

zí stejně tak jako v demokratických státech obecně uznávané právní principy.

Pokud jde o tzv. *sekundární právo* komunitární (dnes EU), jde o obecně závazné právní akty vydávané k tomu oprávněnými orgány EU, dříve ES, tj. nařízení (jsou pro členské státy přímo závazné na územích členských států), směrnice (jsou závazné pro členské státy zprostředkovaně, tj. členské státy je musí implementovat do svého právního řádu), rozhodnutí (zavazují adresáta – v praxi však mívají někdy i nařízení formu rozhodnutí a naopak; z této skutečnosti vyvodil Evropský soudní dvůr, že obsah právního aktu ES je zásadní pro určení, jak má být právní akt kvalifikován.¹⁴ Z hlediska ústavněsoudní komparativistiky jde o soudní výrok zajiště správný; avšak ojedinelý, neboť cosi vypovídá o formální kvalitě soudem interpretovaných právních aktů.

Ústavně-právní kompara-tistika a právní řád Evropské unie

Pokud zkoumáme „právní řád“ EU z hlediska ústavněprávní komparativistiky, je třeba konstatovat, že v jeho praktické funkci (právo EU ve vztahu k právním řádům členských států) nacházíme mnohé shodné rysy s právním řádem typického federativního státu. Rozhodující je zde zejména skutečnost, že také obecně závazné normativní akty sekundárních právních předpisů EU jsou zásadně nadány (včetně rozhodnutí Evropského soudního dvora) vyšší právní silou než ústavní právo členských států EU, a to s výjimkou těch ustanovení ústav členských států EU, která jsou označována jako nezměnitelná a nedotknutelná (viz např. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k Mastrichtské smlouvě¹⁵). Pro postupnou ústavní přeměnu EU ve federativní stát není tato skutečnost závaznou brzdou, neboť nezměnitelnými ustanoveními ústav členských států EU jsou ustanovení o základech demokratického zřízení a především ustanovení o základních lidských a občanských právech, která již dnes tvoří společné hodnoty všech členských států Evropské unie.

¹⁴ 16. 17/1962 Confédération Nationale des Producteurs des Fruits et Légumes v Rada ministrů (1962) SbsSd 471.

¹⁵ BVerfGE 89, 155; Stov. k tomu Steinberger, H., *Anmerkungen zum Mastricht-Urteil des Bundesverfassungsgericht* (in Kommelhof, P., Kirchof, P., ed., *Der Staatenbund der Europäischen Union*, Heidelberg 1994), str. 25 n.; Lecheler, H., *Das Subsidiaritätsprinzip*, Berlin 1993, str. 46 n.

Vytváření Evropské ústavnosti není možné pojímat pouze z hledisek právních, ale je zde nutné a zároveň zcela samozřejmě uplatnění hledisek politologických, sociologických, etnologických a dalších. Ide o jev multidimenzionální, vyžadující plynulý postupný evoluční vývoj, kde nelze příliš uplatňovat politickomocenské tlaky a výsledky těchto tlaků prosazovat s nevhodným urychlením prostřednictvím překotného navrhování právních změn. V procesu sjednocující se Evropy vystupuje nejvíce do popředí princip konsensuality, který ve vývoji demokratického uspořádání je nutno zvláště zdůrazňovat. Postupná federalizace Evropy je možná jen tehdy, bude-li k tomu dostatečný vnitřní souhlas občanů všech členských států EU. Tento vnitřní souhlas se bude kvalitativně vyvíjet po několika generaci. Pouze mnogenerační vývoj umožní, aby zanikly pocity křivd, skrytého nepřátelství, xenofobie, pocity méněcennosti, či naopak nadřazenosti, které brání kultivovanému evropanství. Bude k tomu rovněž třeba rozsáhlých nadnárodních samoregulačních ekonomických, sociálních a ekologických změn, také vyžadujících vnitřní konsensus občanů.

3. Teorie vládnutí (governance) a její pojetí ústavnosti a demokracie

Teorie procesu vládnutí (governance) se explozivně rozšířila koncem druhé poloviny devadesátých let 20. století, i když politický i vědecký koncept procesu vládnutí se sporadicky objevuje v teoretickém (Jean Leca) a politickém myšlení (Willy Brandt) koncem let osmdesátých. Koncept procesu vládnutí je reakcí na zaostávání vývoje ústavních systémů (včetně foren vlády) a mezinárodněprávních institucí řešit soudobé potřeby globalizující se společnosti.

