

Vedoucí redaktor:

JUDr. Milan Kindl, CSc.

Zástupce vedoucího redaktora:

Prof. JUDr. Antonín Kanda, DrSc.

Redakční rada:

JUDr. Vladimír Balaš, CSc.

JUDr. Josef Baxa

Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc.

JUDr. František Cvrček, CSc.

JUDr. Karel Čermák

Prof. JUDr. Karel Eliáš, Dr.

Prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.

Prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.

Prof. JUDr. Ignác A. Hrdina, O. Praem.

Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.

JUDr. Otakar Motejl

Prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc.

JUDr. Josef Skála, CSc.

Doc. JUDr. PhDr. Michal Tomášek,
DrSc.

JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc.

Výkonný redaktor:

JUDr. PhDr. Zdeněk Masopust, DrSc.

Tajemnice redakce:

Nina Počtová

STATI

- Josef Blahož: Evropská unie, lidská práva a proces vládnutí 113
Harald Christian Scheu: Právní nároky sudetských Němců ve světle
současného mezinárodního systému na ochranu lidských práv 131
Zbyněk Šín: Metody zdokonalování práva ve Francii 153
Jiří Handlar: Několik poznámek ke koncepci odpovědnosti jako se-
kundárního právního vztahu 169
Radim Pastrňák: Několik poznámek k zákazu diskriminace v pracov-
ním právu ČR 176
Prof. JUDr. František Šamalik, DrSc., oslavil osmdesátiny 186

INFORMACE

- Iva Brožová: Projev k 10. výročí působení Nejvyššího soudu ČR
v Brně 199

GLOSÝ

- František Helešic: Má být kontrola družstev legislativně zajištěna? 201

RECENZE A ANOTACE

- Alena Mužíková: Jelínek J., Hasch K., Nováková J., Sovák Z.:
Trestní právo hmotné – Zvláštní část, Eurolex Bohemia, Praha
2003, 316 s. 209
Josef Blahož: Karel Klíma: Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha
ASPI Publishing 2003, 312 s. 211
Běla Riegrová: Luboš Kropáček: Islám a Západ, Historická paměť
a současná krize, Praha, Vyšehrad 2002 212
Petra Skřejpková: Commerce in Russian Urban Culture 1861–1914,
ed. W. C. Brumfield, Boris V. Ananich, Y. A. Petrov, Woodrow
Wilson International Centre for Scholars, 2001 214
Renata Paulíčková: Grúň, L. – Paulíčková, a.: Finančněprávní insti-
tuty, Eurounion, Bratislava 2003, 252 s. 215

AUTORI:

- Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc., Ústav státu a práva AV ČR, Praha a Prá-
vníká fakulta ZČU, Plzeň
JUDr. Iva Brožová, Nejvyšší soud ČR, Brno
JUDr. Jiří Handlar, Nejvyšší soud ČR, Brno
JUDr. František Helešic, CSc., Ústí nad Labem
Mgr. Alena Mužíková, Právníká fakulta UP, Olomouc
Mgr. Radim Pastrňák, AK, Praha
Mgr. Ing. Renata Paulíčková, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Trnava, Sloven-
ská republika
JUDr. Běla Riegrová, UK, UJOP, Praha
Mag.phil.Dr.iur. Harald Christian Scheu, Ph.D., Právníká fakulta UK, Praha
JUDr. Petra Skřejpková, Právníká fakulta UK, Praha
Doc. JUDr. Zbyněk Šín, CSc., Praha

