke komplexitě problematiky bychom mohli hovořit o funkcionálních dimenzích) občanské společnosti následovně (viz Schéma 7A). Tato schematizace nám pomůže zasadit argumenty do kompaktního interpretačního rámce, lépe porozumět dynamice vztahů mezi občanskou společností a státem a také do určité míry překlenout dilema mezi empirickým (tendujícím k realismu) a teoretickým (tendujícím k utopismu) přístupem k dané problematice. Schematizace nám také umožní, jak si ukážeme, formulovat konkrétní praktická opatření

na podporu občanské společnosti a liberální demokracie. Tento přístup je inspirován Giddensovým přístupem (1998) k analýze institucionálního uspořádání současných moderních společností (blíže viz Müller 2003, 2006).

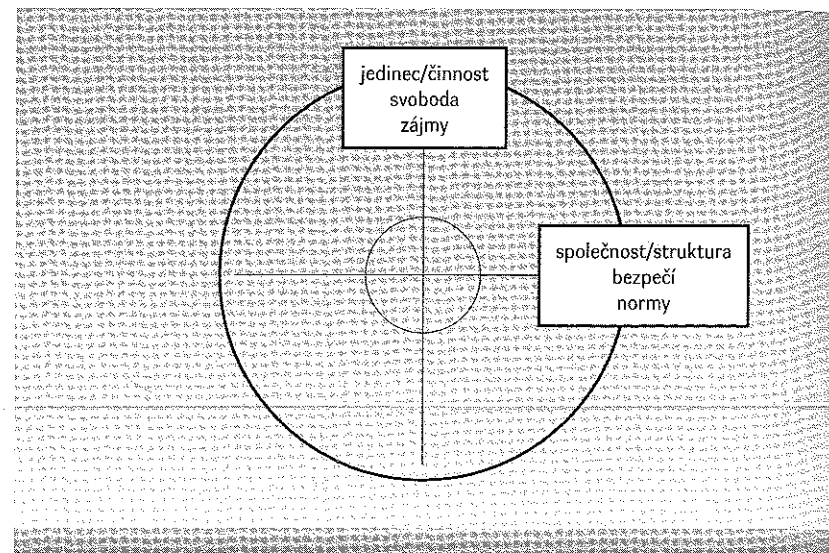
Vnější kruh představuje celek občanské společnosti, malý středový kruh vymezuje stát a sféru politické moci, tedy sféru kontroly informací a sociálního dohledu. Zmiňovaná očekávání či funkce, jež jsou s konceptem občanské společnosti spojována, můžeme umístit do schématu následovně: proti sobě na vertikále leží funkce ochranná, která je také obdobou tzv. **negativní svobody** (viz BOX 6A). Jde především o zajištění právních záruk, prostoru občanské autonomie a osvobození od nerovnosti. Na opačném konci se nachází participační funkce, jež naopak odpovídá hodnotě tzv. **pozitivní svobody**. Zde se jedná o celkovou kvalitu sociálního prostředí, které se vyznačuje možnostmi politické seberealizace a naplněným a spokojeným občanským životem. Obě hodnoty jsou obsahem těžké dynamiky vztahů mezi občanskou společností a státem.

Zprava jde o legitimizační funkci občanské společnosti a pravá polovina horizontální osy poukazuje na vzájemnou závislost a provázanost občanské společnosti a demokratického státu. Občanská společnost vytváří společenské zdroje politické moci a zakládá důvěryhodnost demokratického státu, který je zde naopak od toho, aby občanskou společnost ochraňoval a opatroval vztahy důvěry k demokratickým politickým institucím. Na levém konci horizontály pak nalézáme hodnotu společenské integrace, jež je výrazem skutečnosti, že občanská společnost je schopna sebe sama reprodukovat a integrovat jakožto společnost. Ale také toho, že občanská společnost je integrována do rámce jednoho politického systému. Proces demokratického politického rozhodování, jak poukazuje Taylor (1994: 37), nemůže probíhat ve společnosti, jejíž členové nereflktují sami sebe jakožto členové jedné společnosti. Zatímco vertikální a horizontální osa představují silné (přímé) vazby mezi jednotlivými funkcemi, přerušované spojovací čáry ilustrují slabé (nepřímé) vazby mezi jednotlivými funkcemi. Na pozadí Schématu 7A lze spatřit klíčové hodnotové dimenze liberální demokracie samé: hodnotu svobody a bezpečí – viz Schéma 7B.

Vertikální osa „svobody“ představuje hodnotu individuality, autonomie a dílčích zájmů. Tyto otázky bývají ve společenských vědách více předmětem empirického zkoumání zaměřeného na jednání aktérů (*agency approach*). Horizontální osa „bezpečí“ pak představuje hodnotu společenské soudržnosti, norem a sdílených orientací při jednání, tzn. hodnotu předvídatelnosti a jistot (či bezpečí). Tato rovina zkoumání bývá ve společenských vědách většinou předmětem makroteoretických analýz zaměřených na celek společnosti, její strukturální povahu a souvislosti. V této souvislosti se v sociálních vědách

obvykle hovoří o tzv. strukturním či strukturně-funkčním přístupu, který má zpravidla teoretičtější povahu. Můžeme také říci, že zatímco vertikála představuje spíše liberální, horizontála zastává republikánské (či demokratické) hodnoty a přesvědčení.

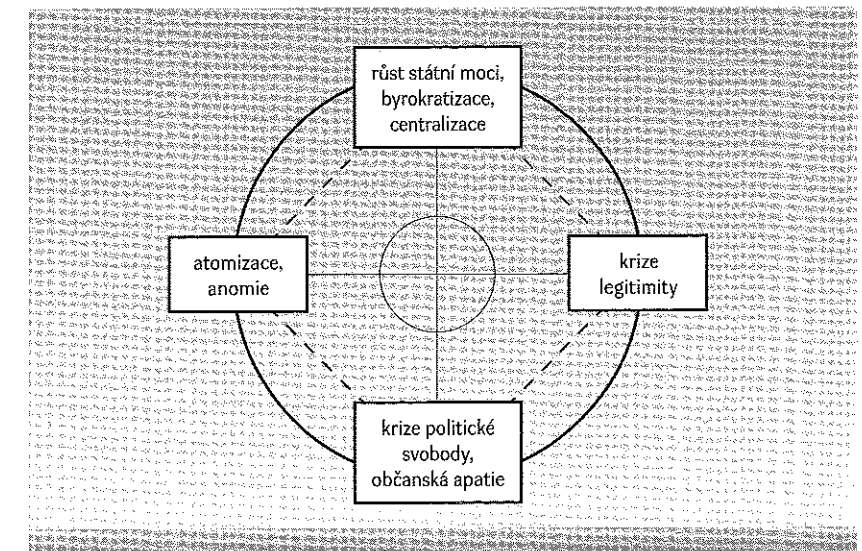
Schéma 7B Hodnoty moderní demokracie



Pokud chceme prvnímu schématu ubrat na utopičnosti a přidat na skepticismu či realismu, je možno toto schéma přepsat do podoby Schématu 7C, jež představuje rozložení závažných **rizik demokracie** a příčin selhávání procesu demokratického politického rozhodování. Jde o riziko **ztráty legitimacy** politických institucí, pokles **občanské participace**, nekontrolovaný **růst státního dohledu** či **zneužívání politické moci**, a konečně o nebezpečí společenské **atomizace**, nebo dokonce **anomie**. Mezi těmito riziky existují mnohé vazby a také v tomto ohledu nám předkládaná schematizace nabízí interpretační možnosti pro teoretickou i empirickou analýzu.