1. Globalizace znamená, že veškeré závazné společenské procesy se stávají v důsledku stále intenzivnější propojenosti společenského dění celosvětovými. Vzájemně se podmiňují jejich příčiny i následky.¹⁶ Společenský pohyb se tak dostává do nové fáze interakce s pohybem přírodním, přírodní evolucí, neboť – a to si mnohdy málokdy

¹⁶ Mendes, C., *Development, modernization, globalization: the contemporary construction of subjectivity*; (in L. E. Soares, ed., *Cultural Pluralism. Identity and Globalization*, UNESCO, ISSC, EDUCAM, Rio de Janeiro 1999, str. 29–72).

ve společenských vědách uvědomujeme, přírodní procesy byly globálními žďy, dávno předtím, než to člověk poznal. Tzv. přírodní globální problémy současnosti, o nichž se dnes často mluví a s nimiž dosavadní panující politické systémy dosud nebyly a nejsou schopny nic udělat (neboť hodnota responzivnosti i responzibility je v nich dosud potlačena hodnotou svobodného trhu), jako je poškozování atmosféry, likvidace deštných pralesů, oteplování ovzduší, rapidní úbytek biodiverzity hrozící bezprostředně její úplnou ztrátou, jsou přírodními problémy globálně vyvolanými lidstvem, nikoliv přírodou samou.

Globalizace společenských procesů
Globalizace společenských procesů je umožněna nesmírným zdokonalením informační technologie – především v tom je její pozitivum. Tento faktor vyvolává informační propojenost a informační proniknutelnost. Informační propojenost je jev z hlediska technologickeho pokroku snadno pochopitelný, poznatelný a z hlediska jeho vlivu na společenské útvary kdekoliv na světě snadno identifikovatelný.

Mnohafaktorovost globalizace
Globalizace je jevem mnohafaktorovým. Má své dimenze ekonomické, technologické, informační, politické, kulturní, státní, ekologické, sociální, zdravotní, psychologické, kriminologické a mnohé další. Ve zkrácené podobě můžeme říci, že zahrnuje všechny jevy spojené s tím, že z uzavřených komunit, jakými dosud jednotlivé státy byly, se stávají v evolucioním procesu globalizace komunity otevřené, především komunitám vzdálenostně i kulturně nejbližším, tj. komunitám v rámci regionu.¹⁷

Globalizace politické a ústavní kultury
2. Předmětem našeho zájmu není globalizace vůbec v celém širokém spektru jejích dopadů, ale globalizace politické a ústavní státní a právní kultury. Je přitom samozřejmé, že též na globalizaci politické a ústavní kultury všechny ostatní aspekty globalizace výrazně působí. *Politickou a ústavní kulturou rozumíme modelové, občany státu vnitřně akceptované vztahy občanů, občanské společnosti a státu a rovněž občany vnitřně akceptované modely politického a ústavního systému vytvořené na základě hodnot uznávaných danou společností.*

A tu se setkáváme s jevem, který v této oblasti globalizace převládá, a tím je regionalizace. Politická a ústavní kultura se stává globální

¹⁷ Robertson, R., *Values and Globalization: communitarianism and globality* (in L. E. Soares, op. cit.), str. 73–97.

tím, že ve své první a relativně dlouhou trvající fázi není celosvětovou, tedy globální v pravém slova smyslu, ale stává se politickou a ústavní kulturou regionální, která stále větším množstvím politických, státních, právních a kulturních faktorů spojuje určitý světový region. Položme si otázku: pokračuje globalizace především ekonomická, technologická, informační, ekologická atd. stejně rychle jako globalizace ústavní a politické kultury? Naše odpověď zní nikoliv. Kde hledat důvody této odlišnosti? Podle našeho názoru vyplývají ze všeobecného zpozdování ústavního a politického systému, jakož i systémů nadstátních ve srovnání s vývojem ekonomiky a technologií (srov. explozivní vývoj nadnárodních společností vymykajících se možnostem státní kontroly). Pohlédneme-li na politické a ústavní systémy, zjistíme, že jejich vývoj byl ve srovnání s vývojem shora uvedených oblastí zcela zanedbatelný. Zaměříme se na region evropský, kde je nutno rozlišit státy vyspělé a tzv. posttotalitní demokracie. Vidíme, že změn v ústavním systému zde nastalo v uplynulých padesáti letech nepatrně. V posttotalitních státech došlo do značné míry k návratu k ústavním systémům, které zde existovaly před nastolením totalitních systémů. Srovnáme-li futurologickou vědeckou literaturu z oblasti politikologie a konstitucionalistiky, vydanou v průběhu padesátých až sedmdesátých let ve vyspělých demokratických státech, která předpovídala podstatně a žádoucí změny politických, ústavních a právních systémů, jejich modernizaci odpovídající současnému, rychlému, především ekonomickému, technologickému a populačnímu vývoji, zjistíme, že z těchto projektovaných změn se uskutečnilo nesmírně málo. Přitom zdaleka nešlo o změny nepodstatné, ale naopak velmi významné.