JOSEF BLAHOŽ

EVROPSKÁ UNIE, LIDSKÁ PRÁVA A PROCES VLÁDNUTÍ*

I. VZNIKAJÍCÍ EVROPSKÁ DEMOKRATICKÁ ÚSTAVNOST

Velmi často se v teorii setkáváme s tzv. smluvním pojetím vzniku ústavy a následně i státu. Smluvní teorie vychází z učení J. J. Rousseaua o společenské smlouvě, podle níž ústava a stát jsou produktem sociální smlouvy mezi občany a státem.¹⁾ Tato smluvní teorie náleží již k ranému demokratickému myšlení 18. století. Vychází z představy, že občané společenskou smlouvou, často ztotožňovanou s ústavou, vytvářejí stát. Jde zajisté o představu demokratickou (za základní demokratickou garancii jsou považována lidská a občanská práva a jejich záruky), vycházející z nedílně pojímané suverenity lidu.²⁾ Rousseauova představa je však jen obtížně slučitelná s realitou utváření ústavy prvotního, tj. unitárně organizovaného státu, kde, jak historická zkušenost ukazuje, byl vznik státu spíše dán jinými než demokratickými faktory. Společenská smlouva je tedy ideální abstrakcí. Něco zcela jiného je, vzniká-li stát federální, respektive spolkový, a to spojením několika již existujících států. Od federace je třeba odlišit konfederaci, která je za určitým účelem, či za několika nebo dokonce mnoha účely, spojením zcela suverénních států, kdy k tomu, aby konfедераční orgán mohl jednat, je bezpodmínečně třeba ničím nepodmíněného souhlasu všech členů konfederace. Jakmile je tento základní konfедераční princip byl v některé oblasti pravomocí (kompetencí) prolomen, nastává posun směrem k federaci, k vzniku federální státnosti. Při vytváření federace jde o smluvní základ nově vznikající ústavnosti, a to ústavnosti federální, smluvně založené, vzniká-li federace demokratickou cestou zdola, tj. jednotlivé státy se vzdávají své suverenity, aby vytvořily suverenitu státu federálního. Pokud by se jednotlivé státy své suverenity nevzdaly a jejich záměrem by bylo pouze dosažení určitého cíle, respektive cílů, kde jejich společné úsilí, směřující k tomuto cíli by bylo možné pouze tehdy, pokud by všechny státy s tím vyslovily svůj souhlas - vznikla by konfederace, a nikoli federace. Konfederace se v historickém

* Realizováno za finanční podpory ze státních prostředků prostřednictvím Grantové agentury České republiky v rámci Grantového projektu reg. číslo 407/02/0296/A.

¹⁾ J. J. Rousseau, O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva, Praha 1949.

²⁾ Tamtéž, str. 32 n.

vývoji objevila vždy, kdy docházelo k vzniku pozdější federace nebo naopak tehdy, kdy federální uspořádání z rozmanitých příčin postupně zanikalo, a právě tuto postupnost měla splnit konfederace.

V současném globalizujícím se světě jsme však svědky toho, že ekonomicky, civilizační a technologicky neodvratný proces zániku národních nebo quasínárodních států vyúsťuje v postupnou **regionalizaci**, nabývající právních i ústavních forem. Nejdále je v tomto směru, z hlediska **relativně** vzájemně harmonizovaného vývoje jednotlivých států, region evropský. Tuto skutečnost jednoznačně odráží současný stav vývoje Evropské unie. Evropská unie v roce 2001 již zdaleka není oním mezinárodněprávním objektem, za který byla původně považována Evropská společenství (mezinárodní smlouvy o nich jsou dodnes základem primárního práva Evropské unie). Smlouvy o Evropské unii³⁾ však již nevytvářejí mezinárodněprávní entitu, ale jdou dále směrem k právu nadstátnímu, jak tento jev bývá označován ve vědecké ústavní a politickovědní komparatistice a také v běžné politické a novinářské praxi.

Zde, při analýze základních pojmů srovnávacího ústavního práva, je nutné analyzovat pojem **nadústavní právo**. V přirozenoprávním myšlení se s tímto pojmem často setkáváme. Za nadústavní považujeme určité hodnoty - základní právní principy, mezi něž také patří v euroamerické oblasti základní lidská a občanská práva, které jsou buď obecně v právní kultuře daných zemí jako taková uznávána (angloamerická oblast), nebo jsou (v kontinentální evropské právní kultuře, a to jak v její románské, tak i germánské větvi) označovány jako neměnné nadústavní principy (srov. např. judikaturu Spolkového ústavního soudu a Ústavní rady ve Francii).⁴⁾ Zde však jde o **cosi zcela** odlišného. Setkáváme se tu totiž se vznikáním uceleného souboru práva, který můžeme označit svým charakterem za **právo ústavní**. Proto také pojmy jako Evropský ústavní konvent a Evropská ústava výrazně ukazují, že **dlouhodobý cíl** je zřejmý - **vytvořit evropskou federaci**. Naše stanovisko se snaží odrážet jak situaci současnou, tak i předpokládaný vývoj. Podtrhujeme onen dlouhodobý cíl (dlouhodobost v řádu mnoha desítek let) evropského sjednocování, který je jedině cílem smysluplným. Bylo by velmi chybné tvrdit, že cílem evropského sjednocovacího procesu je zůstat navždy v polovině cesty, tedy představovat si, že **Evropská unie bude navždy čímsi mezi státem a mezinárodním společenstvím, neboť tento útvar má charakter evidentně vývojový, a proto nestabilní a tranzitní**. To neznamena, že nemůže existovat cca 80 - 90 let, než dojde k jeho završení v podobě ústavně kvalifikovaného federativního státu, což je pravděpodobné. Zároveň jsem přesvědčen o tom, že jakýkoliv spěch ve vnitřním sjednocovacím procesu - jasněji řečeno vnitřní přeměně - Evropské unie je čímsi nesmírně škodlivým, co by mohlo onen dlouhodobý, správný cíl evropského sjednocování oddálit.