Pokud ještě více přitlumíme normativní perspektivu předkládané schematizace, jež staví stát a občanskou společnost do poněkud nerovného postavení, na pozadí předloženého schématu můžeme analyzovat další čtveřici rizik, která ohrožují dynamiku občanské společnosti a demokratického státu: **slabý stát**, **nadměrnou participaci**, **nekritickou důvěru** a **přílišnou sociální soudržnost**. Podívejme se nyní podrobněji na jednotlivé funkce a jejich vzájemné vazby.

Schéma 7C Rizika moderní demokracie



## 7.2 Občanská společnost jako hlídací pes demokracie (ochranná funkce)

Hlavní hodnota občanské společnosti leží v její mimopolitičnosti a nezávislosti na státní moci a ve schopnosti si tuto nezávislost udržet. Občanská společnost tím vytváří jakýsi ochranný val proti rozpínavosti a zneužívání politické moci (Cohen, 1999: 63; Hall, 1995: 15; Janovski, 1998: 16; Shils, 1991: 10). Vždyť samotný koncept nátlakové skupiny (*pressure group*) předpokládá existenci instituce, vůči níž má být protitlak vyvíjen (Graziano, 2001: 104). Patří k evropské historické zkušenosti, že každá moc má tendenci, často ve jménu efektivity a akceschopnosti, k centralizaci, čímž roste riziko jejího zneužívání.

Normativní požadavek **ochrany**, který je s občanskou společností spojován, tedy reflektuje reálné nebezpečí přílišné centralizace a koncentrace politické moci, jež s sebou přináší riziko jejího zneužívání a je jedním z nejzávažnějších úskalí demokratického politického procesu (Cohen, 1999: 77; Putnam, 2000: 78). Jak přesvědčivě ukázal Tocqueville (1992), demokracie se svojí láskou k rovnosti jsou k tomuto nebezpečí zvláště náchylné. Vytváření demokratických mechanismů na ochranu před nerovnostmi a k odstraňování privilegií – ve jménu rovného zacházení a rovného materiálního zabezpečení

– vede k postupnému hromadění moci v rukou centralizovaného státu. Ve jménu demokratické rovnosti se stát stává regulátorem, poradcem, učitelem a soudcem, tedy jakousi ochranou i utvářecí mocí, která sama sebe stále méně prezentuje jako *moc* a stále více jako garanta veřejného zájmu. Moc občanské společnosti demokraticky svěřená státu se obrací proti její svobodě. Růst státní moci ve jménu efektivity a akceschopnosti je tendencí, jež se sice může zdát na první pohled chvályhodná, dokonce snad nezbytná, může však ve svém důsledku vést ke společenské atomizaci, ke krizi legitimacy politických institucí, či dokonce k poklesu společenské soudržnosti.

Málokdo ze současných politiků i sociálních vědců pochybuje o tom, že demokracie nevystačí s pouhou soutěží politických stran, jež je občanům částečně zprostředkovávána médii a do níž občané jednou začas vstoupí prostřednictvím voleb. Soutěž politických stran je sice výborný a nepostradatelný vynález liberálních demokracií, není to však z mnoha důvodů vynález dostatečný. Jakými argumenty můžeme podložit toto tvrzení? Tak například samotná reprezentativnost stran vycházejících vítězně z voleb může být díky konkrétnímu volebnímu systému či malé volební účasti problematická a nedostatečná. Stejně tak volební periodičita často nevyhovuje reálným problémům země a potřebám občanů. Konečně občané sami chtějí ovlivňovat politická rozhodování také v průběhu volebního období (Green, 1997). Pokud navíc nejsou politické strany něčím omezeny, mají tendenci expandovat, vytvářet si kartelové dohody a rozparcelovat si stát na vlastní domény, ideologizovat na první pohled nepolitické otázky, politizovat úřední správu či komunální problémy. Negativní důsledky vytváření politického kartelu jsou v politologii dostatečně zanalyzovány (Klíma, 1998). Tento rys se objevuje například v meziválečném Československu, jehož politický systém bývá nazýván **partitokracií**, či v poválečném Rakousku nebo Belgii. Opoziční smlouva mezi ODS a ČSSD v letech 1998–2002 nese podobné rysy. Mezi negativní důsledky patří nárůst pasivity, apatie a nedůvěry, bujení korupce, neprůhledného klientelismu a politického extremismu.

Samotný systém dělby moci na moc soudní, výkonnou a zákonodárnou, který jako první nejpřehledněji formuloval Montesquieu, není sám o sobě dostatečnou zárukou. Montesquieu se domníval, že nebezpečí zneužívání politické moci je možné čelit pomocí tzv. **systému kontroly a rovnováhy** (*checks and balances*), ve kterém bude politická moc rozdělena do mnoha institucí, které se budou vzájemně doplňovat, vyvažovat a kontrolovat. Byl to opět Tocqueville (1992), který poukázal na riziko kartelizace politické moci i v takto (horizontálně) decentralizovaném systému. Kdo nám zaručí, že se ústavní instituce nestanou kořistí nějaké ekonomicky silné skupiny či jedné politické strany, která systém kontroly a rovnováhy podlomí a zruší,

nebo jej bude pouze předstírat jako pouhou kulisu ústavního pluralismu? O realnosti takové hrozby jsme se mohli vskutku již mnohokrát přesvědčit, ať už v dávné či nedávné minulosti. Systém kontroly a rovnováhy politické moci by měl být podle Tocquevilla doplněn také územní (vertikální) decentralizací politické moci. Tocqueville (1992: I/68) se domnívá, že demokracie se nemůže dlouhodobě udržet bez rozsáhlé decentralizace a samosprávy, neboť centralizovaná vláda příliš polarizuje rozdíl mezi menšinou schopnou spravovat na straně jedné, a neschopnou a stále apatičtější většinou na straně druhé. Je sice pravda, že společnost může vzkvétat i bez samosprávného členění, ale při silné centralizaci, kdy je výkonná moc dostatečně akceschopná, je rozkvět společnosti více či méně závislý na osvícenosti centrální moci. Centralizace však má podle Tocquevilla (1992: I/119) i jiné nevýhody, například dává zákonům příliš uniformní povahu a nedokáže respektovat zvláštnosti místních zvyklostí a mravů.