Požadavek ústavních změn se začal prosazovat především v průběhu konce padesátých až počátku sedmdesátých let (spojený s návrhem realizace do roku 2000) v předních demokratických státech evroamerické oblasti. Klíčovou prognostickou prací zde byla kniha kolektivu vědců, ustaveného v rámci Komise pro rok 2000 americké Akademie umění a věd.¹⁸ Především v této knize, ale i v dílech ostatních autorů – konstitucionalistů, politologů a sociologů nejen v USA,

Regionální politická a ústavní kultura

Požadavek ústavních změn

¹⁸ Perloff, H. H., *The Future of the U.S. Government*, New York 1972.

ale též v ostatních předních demokratických státech Evropy, byly v průběhu padesátých až počátku sedmdesátých let vysloveny myšlenky, na jejichž základě vznikly potom expertní studie konkrétních změn ústavního uspořádání. Tyto projekty se zcela shodovaly v jednom záměru: provést požadované změny do roku 2000. Jejich cílem bylo, aby uspořádání ústavní organizace státu postupovalo s expozitivními globalizačními změnami ekonomickými, technologickými, ekologickými atd., to jest, aby zejména přední rozvinuté státy euroamerického regionu byly schopné na tyto změny reagovat tak, aby jejich ústavní i zákonná organizace vyjadřovala nikoliv jen vysoký stupeň odpovědnosti (responsibility), ale též citlivosti a vnímavosti (responsivnosti) k probíhajícímu změně ve společnosti. Snahou zde bylo vytvořit státní moc, která tím, že vládne, neuskutečňuje pouze svou vůli na základě údajně genialních, ale ve skutečnosti krátkodobých a krátkodechých, at již socialistických, sociálně demokratických, liberálních či konzervativních teorií, ale je schopna se z procesu vládnutí – střetem s novými faktory a skutečnostmi – neustále pokorně učit, jak nejlépe plnit to, co je základním posláním demokratické státní moci – veřejnou službu společnosti, jak to již před více než třiceti lety vyjádřil profesor Karl W. Deutsch z Harvardovy univerzity. Naším úkolem zde není hodnotit, zda všechny zmíněné projekty tyto úkoly splňovaly, zda všechny byly domyšlené a plně schopné realizace – to vše bude možné posoudit až v delším časovém horizontu. Co však můžeme říci zcela jednoznačně, je to, že dnes ústavní systémy a formy vlády jimi upravené, stejně tak jako instituce mezinárodní jen s obtížemi a často s velkým zpožděním řeší to, co by v zájmu společnosti řešeno být mělo. V tom je důkaz dávno ověřený, že realizace každého poznání se opožďuje za bytím. Technologický a ekonomický rozvoj předstihl ústavní a mezinárodní (regionální) uspořádání.

Konkrétním impulzem pro formování konceptu procesu vládnutí byl, jak uvádí Jean Leca,¹⁹ často velmi obtížný proces rozhodování v Evropské unii, vyplývající z tranzitivního charakteru institucionálního řešení EU.

Proces
rozhodová-
ní v Evrop-
ské unii –

impulz
změn
56

¹⁹ Leca, J., La gouvernance de la France sous la Cinquième République: une perspective de sociologie comparative, De la Vème République à République à l'Europe, Homage to Jean-Louis Quermone, Paris 1996, str. 260.

Za této situace a s ohledem na krizi soudobé státnosti zejména ve vztahu ke globalizující se ekonomice a možnostem řešení klíčových otázek světových regionů byla vytvořena z podnětu Willy Brandta Komise pro globální vládnutí (Commission on Global Governance), která v roce 1995 prezentovala veřejnosti definici globálního vládnutí jako poznávací kategorii řešení současných státních, nadstátních (mezivládních) i mezinárodních problémů. Podle její definice „je vládnutí souborem mnoha způsobů aktivit jednotlivců a institucí činných ve sféře veřejné i soukromé, jak řešit obecné záležitosti. Je to kontinuitní proces, v němž jsou sladěny konfliktní a protikladné zájmy tak, aby byla realizována efektivní spolupráce. Zahnuje formální instituce a režimy zmocněné dosáhnout plnění, stejně tak jako neformální uspořádání, s nimiž lidé a instituce buď souhlasí, nebo jsou přesvědčeni, že je v jejich zájmu.