³⁾ Maastricht 1992, Amsterdam 1997, Nice 2000.

⁴⁾ Srov. k tomu Blahož, J., Soudní kontrola ústavnosti: Srovnávací pohled, Praha 2001, str. 38n., 162n., 361, 363.

V tomto směru náleží autor k „euroskeptikům“, protože konečný cíl evropského sjednocování - vytvoření evropského federativního státu - spatřuje (v souladu s významným politologem K. W. Deutschem)⁵⁾ jako možný až koncem 21. století. Pro některé autory je tento časový údaj natolik vzdálený, že i když by byli ochotni takovou možnost připustit, nepovažují prozatím za potřebné o ní vůbec hovořit. **Takový postoj je velmi realistický a žádoucí z hlediska praktické politiky**. Náš názor však vychází z toho, že neujasnění si procesu sjednocování Evropy a jeho konečné institucionální vize z hlediska teoretického vede k rezignaci na možnost vědeckého poznávání sjednocování Evropy vůbec. Proto také dochází k nahrazování ustálených konstitucionalistických pojmů vágním, nic neříkajícím obsahem pojmů „specifické mezistátní společenství“, „nadstátní útvar“ atd. Autor rozhodně nevíta zamířena tvrzení, že v současné době již nevystačíme s kategoriemi federace či konfederace, mezinárodní společenství států (smluvně založené). S těmito kategoriemi plně vystačíme, jen je třeba si uvědomovat, že vývoj přináší a bude přinášet **přechodná tranzitní institucionální řešení**, která nebudou něčím jednou provždy daným, ale **vývojovým procesem**, odrážejícím potřeby postupného evolučního a možno říci organického - přirozeného - **sjednocování evropského regionu**. Tato přechodná vývojová stadia evropského procesu (a jsme přesvědčeni, že obdobný proces zaznamenáme brzy i v jiných světových regionech), která dříve neexistovala, nemusí v ústavněprávní komparatistice, státovědě, vědě ústavního práva a mezinárodního práva vést k nárůstu utilitárně podmíněných pojmů či dokonce k pokusům interpretovat jiným způsobem ustálené pojmové kategorie.

Z hlediska ústavně právní komparatistiky je současná Evropská unie podle slov Jacquesa Delorse „státní formací, kterou je obtížné identifikovat“ nebo „neidentifikovatelným politickým objektem“.⁶⁾ Je to dáno tím, že EU se **proměňuje z původně mezinárodněprávně založených společenství**, tedy z čehosi, **co je jednoznačně předmětem zkoumání a výuky disciplíny mezinárodního práva**, ve společenství postupně nabývající atributy státnosti (pouze komplexní soubor všech atributů státnosti vytváří stát, nikoli jeden či několik z nich), tedy **v objekt ústavněprávní, který je předmětem zkoumání ústavně právní komparatistiky, státovědy a vědy ústavního práva**. Odhlédneme-li na okamžik od výzkumu tématu samého směrem k organizaci jeho výzkumu a výuky, vidíme, že od samého vzniku Evropských společenství a později Evropské unie byly

⁵⁾ Karel W. Deutsch (1912-1992), profesor politické vědy na Harvardově univerzitě, vyslovil několikrát tento názor v průběhu vědecké konference pořádané Salcburským seminářem amerických studií k prvnímu návrhu Ústavy ČSFR v dubnu 1990. Podle jeho myšlenek, vyjádřených již před čtrnácti lety, by se evropské státy mohly spojit ve federativně uspořádaný stát až přibližně **v devadesátých letech 21. století**. Při formulaci této myšlenky K. W. Deutsch zdůrazňoval, že **jakékoliv umělé urychlování tohoto procesu** by mohlo hrozit totálním neúspěchem evropského sjednocovacího procesu.