Avšak ani propracovaná kombinace horizontální i vertikální dělby moci, domnívá se Tocqueville, není dostatečnou zárukou proti zneužívání politické moci, pokud nad celým systémem nebdí nezávislé oko veřejnosti. Jedině nezávislá a vitální veřejnost může být trvalou zárukou udržení systému kontroly a rovnováhy, a eliminovat tak nebezpečí permanentního či nadměrného zneužívání politické moci.

Byli to především Mill a Tocqueville, kteří jako první poukázali na to, že stejně tak jako je třeba chránit občanskou společnost před státní mocí, tak je třeba chránit jednotlivce před vůlí většiny. Bylo již řečeno, že v rámci občanské společnosti mohou vznikat vážné konflikty a ne všechny zájmy formulované nezávislou veřejností jsou nutně prospěšné. Není zkrátka v moci občanské společnosti zajistit ochranu individuálních práv bez účinné státní moci. Vážným nebezpečím pro občanskou společnost a demokracii je tedy také riziko oslabení síly a nezávislosti státní autority a úpadek efektivity a akceschopnosti veřejné správy. Slabý stát nemůže vést k ničemu jinému než ke kolonizaci státních institucí, v lepším případě politickými stranami (*partitokracie*), v horším případě nevlivnějšími zájmovými skupinami; nejspíše však oběma zároveň. Všudypřítomný klientelismus a rozmáhající se korupce jsou jedinou náhradou slabého státu.

Můžeme říci, že silná a nezávislá občanská společnost tak představuje nejbezpečnější ochranu jak proti příliš silnému státu, kdy stát omezuje (byť nevědomky, demokraticky a třeba i s dobrými úmysly) svobody občanů, tak i proti příliš slabému státu, kdy je stát zneužíván úzce partikulárními zájmy, ať už jde o získávání neoprávněných výhod či prostě kriminální okrádání daňových poplatníků. Otevřenost politického systému vůči zájmovým skupinám a transparentnost jejich působení jsou nutnou podmínkou zdravé



mací a znalostí, čímž může zajistit větší kvalitu politického rozhodování. Zájmové skupiny mohou díky svému charakteru – k němuž patří problémová zaměřenost – často dříve než politické strany rozpoznat či poukázat na vážná rizika či nebezpečí a navrhnout užitečná a inovativní řešení. Je pak na veřejnosti i na občanech ve veřejných funkcích, jak jejich požadavky a expertizy posoudí a jak na ně budou reagovat.

Občanská společnost by tedy měla být prostředím, jak jsme již zmínili spolu s Tocquevillem, které zakládá a kultivuje občanské kompetence, tedy jakousi občanskou způsobilost a soubor dovedností. Občanské kompetence mají jak znalostní (kognitivní), tak emocionální (afektivní) a morální (hodnoticí) rovinu. Pro občansky kompetentní jednání je důležité nejen disponovat znalostmi o institucionálních možnostech a efektivních formách zájmového prosazování či obhajování, ale zaleží také na emocionálních a morálních předpokladech. Nestačí pouze vědět „jak na to“, důležité jsou také motivace a přesvědčení o smysluplnosti konkrétního počínání. Přesvědčení o tom, že dokážu prosazovat (ne prosadit!) svůj zájem a uplatňovat občanský vliv je základním předpokladem vitální občanské společnosti a samozřejmým východiskem lobbistických aktivit. Úspěšné „používání“ znalostí či poznatků je do velké míry závislé na emocionální inteligenci a hodnotových postojích zúčastněných aktérů. Ty ovlivňují průběh a výsledek každé komunikace. Obhajoba konkrétních požadavků pomocí vynikajících argumentů může vést k žalostným výsledkům, pokud je doprovázena nervozitou či projevem nedůvěry, nebo naopak agresivitou a náznaky arogance vůči partnerům či veřejným institucím.

Za nejvýznamnější překážky participace konkrétní zájmové skupiny bývá označována její nedostatečná vnitřní kapacita k jednání, která může být dána mnoha faktory. Problémem mohou být také nerealisticky vytyčené cíle, nerespektování obtížně ovlivnitelných daností a nezlomné přesvědčení o neomezenosti svého vlivu. Mezi faktory snižující vnitřní kapacitu skupiny patří také nedostatečná soudržnost skupiny, nedostatek zdrojů, nedostatek znalostí a dovedností, nevhodné kombinování zdrojů a znalostí, špatný vnější obraz či pošramocená reputace. Zvyšování kvality lobbingu je pochopitelně úkol pro zájmové skupiny samé. Avšak podobně jako na trhu, kde soutěživost působí blahodárně, také v kontextu zájmových skupin platí, že čím vyšší je počet aktivních a zavedených zájmových skupin, tím ostřejší soutěž a společenská kontrola mezi nimi probíhá (Schendelen, 2004: 319).

Pokles občanské participace a schopnosti ovlivňovat procesy veřejného rozhodování představují ohrožení pro každou demokracii. Zakládá neblahé předpoklady, které jsou příznivé především pro posilování oligarchických tendencí. Čím méně naléhavých problémů je občanská společnost schopna

řešit sama prostřednictvím aktivní účasti občanů, tím více musí zasahovat stát. Pokles občanské participace může také vést k vážnému oslabování společenské soudržnosti (viz níže integrační funkce občanské společnosti), neboť, jak poznamenává Giddens (1998: 139), znakem modernity je skutečnost, že seberealizace se stala podstatným faktorem při formování individuální i kolektivní identity. Psychologické výzkumy ukazují, že vědomí sociální kompetence a integrity je nezbytným prostředkem formování zdravé **pozitivní identity** (Hoover, 1997). Stejně tak i praktikovaná občanská kompetence je nejspolehlivějším zdrojem formování zdravé občanské (*civil*) identity. Schopnost identifikovat se s místem, kde žijí, se svými spoluobčany, je přirozeným důsledkem každé aktivity a občanského angažmá, a pokud je taková iniciativa alespoň zčásti úspěšná, platí to dvojnásob. Lidé cítí přirozenou přichylnost k prostředí, na jehož utváření se dokážou sami podílet. Také občanské aktivity, které nedosáhnou svých cílů, mohou vytvářet vztahy důvěry a sociální prostředí či sítě jakési familiárnosti, jež ve svém důsledku vedou k posilování sociálních vztahů. Naopak pokles občanské participace, pasivita či apatie znesnadňují, či dokonce znemožňují formování pozitivních identit a zakládá tendenci k přijímání společensky výbušných a politicky snadno manipulovatelných **negativních identit** (viz BOX 7A).