Na globální úrovni proces vládnutí by měl být pojímán především jako mezinárodní spolupráce, avšak je třeba zároveň pochopit, že zahrnuje rovněž součinnost nevládních organizací (NGO), občanských hnutí a nadstátních (soukromých) korporací. Ve spolupráci se všemi těmito komponentami nesmíme rozšiřují svůj vliv globální masmédiá.“²⁰ Ve státovědě a politické vědě a teorii mezinárodních vztahů se setkáváme od počátku devadesátých let sporadicky a od jejich konce relativně častěji s různými pojetími a definicemi procesu vládnutí. Výše uvedenou však považujeme za nejpřesnější a plně uplatnitelnou také na úrovni státní i regionální. Z této definice jednoznačně vyplývá pojetí vládnutí jako procesu, nikoli systému institucí. *Instituce se procesem vládnutí účastní, ať již jde o instituce státní či soukromé*, v konkrétních případech je však jejich účast velmi proměnlivá stejně tak jako význam jejich účasti. Tento koncept vládnutí nelze považovat za stabilizovanou formu vlády, ale za velmi proměnlivou interakci veřejných a privátních faktorů.

Proces vládnutí není založen na vztahu nadřazenosti a podřízenosti, ale na ovlivňování a negociaci. Je to faktické fungování veřejné moci s tím, že za veřejnou moc je považována ta moc, která prakticky

Komise pro
globální
vládnutí
Definice
vládnutí

Vládnutí
jako
interakční
proces
Ovlivňová-
ní
a negociace

²⁰ The commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford University Press 1995, str. 2-3.

Teorie vládnutí a veřejná moc *Teorie vládnutí a veřejná moc působí, nikoli která je upravena ústavou a zákony. Příčinu lze spatřovat v tom, že od počátku devadesátých let začala privátní sféra zaostávající státní a mezinárodní instituce natolik ovlivňovat, že praktické řešení mnoha otázek dříve náležejících státní moci a státy utvořeným mezinárodním institucím ve skutečnosti přešlo na privátní sektor. Privátní sektor tak získal mnohé atributy veřejné moci. Totéž platí o mezinárodních nevládních organizacích.*

Koncept vládnutí na úrovni státní a mezinárodní *Koncept vládnutí je tedy na úrovni státní tvořen heteroarchií 1. státních institucí, 2. privátních korporací a 3. mezinárodních nevládních organizací. Na úrovni globální je pak vládnutí heteroarchií 1. státní, zejména velmocí, 2. mezinárodních organizací vytvářených státy, respektive mezinárodními organizacemi, jsou-li k tomu svým statutem zmocněny (OSN), 3. nadnárodními korporacemi a 4. vrcholnými orgány nevládních mezinárodních organizací.*

Pojetí procesu vládnutí vzniklo jako reakce na skutečnost, že globalizující se společnost (Která se v první fázi globalizace regionalizuje) není schopna dosavadním vnitrostátním a mezinárodním institucionálním uspořádáním řešit naléhavé problémy a pokouší se o jejich řešení a usměrňování spoluprací států, nadnárodních společností a mezinárodních nevládních organizací.

Diverzifikovanost zájmů ve společnosti a teorie vládnutí *Eroze státní moci, vzrůstající propojenost světa (dnes zejména světových regionů) vede k odstraňování bariér mezi vnitrostátní a mezinárodní politikou. V tomto rámci proces vládnutí klade důraz na mnohostrannost a diverzifikovanost zájmů ve společnosti a na způsob jejich řešení. Zahraníčněpolitické problémy neřeší jen nebo ne především mezistátními aktivitami, ale negociačně interakčním procesem velmi heterogenních účastníků. Příkladem může být konference v Káhiře o populaci, v Rio de Janeiru o životním prostředí, v Pekingu o právech žen. Na těchto konferencích se mohlo vždy setkat více než 50 000 účastníků – odborníků, politiků, finančníků a podnikatelů. Zazněly zde nejrůznější názory a byla zde zahájena jednání se státními institucemi, mezinárodními institucemi, nadnárodními společnostmi a nevládními organizacemi. Zároveň tyto konference byly nepravěvem kritizovány z mnoha stran, že nepřinesly nic. Konference toho druhu ovšem může být vždy pouze počátkem jednání o důležitém problému (v rámci světového regionu či v měřítku globálním) a tím*

se také tyto konference staly. Zahájily tedy proces vládnutí směřující v dlouhodobé perspektivě k řešení globálních problémů. Příklad: Světová banka se začala až po konferenci v Riou vážně zabývat životním prostředím a ochranou přírody.