#### Box 7A. Identita a kompetence

Významný americký psycholog Erik Erikson (1974, 1982) dochází ve svých výzkumných analýzách formování identity k závěru, že lidská přirozenost spočívá v usilování o identitu, jež je založena na dvou základních principech. Jednak je to princip kompetence ve výrobních, sociálních a osobních vztazích. Druhým principem naší identity je vědomí sociální integrity ve světě sdílených „rozumných“ významů. Jde o míru naší zakotvenosti ve specifickém sociálním prostředí. Jak kompetence, tak integrity, jakožto hlavní principy naší identity, zahrnují transakci mezi jednotlivcem a společností. Obojího může být dosahováno pouze díky individuálnímu úsilí a prostřednictvím společenského uznání jeho hodnoty. Identita roste a je vyživována či frustrována pouze v komplexním sepětí jedince a společnosti. Erikson rozlišuje mezi pozitivní a negativní identitou. Negativní identita má většinou podobu znevažování či pseudo-vymezování. Bývá téměř pravidlem v situaci menšin, které se vymezují vůči dominantní kultuře, což zpravidla vede k posilování skupinových antagonismů a k agresí. Jejím dlouhodobým důsledkem bývá růst nenávisli, frustrace, nedostatek sebeúcty. Formování identity není nikdy přímočaré. Vždy existuje napětí mezi pozitivní a negativní identitou, Erikson tvrdí, že nebezpečí přisuzování negativní identity (at' už sobě, či druhým), tzn. vymezování vůči tomu, co odmítáme, at' už u sebe, či u druhých, je vždy přítomné. Jde však o to disponovat prostředky zvládnání tohoto nebezpečí. Různé identity mohou být v komplementárním, tak diskriminačním



(výlučném) vztahu a Erikson analyzuje diskriminaci (a šovinismus) jako zdroj patologického formování (negativní) identity. Identity, již je dosaženo viktimizací jiných, nazývá patologií. Ukazuje, že dynamika patologického formování identity může být různá, většinou však vede k nenávisti, k násilnému jednání a ke snaze o dominanci, mívá destruktivní politické a sociální důsledky. Lidé s negativní identitou jsou také náchylnější k manipulaci a k upínání se k autoritářským vůdcům. Pozitivní identita, jež nemá neurotickou povahu, a spočívá ve schopnosti demonstrovat svoji kompetenci, být integrální součástí komunity a budovat vazby vzájemnosti, vede k sebe/uspokojení (Marcia, 1997; Hoover, 1997).

Pokud opět zbavíme občanskou společnost její normativní přetíženosti, můžeme spatřovat jisté riziko v nerovnoměrné občanské participaci, nebo dokonce v nadměrné participaci. Přetíženost procesu politického rozhodování nadměrnou občanskou participací může zvláště při oslabení rozhodovacích mechanismů vyvolávat vážné problémy (Almond, Verba, 1963). I když se toto riziko může zdát (především v podmínkách ČR) jako málo reálné, nadměrná participace může vést k zahlcení rozhodovacích center a ke snížení efektivity rozhodování (např. moci soudní). Pokud občané nadměrně využívají opravných a odvolacích prostředků, které jsou zabudovány do institucionálního systému **kontroly a rovnováhy** (*checks and balances*), může to vést k dlouhodobému blokování rozhodovacích mechanismů. Například mnohé environmentální skupiny dokážou být v našich podmínkách neúnavné ve využívání opravných prostředků, ale také ostatní aktéři (včetně ústavních činitelů) rádi využívají (mnohdy bohužel) všech formálních možností k blokování rozhodovacích procesů, které by mohly rozhodnout v rozporu s jejich zájmy.

Nadměrná participace může být zvláště problematická v situaci malé informovanosti či vzdělanosti občanů a při oslabené schopnosti občanů akceptovat kompromis jako užitečný nástroj řešení společenských konfliktů. Růst politického populismu a extremismu a politická nestabilita jsou nevyhnutelným důsledkem takové situace (Schumpeter, 1996). O problému nerovnoměrné participace, který souvisí s otázkou reprezentativnosti konkrétní zájmové skupiny, jsme již hovořili ve 4. kapitole. Podíváme se na něj ještě jednou v souvislosti s legitimizační funkcí občanské společnosti.

## 7.4 V čem tkví autorita práva aneb O legitimizační funkci občanské společnosti

Legitimizační funkce spočívá v tom, že občanská společnost ve své nezávislosti a autonomii vytváří společenské zdroje politické moci, legitimizuje stát a jeho vládu (Dahrendorf, 1991: 96; Taylor, 1995: 207; Tester, 1992: 5). Moc státu, resp. vlády je legitimní pouze tehdy, pokud má důvěru občanů. Mají-li být zákony i výkon vládnutí dostatečně účinné, musí být založeny na důvěře a musí tuto důvěru ochraňovat. Pokud vláda, na niž byla na základě principu suverenity lidu moc lidu delegována, tuto důvěru ztratí, občané mají právo vládu vyměnit.

Mimopolitický statut občanské společnosti garantuje mimo jiné „rozumný“ výkon politické moci tím, že si občanská společnost nezávisle na politické moci vytváří veřejné mínění, které je pro politickou moc závazné. V žádné demokracii nelze „střednědobě“ vládnout v rozporu s veřejným míněním. Aby bylo možné takové veřejné mínění formulovat, musí občanská společnost představovat poměrně bohatou strukturu, kde dochází k vyhledávání, pojmenovávání a ověřování společenských zájmů a priorit, které podmiňují a ospravedlňují demokratický stát i politiku vlády. Zároveň zde také dochází k jisté selekci a modifikaci zájmů a hodnot. Zájmové skupiny mohou ustoupit od některých svých požadavků nebo je zmírnit, pokud zjistí, že ne získaly podporu, nebo dokonce vyvolaly odpor. Legitimizační požadavek občanské společnosti se může pohybovat mezi slabým (realističtější) a silným (utopističtější) či normativnějším vymezením, paralelně k výše zmíněné Taylorově definici (Taylor, 1995: 176).

Občanská společnost legitimizuje vládu tím, že:

1. souhlasí (ex post) s jejími kroky,
2. vláda vychází vstřícně nejzřetelnějším požadavkům vzešlým z občanské společnosti.

V souvislosti s lobbingem se často poukazuje na to, že legitimita působení zájmové skupiny je problematická z důvodů její nejasné reprezentativnosti. Konvenční přístup předpokládá, že „politická váha“ a úspěšnost zájmové skupiny při lobbování je odvislá od velikosti členské základny. Úspěšnost zájmové skupiny při prosazování svých zájmů se však zdaleka nemusí odvíjet od počtu členů, ale neméně záleží na její vnitřní kapacitě k jednání, o které jsme se již zmínili výše. Například určité společenské zájmy nejsou i přes svoji masovost schopné mobilizovat dostatečné zdroje a patřičně protěžovat

zmíněné přímé i nepřímé komunikační kanály mezi občanskou společností a státem. Dobrým příkladem je masa českých nekuřáků, která doposud téměř nic nez mohla proti lépe organizovaným zájmovým skupinám, které úspěšně rozptylují veřejné obavy z nebezpečných důsledků kouření. Tento fakt také souvisí s fenoménem černého pasažera, o kterém jsme se již zmiňovali v předchozích kapitolách. Jiné zájmové skupiny však mohou být velmi vlivné i přesto, že mají zanedbatelný počet členů. Příkladem mohou být malé profesionální **advokační skupiny**, které dokážou v pravém čase mobilizovat množství sympatizantů pomocí grassroots lobbingu a zároveň zručně a úspěšně operovat v politických sítích. Jejich vliv na tvorbu legislativy tak může být vzhledem k jejich velikosti a často i finančním zdrojům obdivuhodně silný (Císař, 2008).<sup>105</sup>

Z hlediska legitimitační funkce občanské společnosti však reprezentativnost zájmových skupin nepředstavuje zásadní problém. Zájmové skupiny nedisponují z definice svého statusu politickou mocí a ani o ni neusilují. Chtějí politické procesy **ovlivňovat**, nikoli o nich **rozhodovat**. Jejich cílem je ovlivňovat názory tvůrců veřejné politiky, nikoli vydávat zákony. Za jejich případné lobbistické úspěchy i neúspěchy vždy v konečném důsledku před veřejností odpovídá nějaký volený (a odvolatelný) veřejný činitel. Legitimita výstupů vládnutí je však v liberální demokracii vždy alespoň částečně důsledkem lobbistických aktivit. Tento výrok je neoddiskutovatelný jak z empirického, tak z teoretického hlediska. Z teoretického hlediska liberální demokracie, jak jsme si ukázali v předešlé kapitole, přirozeně počítá s konstitutivní rolí partikulárních zájmů při formování veřejného zájmu. Také empiricky by bylo možné doložit, že legitimita výstupů vládnutí je v liberálních demokraciích tím silnější, čím lépe je lobbování regulováno a čím profesionálněji (tedy také etičtěji) je lobbování zájmovými skupinami prováděno.

Zkušenost z USA ukazuje, že dlouhodobě úspěšní lobbisté by se měli vyznačovat důvěryhodností, osobní integritou a odbornou kompetencí. Kvalitní lobbista není pouhým zástupcem svého klienta (zájmové skupiny), ale také odborníkem v určité oblasti veřejné politiky, který si v zájmu zachování důvěryhodnosti a udržení svých kontaktů nemůže dovolit poskytovat zkreslené či neúplné informace. Postupem profesionálního lobbingu je naopak prezentace **všech** faktů (včetně těch sporných), tedy i otevřená polemika s argumenty zpochybňujícími postup a požadavky zájmové skupiny, kterou reprezentuje. Profesionální lobbista neskrývá eventuelní nevýhody akcepto-

105 Například Ondřej Císař ve svém výzkumu (prováděném mezi léty 1993 a 2005) dochází k závěru, že profesionální advokační skupiny (Císař hovoří o tzv. novém transakčním aktivismu) jsou nejtypičtější formou občanských aktivit v postkomunistické střední Evropě.

vání požadavků, které prosazuje, spíše je odkrývá a snaží se rozptýlit obavy z možných dopadů (Graziano, 2001: 15). Nezbytnou součástí profesionálního lobbingu, který zvyšuje šance na úspěch, by ostatně mělo být i vyzářování osobního přesvědčení o oprávněnosti vznášených požadavků i o postupu jejich prosazování.

Jak bylo již opakovaně řečeno, transparentní a regulovaný lobbing je nekonečným rezervoárem informací, který může nejen posilovat legitimitu, ale i odbornou kvalitu výstupů politického rozhodování. Prostor pro působení lobbistů je dán jednoduše tím, že vláda, parlament i ministerstva by měly řešit ohromné množství problémů a potřebují obsáhnout velké množství informací a přitom zpravidla nedisponují dostatkem zdrojů. Zvláště poslanci a senátoři jsou nuceni zaujímat stanoviska k obrovskému množství problémů, v nichž se při nejlepší vůli nemohou zcela vyznat (Wilson, 1995). Kdybychom zakázali prosazování zájmů a zrušili lobbing (jak někteří navrhuji), což by ve skutečnosti znamenalo, jak říká Schendelen (2004: 317), „konečné“ vítězství jedné dominantní zájmové skupiny, připravili bychom se o nepříliš drahý, relativně spolehlivý a trvalý přísun velkého množství informací, které bychom dokázali shromažďovat jen pomocí ohromné a těžko ufinancovatelné byrokracie.

Také teoreticky, jak bylo již řečeno, lze poměrně snadno obhájit tvrzení o nevyhnutelnosti zájmového zprostředkování a prospěšnosti lobbingu pro demokracii. Legitimitační funkce občanské společnosti se může uplatňovat pouze při existenci veřejné sféry, kde může docházet k veřejné reprezentaci zájmů. Jen veřejná reprezentace zájmů může vést k zájmovému vymezení a zájmové selekci, jež je v liberální demokracii živnou půdou politického konfliktu. Bez veřejné reprezentace společenských zájmů a konfliktů nelze relevantní společenské konflikty – pomocí soutěže politických stran – institucionalizovat a není tedy možné nalézání či formování legitimního veřejného zájmu. Veřejný zájem je v liberální demokracii pojímán jako odvozený ze zájmů partikulárních, nikoli naopak. Veřejný zájem je pak výsledkem dohody mezi nimi, má proměnlivý a často pouze procedurální charakter a jeho cílem je především ochrana partikulárních zájmů a odstraňování případných třecích ploch mezi nimi. V liberální demokracii nepředstavuje veřejný zájem nějakou apriorní či objektivní kategorii a politika zde není chápána jako cesta za poznáním či jako hledání správného řešení. Jak konstatoval již Tocqueville (1992), politika je v liberální demokracii chápána jako horečnatý proces hledání dohody mezi partikulárními zájmy, které jsou vždy rozpoznány jako prvotní. Veřejný zájem by měl představovat aktivně zformovaný a spravedlivý morální konsenzus, ke kterému se dospívá na základě veřejné diskuse (a podle pravidel), jež by měla mít (v ideálním případě) povahu racionální

argumentace, což předpokládá existenci relativně aktivní a poměrně vzdělané občanské veřejnosti. Bez aktivního a transparentního působení zájmových skupin ve veřejné i politické sféře nemůže být formulován či konstruován (natož pak prosazován) legitimní veřejný zájem.

Selhávání legitimizační funkce občanské společnosti odpovídá nebezpečí ztráty legitimacy státu a politických institucí (Cohen, 1999: 78; Fullinwider, 1999: 2; Sullivan, 1999: 33). Jestliže demokratický stát není schopen respektovat zájmy občanů či zájmových skupin, ztrácí jejich důvěru. Pokud stát a politické instituce nemají důvěru občanů, potom nemohou efektivně a demokraticky spravovat a vládnout, zákony přestávají být účinné a celý politický systém se ocitá v ohrožení. Pouze politické strany nestačí k navazování a udržování vztahů důvěry mezi občany a státem. Právě pokud jde o navazování a udržování vztahu důvěry mezi státem a občany, představuje občanská společnost klíčovou strukturu, jež dodává demokratickému státu důvěryhodnost a sílu. V souvislosti s demokratickou transformací postkomunistických států mnozí poukazují na nízkou míru důvěry občanů v politické instituce jako na hlavní překážku demokratické transformace (Müller, 2002; Mishler, Rose, 1997; Sztompka, 1998). V důsledku ztráty legitimacy politických institucí může docházet jak k úbytku politické participace, tak k nekontrolovanému růstu státní moci i ke ztrátě společenské soudržnosti (viz BOX 7B).