Přistupujeme nyní k otázce, co je obsahem globálního procesu (dnes spíše regionálního procesu) vládnutí a jaké jsou z komparativního hlediska především v evropském regionu jeho možnosti a zároveň i limity v rozvoji politické kultury. Proces vládnutí zde zahrnuje především participaci, negociaci a koordinaci. Jeho klíčové instrumenty jsou projekty, partnerství a konsensus – především znalost procesu jak konsensu dosáhnout. Proto je proces vládnutí obrovskou výzvou pro politiku – pro jejich politickou kulturu. V konceptu procesu vládnutí se uplatní pouze politika schopná se učit ze složitého negociačního procesu, nikoli politika tvrdě prosazující – bez ohledu na kontext, v jehož rámci působí – názory a zájmy určitého uskupení, at na úrovni státní, regionální či globální.

Evropský – regionální proces vládnutí je tedy interakce procesů fragmentárních subsystémů, které se snaží nalézt cesty ke společné akci v celoevropském zájmu. Když se tak stane, dojde k vytvoření nových subsystémů a nových procesních postupů, jejichž účelem je nabídnout nové způsoby přístupů k dané otázce, služby, způsoby koordinace s jinými subsystémy.

Pružnost konceptu vládnutí je jeho předností a zároveň i nedostatkem, neboť koncept vládnutí je procesem a systémem sice velmi flexibilním, ale zároveň velmi křehkým a zranitelným.

Koncepcí procesu vládnutí vylučuje definitoricky jakoukoliv ideu centralizované organizace nebo kontroly. Prosazuje prolínání způsobů organizace a autorit vytvářejících rozhodnutí. Podle Orana Younga²¹ proces vládnutí vyjadřuje celkový soubor interakcí institucí (státních, mezinárodních), zákonů, stabilně dodržovaných procesů a standardů chování, které umožňují lidem formulovat své zájmy a přání a dovolují jim hledat způsoby jak uspokojivě tyto zájmy zajistit. Tímto způsobem jsou sice státy vloženy do systému procesu vládnutí, avšak ve spojení (přičemž toto spojení – proces zčásti formalizovaný a zčásti

²¹ Young, O. R., *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca 1994, str. 160.

Evropský proces vládnutí
Flexibilita konceptu vládnutí
Vládnutí jako soubor interakcí

se vytvářející na základě zkušeností v podobě standardů chování) s dalšími články, jimiž jsou mezinárodní vládní organizace i nevládní mezinárodní organizace a nadnárodní korporace. Pokud jde o nadnárodní korporace, dostávají se v důsledku svého dynamického rozvoje a vzrůstu faktického vlivu stále více mimo dosah možné kontroly ostatních článků.

Nové procesní techniky vládnutí
 Koncept procesu vládnutí přináší nové procesní techniky řešení vnitrostátních regionálních i globálních problémů. Zavádí do života ideu flexibilních nestandardních mechanismů směřujících k řešení. Není modelem nějakého přesně stanoveného institucionálního řešení. Poskytuje prostor pro neformální výměnu názorů, negociace a reciproční regulace. V tomto směru je obrovským potenciálním zdrojem

Politická kultura počítačového věku
 Ústavní, právní a politické kultury. Ve srovnání s ústavní a mezinárodními institucemi nepůsobil proces vládnutí na základě mezinárodně-právních či ústavních nebo zákonných norem, ale podle flexibilních vzorů, které se v současnosti nacházejí ve stadiu formování a změn. Moderní mladá generace politiků, ústavních činitelů, pracovníků vládních i nevládních mezinárodních institucí, vysokých státních úředníků, podnikatelů, manažerů, ale i státních činitelů, kterým je blízká

teorie her a možno říci *globální politická kultura počítačového věku*, se patrně stane rozhodujícím činitelem konceptu procesu vládnutí. Podle Marie Claude Smouts „proces vládnutí se rodí z interakce fragmentárních subsystémů, které se snaží integrovat za účelem kolektivních aktivit ve veřejném zájmu. Při uskutečňování tohoto cíle vytváří subsystémy, jejichž účelem je poskytnutí určité veřejné služby... Otázka koordinace působení těchto rozmanitých subsystémů, jakož i otázka, co se stane těm, kteří do tohoto procesu vládnutí zahrnutí nejsou, stejně tak jako otázka konečného cíle procesu vládnutí, zůstávají zatím nezodpovězeny. Flexibilita procesu vládnutí je jak jeho silnou, tak i slabou stránkou“.²²

Tranzitní charakter procesu vládnutí
 Proces vládnutí je cosi *přechodného* v období, kdy mezinárodní instituce vytvořené po druhé světové válce stejně tak jako instituce státní vytvořené na základě ústavních systémů, jejichž koncepty vznikly v 18. a 19. a na počátku 20. století, zaostávají za současnými požadavky společnosti. Tento stav stagnace a určité krize institucionálního uspořádání jak na úrovni mezinárodní, tak i státní je z hlediska komparativní politiky však nelze srovnávat s tím, jaká byla státní a jeho orgánům přisuzována úloha dříve, koncept procesu vládnutí zůstává zachován v tom směru, že stát je pojímán jako primus inter pares. Působení státu je podle Jessopa podstatně méně hierarchické, méně centralizované a z hlediska charakteru působení méně dirigistické, než jak bylo pojímáno dříve. Zároveň přísluší státu (respektive státům v mezinárodním měřítku) *koordinovat úlohu jednotlivých komponent procesu vládnutí*, jejichž množství neustále vzrůstá a zároveň vzrůstá proměnlivost těchto komponent v tom směru, že některé z nich z procesu vládnutí odcházejí a jiné se opět do něho zařazují. Státu má náležet především funkce poznávací, jak sladovat proces vládnutí, prosazovat pravidla chování v procesu vládnutí vycházející z negociace, působit jako mediátor a vrcholná rozhodující instance, když dojde k selhání procesu vládnutí. Státy jsou v pojetí meta-governance znovu vráceny „do hry“ jako nejvýznamnější složka procesu vládnutí, jejich postavení a funkce jsou však pojímány podstatně pružněji ve srovnání s pojetím státní moci, jaké bylo uplatňováno do konce let osmdesátých minulého století.²³

²² Smouts, M., *The Proper Use of Governance in International Relations*, 155 International Social Science Journal, UNESCO 1998, str. 87.

Uloha státu v procesu vládnutí

Negativa a pozitivní proces vládnutí

Uloha státu v procesu vládnutí

Negativa a pozitivní proces vládnutí

Uloha státu v procesu vládnutí

Svým pojetím meta-governance podtrhuje Jessop význam úlohy státu a státních institucí v procesu vládnutí. Tuto úlohu státu a státních institucí však nelze srovnávat s tím, jaká byla státní a jeho orgánům přisuzována úloha dříve, koncept procesu vládnutí zůstává zachován v tom směru, že stát je pojímán jako primus inter pares. Působení státu je podle Jessopa podstatně méně hierarchické, méně centralizované a z hlediska charakteru působení méně dirigistické, než jak bylo pojímáno dříve. Zároveň přísluší státu (respektive státům v mezinárodním měřítku) *koordinovat úlohu jednotlivých komponent procesu vládnutí*, jejichž množství neustále vzrůstá a zároveň vzrůstá proměnlivost těchto komponent v tom směru, že některé z nich z procesu vládnutí odcházejí a jiné se opět do něho zařazují. Státu má náležet především funkce poznávací, jak sladovat proces vládnutí, prosazovat pravidla chování v procesu vládnutí vycházející z negociace, působit jako mediátor a vrcholná rozhodující instance, když dojde k selhání procesu vládnutí. Státy jsou v pojetí meta-governance znovu vráceny „do hry“ jako nejvýznamnější složka procesu vládnutí, jejich postavení a funkce jsou však pojímány podstatně pružněji ve srovnání s pojetím státní moci, jaké bylo uplatňováno do konce let osmdesátých minulého století.²³

²³ Jessop, B., *The Rise of Governance and the risks of failure: the case of economic development*, 155 International Social Science Journal, UNESCO 1998 str. 42-45; Blahoz, J., *Political Culture and Globalization*, International Federation of Social Science Organization Journal, 2002, str. 18 an.

Pojetí procesu vládnutí je výlučně pragmatické, směřuje k pochopení obsahu současných státních, mezinárodních, regionálních a globálních aktivit, které již nelze (ať již to konstatujeme s politováním či uspokojením) poměřovat pouze soudobými soubory norem ústavního a mezinárodního práva a na jejich základe působením ustavených institucí.

Pragmatické pojetí procesu vládnutí vyplývá především z té skutečnosti, že všichni autoři zabývající se konceptem procesu vládnutí zdůrazňují, že při jeho analýze není *přednětím zkoumáním to, co by mělo být, ale to, co jest*. Zároveň analyzá odkrývá, kde jsou pozitivní a negativní prvky ve vztazích mezi jednotlivými subjekty v kolektivní akci, zejména vzájemná závislost a podmíněnost nadstátních a státních institucí, jakož i nadnárodních soukromých korporací. V centru zájmu teorie i praxe procesu vládnutí je autonomie sebezřízení jednotlivých subjektů působících v procesu vládnutí. Teorie i praxe procesu vládnutí si klade za úkol zjistit, jak nezávisle na státní moci používat mocenských nástrojů a zároveň zkoumá možnosti využívat nové státní nástroje k usměrňování společnosti k trvale udržitelnému rozvoji.