Pokud opět vysvlékneme občanskou společnost z jejího normativního hávu, můžeme označit jako vážné riziko, kterému demokracie čelí, přílišnou až nekritickou důvěru občanské společnosti vůči státním institucím a oslabení racionálního diskurzu uvnitř občanské společnosti samé (Habermas, 2000). To může být důsledkem, ale také příčinou oslabení racionálního diskurzu ve sféře politické moci. Nekritická důvěra je většinou výrazem nedostatečné politické gramotnosti masy občanů a je zpravidla doprovázena růstem populismu, šovinismu, intolerance a fabulováním falešných obrazů nepřítelů ze strany držitelů moci, jež podporuje formování zmiňovaných negativních identit (viz BOX 7A). Nekritická důvěra otevírá široký prostor pro zneužívání politické moci, která je většinou doprovázena malou efektivitou politických institucí a vysokou mírou klientelismu a korupce.

#### BOX 7B Krize důvěry v Česku

Nedostatek občanského sebevědomí (nedůvěra v sebe), nedůvěra v druhé lidi (které neznám), a nedůvěra v instituce představují tři roviny krize důvěry v ČR (ale i v ostatních postkomunistických zemích). Kritická (aktivní) nedůvěra sama o sobě může být pro demokracii žádoucím jevem, mezi občany ČR však převládá vztah apriorní a nekritické (pasivní) nedůvěry ve stát, v jeho

instituce (především parlament) a jejich představitele. Postojem apriorní nedůvěry se občané vzdávají nejdůležitějšího prostředku kontroly i vlivu, kormidla i záchranné brzdy, jež v demokracii ospravedlňuje výkon politické moci a zamezuje jejímu zneužívání. Udržitelnost demokracie závisí na tom, zda jsou občané schopni aktivně investovat důvěru ve své politické zástupce. Součástí aktivního investování důvěry je, jako při každé investici, určité riziko a průběžné vyhodnocování investice. Aktivní investování důvěry vede k šíření a množení důvěry. Aktivní důvěra vychovává, zavazuje a umožňuje rozvinutí transparentního a odpovědného vládnutí. Slepá (pasivní) nedůvěra naopak uzavírá možnosti učení i jednání, rozvolňuje, svádí k neodpovědnosti, posiluje obavy a strach. Popření principu „důvěřuj/aktivně“ a jeho nahrazování principem „nedůvěřuj/pasivně“, vyvolává četné negativní politické, právní, ekonomické a sociální důsledky:

- Podihamuje flexibilitu a **reflexivitu politických institucí** a jejich citlivost a otevřenost vůči veřejnosti. Kdo z poslanců a senátorů by se bál ztráty důvěry občanů, když ta je již beztak značně oslabena? Ztráta důvěry není v situaci apriorní nedůvěry možná, neboť nelze ztratit něco, co nemám. Je proto do jisté míry racionální, že občané ve veřejných funkcích nevyvozují ze ztráty důvěry osobní a politické důsledky.
- Přispívá tak k „pěstování“ **politické neodpovědnosti** (viz BOX 7C). Patří k charakteristickým rysům politické kultury v ČR, že politici neodstupují ze svých funkcí v situacích, které politici ve vyspělejších demokraciích obvykle řeší rezignací. To, že se politici neobávají ztráty důvěry, je samozřejmě z hlediska rozvoje demokratických institucí zásadní problém, neboť to otevírá široký prostor pro netransparentní a neodpovědný výkon politické moci.
- Snižuje **motivaci občanů** vstupovat do politické, potažmo veřejné sféry. Kdo by se v takové situaci chtěl stát nositelem občanům odcizené a stigmatizující politické moci? Kdo by na sebe vzal háv nedůvěryhodnosti? Snad jen ten, komu takové postavení nevadí? Začarovaný kruh nedůvěry se tak uzavírá.
- Brání také efektivnímu rozvinutí celé řady právních a **ekonomických institucí**. Výzkumy ukazují, že existuje pozitivní korelace mezi mírou důvěry a ekonomickým bohatstvím. Důvěra je podle ekonomické teorie pozitivní externalitou, která zvyšuje míru předvídatelnosti ekonomických aktérů směny i celkového prostředí, snižuje transakční náklady, láká investory a stimuluje ekonomický růst.
- Brání rozvoji **vlády práva**. Občanská společnost vzniká a je udržována **důvěrou** ve formální pravidla v prosazování a střetávání zájmů v každodenním životě (Alexander, 1998: 2). Koncept občanské společnosti je konceptem slušné a zdvořilé společnosti. Lidé s rozdílnými zájmy a názory mohou mezi sebou spolupracovat proto, že jsou k sobě navzájem slušní a zdvořilí a že dodržují pravidla. A to ne snad z důvodu jejich dokonalosti (dokonalá pravidla, tedy pravidla, která by vyhovovaly všem, neexistují), ale proto, že existence pravidel je chrání před nástrahami anonymního prostředí masové společnosti.
- Znesnadňuje vytváření **občanské kolektivní identity**, jež se váže k institucím a formálním pravidlům, čímž otevírá prostor pro identitu organicko-národní, která má v Česku historicky dominantní postavení, která však brání rozvinutí liberální kultury.

**BOX 7C Politická odpovědnost**

Pojem **politické odpovědnosti** není většinou ze strany českých politiků interpretován tak, jak je na severozápadě Evropy obvyklé. Místní politici, jsou-li například obviněni z trestného činu, se často hájí principem presumpce nevin. Tento princip, který je relevantní v právní oblasti, však není v demokratické politice sám o sobě směrdatný. Zde naopak v jistém smyslu platí princip presumpce „viny“, což znamená, že politik by měl dobrovolně a permanentně odkrývat, vysvětlovat a zdůvodňovat své politické kroky a rozhodnutí, čímž jedině může udržovat či posilovat důvěru veřejnosti v politiku. Odstoupení z veřejné funkce zároveň neznamená příznání viny, jak se u nás často tvrdí. Je reakcí na oslabení politické kompetence, která je v demokracii postavena na důvěře, nikoliv na nevině. Odstupující politik pouze říká občanům: „Nemám-li vaši důvěru, nemohu vás dále vést a zastupovat.“

## 7.5 Musíme společnost konstruovat nebo prostě existuje? (integrační funkce)

Občanské společnosti jsou spojovány s očekáváním, že zde dochází k vytváření vztahů přináležitosti a loajality, tedy k **sociální i systémové integraci** (Cohen, 1999: 55; Dahrendorf, 1997: 58; Shils, 1991: 10; Sullivan, 1999: 37). Opakovaná účast na dění v občanské společnosti zprostředkovává zkušenost, že na to, aby byl náš hlas slyšet a náš zájem zohledněn, se potřebujeme spojit s někým jiným. Vytváření zájmových koalic bývá také považováno za jednu z nejdůležitějších strategií lobbování. Pokud chceme v silně rovnostářské demokratické společnosti ovlivňovat a efektivně působit, musíme spolupracovat s druhými. Vzniká pocit přináležitosti ke konkrétní zájmové skupině či společenství. Občanská společnost tak zakládá prostor pro reprodukci a ověřování sdílených hodnot, norem a symbolů a zpravidla tak zprostředkovaně dochází k vytváření pocitu přináležitosti k celé společnosti i politickému systému. Procesy veřejné komunikace v rámci zájmového sdružování a prosazování/obhajování přispívají k ověřování a reprodukci morálního řádu. Můžeme to formulovat i tak, že pokud občan sledují společně své zájmy, sociologicky významné není pouze to, jaké zájmy sledují, neméně významná je také skutečnost, že své zájmy sledují **společně**.

Nejdůležitější přitom není skutečnost, zda jsou všichni schopni realizovat své zájmy. Jde spíše o to, co Taylor (1994: 38) jednoduše nazývá „*pocitem*

*lidí, že se jim naslouchá“* a že se všem naslouchá stejnou měrou. Musíme přihlížet také k charakteru politického procesu, nejen k jeho výsledku. Důležitý je onen pocit, že naše požadavky byly vyslechnuty a i když nebyly momentálně realizovány, je možno pokusit se je realizovat kdykoli v budoucnu. Byli jsme vyslechnuti a kdykoli v budoucnu nám bude dána možnost, abychom své stanovisko opět objasnili v debatě.

Je důležité si uvědomit, že zájmové skupiny mohou v politické hře buď získávat, nebo ztrácet, mohou však také neztrácet, avšak jakýkoli momentální výsledek hry může mít pro zájmovou skupinu dlouhodobější důsledky. Bylo již řečeno, že lobbing je velmi komplexní hra o mnoha fázích. Špatný vnější obraz zájmové skupiny také bývá považován za jednu z hlavních překážek participace zájmové skupiny (Schendelen, 2004: 319). Zájmová skupina sice může momentálně vyhrávat, zároveň ale mohla svým postupem poškodit svoji důvěryhodnost, omezit si přístup do veřejné či politické arény a snížit svoji vyjednávací kapacitu. Mohla také naopak prohrát, avšak posílil svoji veřejnou reputaci, zachovat si silnou pozici v politické aréně a posílil svoji důvěryhodnost u partnerů, tedy zvýšit pravděpodobnost, že se jí daný výsledek politické hry podaří v krátkém čase změnit.

Jak ukazuje Schendelen (2004) na příkladu lobbingu při institucích EU či Graziano (2001) na příkladu USA, současné trendy v metodách lobbingu jasně ukazují na to, že moderní zájmové kolbiště je považováno za férovější než dříve a agresivní styl zájmového prosazování se v něm dokáže uplatnit stále méně. Tradiční zájmové skupiny zpravidla vycházely z arogantního přesvědčení o své nadřazenosti, naopak nové metody lobbingu jsou založeny na přesvědčení, že oblast i rozsah vlivu zájmové skupiny jsou vždy omezené a že se vyplatí pěstovat důvěru partnerů i respekt vůči soupeřům. Většina zavedených zájmových skupin v EU i v USA dnes disponuje dostatečnými kapacitami na účinný protilobbing. Schendelen dokonce argumentuje tím, že lobbování se postupně mění v jakýsi management veřejných záležitostí (*public affairs management*), který respektuje hranice svého vlivu, avšak o to větší důraz klade na analytickou a organizační přípravu, „otevírání dveří“ vůči svému okolí, ke kterému se nestaví konfrontačně, nýbrž se zaměřuje na jeho permanentní monitoring a vytváření koalic s klíčovými partnery. Profesionální zájmové skupiny se snaží nalézat optimální kompromis mezi svými požadavky a aktuálními možnostmi, který je založen na důkladném monitoringu „okolí“ zájmové skupiny. Vstupy profesionální zájmové skupiny do politického systému tak mimoděk vytvářejí blahodárný tlak na posilování expertizy v rozhodovacích procesech.

Podle Schendelena (2004) však zpravidla platí, že čím aktivněji a profesionálněji zájmová skupina k prosazování svých zájmů přistupuje, tím spíše



že se dokáže z chyb poučit, případně jim včas předcházet. Slabost diktatur podle Poppera spočívá v tom, že dříve či později zničí plody svého úspěchu, neboť nedokážou své omyly – díky absenci svobody – včas odhalit a přiměřeně na ně reagovat. Otevřenost sociálních systémů je základním předpokladem, který umožňuje probíhání sociálních i politických změn, které jsou při vždy neukončeném stavu našeho vědění nevyhnutelné. Otevřená společnost je společnost, jež utváří sama sebe, z čehož vyplývá podle Poppera pro mnohé bolestné zjištění, že nelze utéci před odpovědností za její stav. Otevřená společnost se vyznačuje vírou ve svobodu a jednotlivci se v ní musí rozhodovat osobně a odpovědně, neboť jedině on sám nese odpovědnost za svá rozhodnutí.

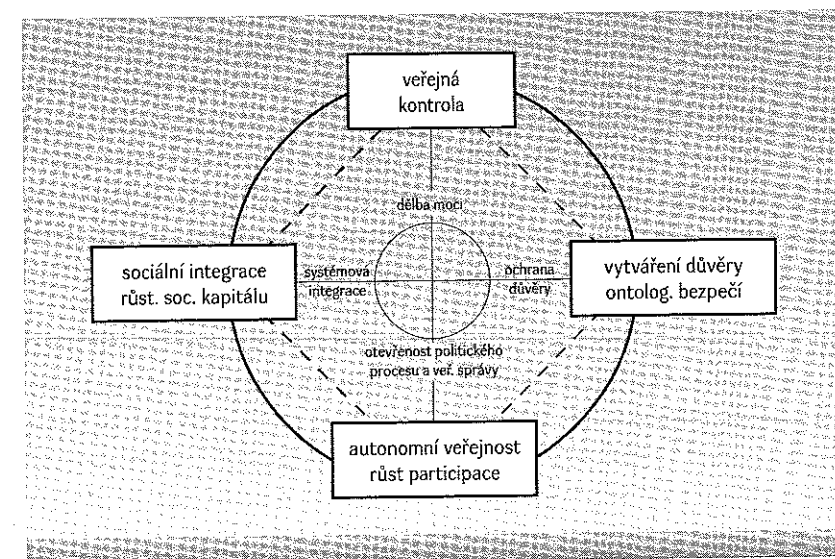
## 7.6 Jak pěstovat občanskou společnost?