Vytvoření konceptu procesu vládnutí a úsilí rozkrýt jeho obsah směřuje k pochopení vznikající nové politické a ústavní kultury. Přitom lze říci, že mnohé způsoby a standardy jednání objevující se v současném procesu vládnutí bude nutno zavrhout, protože jsou vytvářeny metodou zkoušek a omylů a mnohdy jsou krátkozraké a za měřené pouze na okamžité krátkodobé dosažení úspěchu, zisku či efektu, a proto je lze označit za nebezpečné. Naproti tomu jiné vytvářejí solidní základ regionální nebo globální politické a ústavní kultury. I když se zejména odborníkům v oblasti ústavního a mezinárodního práva nemusí líbit charakteristika procesu vládnutí jako „souboru regulačních mechanismů a pravidel, které působí efektivně, i když nejsou vyladěny formální autoritou“,²⁴ je touto charakteristikou vystrážena nejpodstatnější rys konceptu procesu vládnutí.

Znovu považujeme za nutné zdůraznit, že globalizace v oblasti státní a mezinárodní se v současnosti uskutečňuje v mnoha částech

²⁴ Rosenau, J., Czemiapl, eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992, str. 5, 88.

světa prostřednictvím regionalizace. Platí to především o Evropě. Od přijetí Maastrichtské smlouvy o Evropské unii z prosince 1992 lze říci, že Evropská unie získala mnohé znaky, které lze kvalifikovat jako federativní. Tím nechceme říci, že EU je v současné době útvarem, který lze kvalifikovat jako bezprostředně vznikající federaci, nesporně však EU překročila rámec pouhého mezinárodního společenství směřem k federativnímu uspořádání. Současný stav vývoje ji však z hlediska známých forem státního uspořádání činí podle slov Jacquese Delorse těžko identifikovatelnou.

Proces vládnutí klade mimořádný důraz na vědecké expertízy, které se stávají jedním z jeho velmi významných prostředků. Objevují se názory, že zejména sociální vědy, ale nejen ty, se právě prostřednictvím renomovaných expertů stávají jedním ze samostatných a relativně autonomních součástí procesu vládnutí. Zároveň je nutno si položit otázku, o jakým způsobem pojaté sociální vědy tu jde. Ať již jde o expertízy právní, respektive mezinárodněprávní, mezinárodně-vztahové, politologické, sociologické, ekologické, přírodovědní, medicínské, pedagogické, psychologické atd., nemohou být z hlediska svého vlivu v procesu vládnutí pojímány pouze monodisciplinárně, ale multidisciplinárně a transdisciplinárně, což znamená, že odborník, respektive tým odborníků, zpracovávající expertízu používá svou v procesu vládnutí, nemůže být pouhým politologem, právníkem či sociologem, ale zároveň musí mít i nezbytné biologické, přírodovědní a medicínské znalosti. Na nové úrovni a v nové vývojové fázi se tak objevuje pojetí renezančního vědce všestranně vzdělaného, neboť úzce oborově vzdělaný specialista nebo dokonce skupina úzce vzdělaných specialistů nemožno efektivně působit v procesu vládnutí. Jedním z nejvýznamnějších faktorů procesu vládnutí je znalost souvislostí, respektive schopnost pochopení souvislostí. Velmi správně hodnotí ve své studii úlohu vědecké expertízy známý politolog Ali Kazancigil, který ukazuje jak pozitivně, tak limity vědeckých expertíz vstupujících do procesu rozhodování v rámci procesu vládnutí.²⁵

²⁵ Kazancigil, A., *Governance and Science: Marketlike Modes of Managing Society and Producing Knowledge*, 155 International Social Science Journal, UNESCO, 1998, str. 72–74.