Pokusme se na závěr položit si otázku, jež stojí v pozadí mnoha sociálně-vědních diskusí: „Jak budovat občanskou společnost? Je vůbec možné a žádoucí usilovat o rozvoj tohoto „tvůrčího chaosu“, jak občanskou společnost eufemicky nazval Dahrendorf (1991: 95), jež vznikla na Západě a je plodem obtížně přenositelné dějinné zkušenosti?“ Osobně se domnívám, že oprávněnost takové otázky je neoddiskutovatelná a jakkoli mnozí poukazují na nepotřebnost konceptu občanské společnosti (Kumar, 1993), není náhodné, že dnes představuje jeden z nevlivnějších konceptů v sociálních vědách. Současné společnosti jsou dnes dramaticky ovlivňovány především globalizačními procesy, které s sebou přinášejí také neúprosný růst rizik a nejistot, jež zásadně ovlivňují jak naše bezprostřední prožívání, tak mnohé institucionální změny. Otázka občanské společnosti nabývá na závažnosti také proto, že je otázkou po způsobu redukce těchto rizik či jejich transformace do sociálně únosné a lidsky snesitelné podoby. Koncept občanské společnosti se pokouší přistoupit k současným problémům moderní společnosti s vyšší mírou citlivosti než jiné důvěrně známé koncepty a snaží se tyto problémy analyzovat ve vzájemných vztazích a jejich komplexitě (Bryant, 1993: 399; Smith, 1998: 133).

Pokud přijmeme marxistický princip, že společnost nestačí pouze poznávat, ale je potřeba ji také měnit, můžeme spolu s Giddensem (1998: 138) konstatovat, že cesty k vytoužené sociální změně mají malý praktický vliv, pokud nejsou spojeny s možnostmi institucionalizace. Předkládané schéma lze přepsat do podoby institucionálních záruk zmíněných funkcionálních dimenzí či institucionální prevence rizik liberální demokracie (Schéma 7D).

Je však zřejmé, že institucionální vyjádření zmíněných funkcionálních dimenzí ve vztahu občanské společnosti a demokratického státu je samo o sobě ovlivněno kontrafaktuálním charakterem modernity, a proto také ani v tomto případě není možné striktní oddělení mezi realistickým a utopickým myšlením.

**Schéma 7D** Záruky funkcionálních dimenzí ve vztahu občanské společnosti a státu



Protože každá sociální interakce se vyznačuje přítomností nejméně dvou aktérů, také funkcionální dimenze ve vztahu občanské společnosti a demokratického státu jsou garantovány jak „poptávkou“ po jednotlivých aspektech občanské společnosti ze strany občanů, tak „nabídkou“ možností pro uplatnění aspektů občanské společnosti ze strany mocenských center. U každého ze čtyř zmiňovaných vztahů můžeme tedy rozlišit dvě protistojné – a často nevyvážené – polohy, jež do vztahu vstupují a zaručují jeho dynamiku a vitalitu. Pokud začneme na horním okraji vertikální osy, institucionální prevenci rizika centralizace, byrokratizace, růstu a zneužívání státní moci můžeme nepochybně spatřovat v aktivní **kontrole** politické moci **nezávislou veřejností**. Ze strany občanské společnosti jde tedy o vytváření předpokladů, mechanismů a forem kontroly státu nezávislou veřejností. Klíčovým požadavkem je garance nezávislosti médií, zajištění pluralismu na mediálním trhu a vhodné mechanismy veřejné kontroly médií, především televize.



zajištění profesionální a morální integrity v **přístupových bodech**, ve kterých je občan se státem konfrontován (Giddens, 1998). Starost o kvalitní a nezávislé soudnictví není možné v této souvislosti nezmínit. Dále je možné zmínit institucionální zajištění transparentního a nezávislého vztahu státu a jeho představitelů ke sdělovacím prostředkům a agenturám výzkumu veřejného mínění či důslednou právní ochranu dětí a kvalitní systém dětské sociální péče. Stát sice dětem nemůže zajistit pocit **ontologického bezpečí**, může se však pokusit uchránit ty „méně šťastné“ před zbytečnou deprivací například tím, že bude důsledněji předcházet projevům domácího násilí. Fakt, že čeští rodiče utýrají rok od roku více dětí, nesvědčí o příznivém trendu pěstování občanské společnosti. Podle odhadů je v ČR týráno 20 000–40 000 dětí, tedy 1–2 % dětské populace (Plaček, 2008).

Pokud budeme postupovat dále po horizontální ose „bezpečí“ směrem (doleva) k integrační dimenzi ve vztahu občanské společnosti a státu, ze strany státu jde pak především o podporu **systémové integrace** jednotlivců i skupin v rámci jednoho politického systému. Jde především o vytváření a zajišťování politických a správních mechanismů, jež budou garanty politiky vzájemného respektu a uznání, a to jak vůči skupinám, tak vůči jednotlivcům. Z možných nástrojů takovéto systémové integrace lze jmenovat například **afirmativní akci** (pozitivní diskriminaci) v podobě zavádění garancí politické, občanské, správních i profesní participace menšin. V otázce posilování sociální soudržnosti jsou důležitá i mnohá opatření, která byla již zmíněna v souvislosti s vertikální osou „svobody“, jako zajišťování právních záruk skupinám (menšinám) i jednotlivcům či institucionální rozvoj v otázkách vzdělávání a aktivní role státu v pěstování tolerance a smyslu pro názorovou pluralitu (Cohen, 1999: 72). Konečně postupujeme-li dále po horizontální ose směrem k levému vnějšímu okraji, jedná se o **sociální integraci** samu, o podporu sociální soudržnosti a kvalitu sociálních vztahů. Samozřejmě neexistuje žádný spolehlivý návod, jak produkovat společenskou solidaritu a soudržnost. Kvalita sociálních vztahů je podmíněna mnoha faktory, mezi ty nejdůležitější ale bezpochyby patří role rodiny. Mnozí sociální vědci docházejí ve svých výzkumech k závěru, že rodina, resp. její rozpad, tvoří pravděpodobně základní klíč k vytváření sociálního kapitálu a důvěry, resp. jejich úbytku (Možný, 2006; Putnam, 2000; Uslaner, 2002). Dobře fungující **demokratická rodina** je sice obtížně dosažitelná, zato však o to spolehlivější lék na posilování sociální soudržnosti. Proto by stát měl usilovat o aktivní rodinnou politiku. Je jasné, že také ostatní výše zmíněná opatření, která posilují a ochraňují v menší či větší míře výše zmíněné funkcionální dimenze ve vztahu občanské společnosti a státu, hrají při posilování sociální soudržnosti nezanedbatelnou roli.

Mezi zmíněnými čtyřmi funkcionálními dimenzemi ve vztahu občanské společnosti a demokratického státu existují četné reflexivní vazby a rezonance. Není snadné seřadit možné příčiny selhávání procesu demokratického politického rozhodování podle jejich významnosti a je jisté možné mezi nimi nalézat a interpretovat různé souvztažnosti. Téma, které sledujeme, je velmi komplexní. Není vždy možné jednoznačně určit, která rizika představují příčiny a která důsledky rozkladu funkcionálních dimenzí ve vztahu občanské společnosti a demokratického státu. Je nicméně jisté, že všechna představují vážná rizika pro stabilitu a rozvoj demokracie.