Zároveň podává zmiňovaný autor výstižnou charakteristiku postavení vědy v současné globalizující se společnosti.²⁶

Globalizace společenského vědního výzkumu a zejména také srovnávacího ústavního práva a státovédy prochází nyní dvěma fázemi, které lze identifikovat jak v rámci jednotlivých vědních oborů, tak i při výzkumu jednotlivých témat. Jako weak globalizaton lze označit stav výzkumu, kdy jsou akceptovány vědecké hodnoty, metody a přístupy, které jsou sdíleny v rámci určitého světového, např. euroamerického regionu, zatímco vědecký výzkum v ostatních regionech s výjimkou toho, který je rovněž založen na stejných hodnotách, metodách a přístupech, je opomíjen. Strong globalizaton (internacionalizace) pak znamená takový stav, kdy v rámci výzkumu jsou akceptovány hodnotové poznatky různých politických a ústavních kultur – tím se společenskovědní výzkum obohacuje v globálním měřítku. Bylo by žádoucí, aby výsledky takto pojatého výzkumu vstupovaly v podobě poradních vyjádření a expertiz do procesu vládnutí na úrovni státní i mezinárodní.

Hodnotíme-li koncept procesu vládnutí jak z hlediska teoretického, tak praktického, pokud jde o demokracii a ústavnost, lze dospět k následujícím vývodům. *Demokracie v konceptu procesu vládnutí* je co do své podstaty vlastně výrazně modifikovanou verzí Dahlovy *teorie polyarchie*, kterou jsme se výše zabývali. Subjekty realizující proces vládnutí jsou rovněž elity, ovšem zčásti odlišné a s ještě větším deficitem demokracie. To znamená, že u některých komponent procesu vládnutí je jejich legitimita založená na přímé vůli občanů jen velmi zprostředkovaná, nebo neexistuje vůbec. Lze tuto skutečnost považovat za všeobecný ústup od rozvoje demokracie a naopak nastolování nedemokratických tendencí? Domníváme se, že nikoliv, neboť koncept procesu vládnutí je pouze tranzitním přechodným jevem, jakousi prozatímní výslednicí zkoušek a omylů, jak zajistit potřebnou regulaci společenského vývoje, který se neustále urychluje a předstihuje dosažené stupně demokratického ústavního vývoje a vývoje mezinárodního. Koncept procesu vládnutí se naopak může stát a patrně také stane explozivním spouštěčem demokratických

Demokracie a teorie vládnutí

změn. V těchto souvislostech bychom chtěli vyjádřit jednoznačný souhlas s názorem, který vyjádřil profesor Jean Lecca, že pouze demokratická politika, a nikoli trhem kontrolovaný stát může vytvářet novou politickou a občanskou kulturu.²⁷ Totéž lze říci o soudobé ústavnosti a ústavních systémech, které právě tyto explozivní změny ve všech oblastech společenského života překonávají a vyzývají k adekvátní institucionální i procesní reakci. Bylo by však podle našeho názoru chybné z toho vyvozovat trvalé oslabování významu právní regulace, ústavnosti, ústavního práva a mezinárodního práva, ale je třeba se domnívat, že tato společenská výzva ve vztahu k dosavadnímu systému právní, ústavní a mezinárodněprávní regulace povede k jejich urychlenému zdokonalení v nedaleké budoucnosti, tj. k dosažení jak jejich daleko větší rezponzibility a rezponzivnosti k současným potřebám společenského vývoje, tak ke vzrůstu stupně jejich legitimity na úrovni státní, regionální i globální.²⁸

změn. V těchto souvislostech bychom chtěli vyjádřit jednoznačný souhlas s názorem, který vyjádřil profesor Jean Lecca, že pouze demokratická politika, a nikoli trhem kontrolovaný stát může vytvářet novou politickou a občanskou kulturu.²⁷ Totéž lze říci o soudobé ústavnosti a ústavních systémech, které právě tyto explozivní změny ve všech oblastech společenského života překonávají a vyzývají k adekvátní institucionální i procesní reakci. Bylo by však podle našeho názoru chybné z toho vyvozovat trvalé oslabování významu právní regulace, ústavnosti, ústavního práva a mezinárodního práva, ale je třeba se domnívat, že tato společenská výzva ve vztahu k dosavadnímu systému právní, ústavní a mezinárodněprávní regulace povede k jejich urychlenému zdokonalení v nedaleké budoucnosti, tj. k dosažení jak jejich daleko větší rezponzibility a rezponzivnosti k současným potřebám společenského vývoje, tak ke vzrůstu stupně jejich legitimity na úrovni státní, regionální i globální.²⁸

²⁷ Lecca, J., *op. cit.*, str. 340.

²⁸ Blahož, J., *Political Culture and Globalization, op. cit.*, str. 22 n.; Hirst, P., *From Statism to Pluralism*, London 1997; Pascal, P., Luc, S., *Globalization in Search a Future*, 160, ISSC Journal, UNESCO 1999, str. 165 n.; Stoker, G., *Governance as Theory: Five Propositions*, 155 ISSC Journal, UNESCO, 1998, str. 17 n.