⁶⁾ De Senarclès, P., Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations, 155 International Social Science Journal, UNESCO 1998, str. 99.

jejich výuka a výzkum předmětem disciplíny mezinárodního práva veřejného a na právnických fakultách v Evropě jsme se velmi často setkávali s katedrami či odděleními mezinárodního práva a práva Evropské unie. V době relativně nedávné se situace začíná radikálně měnit. Buď se výuka a výzkum práva Evropské unie zcela osamostatňuje nebo se spojuje s výukou a výzkumem ústavního práva, či dokonce srovnávacího ústavního práva. Také tento vývoj akademického procesu odráží postupnou přeměnu, jíž prochází Evropská unie.

2. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ CHARAKTER EU V SOUČASNOSTI

Položíme-li si z hlediska ústavněprávní komparatistiky otázku, co je Evropská unie v současnosti, je podle našeho názoru možná stručná odpověď (mající ovšem mnoho složitých problémových vrstev): **vznikající federativní evropský stát**. Další otázkou (a na to je odpověď již poměrně složitá) je: Jaké atributy státnosti má a jaké atributy státnosti Evropská unie v současnosti nemá? Považujeme za vhodné zdůraznit některé z nich:

2. 1. **Občanství EU** byl velmi specificky vymezené jako „doplňující státní příslušnost občana členského státu EU“ (čl. 17/ex - čl. 8 Smlouvy o založení ES) je jednoznačným atributem státnosti, který nemůže náležet žádné mezinárodní organizaci, vzniklé na základě mezinárodního práva. Ať je označen obecně závazný normativní právní akt, na jehož základě občanství EU vzniklo, jakýmkoliv názvem, není pochybnosti o tom, že tento akt je svou právní podstatou aktem ústavním. Ustanovení čl. 17/ex, čl. 8 Maastrichtské smlouvy, která je v jiných, a možno říci převažujících aspektech mezinárodně právním aktem, je typickým ústavním ustanovením.

2. 2. **Kodex základních lidských a občanských práv**, ať již tento kodex je zjevně otevřeným (tak tomu je v EU) či formálně enumerativním výpočtem obsaženým v ústavním aktu, relativně uzavřeným kodexem, je nepochybným atributem státnosti, neboť vymezuje vztah občanů, respektive obyvatel a státu. Právně nezávazným aktem, který však jednoznačně ukazuje směr budoucí kodifikace základních lidských a občanských práv v EU, je Charta základních práv Evropské unie přijatá Evropským parlamentem, Radou a Komisí v Nice v r. 2000. V současnosti byla Charta zahrnuta do návrhu ústavy Evropské unie (červen 2003). Zároveň je třeba zdůraznit, že již smlouva o založení Evropského společenství a doplňků přinesených Maastrichtskou smlouvou (1992), Amsterodamskou smlouvou (1997) a Smlouvou z Nice (2000) vytvářejí zčásti obecně vymezený (formou odkazů na zásady svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv - zásady, které jsou společné členským státům EU) zčásti přesně vymezený (například svoboda pohybu a pobytu, volební právo, petiční právo, svoboda podnikání, rovnoprávnost mužů a žen v pracovním procesu) kodex základních lidských a občanských práv. V tomto

směru je neobyčejně významné rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě Nold v. Komise,⁷⁾ podle něhož základní práva tvoří nedílnou součást obecných principů práva, jejichž dodržování Evropský soud pro lidská práva zajišťuje. Při zajišťování těchto práv má Soud povinnost brát si příklad z ústavních tradic společných členským státům, a proto nemůže podpořit opatření, která jsou v rozporu se základními právy uznanými a chráněnými ústavami těchto států. Rozhodnutí Evropského soudního dvora v Lucemburku, postupně přebírající *case law* Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, konkretizují onen otevřený kodex základních lidských a občanských práv Evropské unie, který bude relativně završen právní závazností Charty základních práv EU.

2. 3. **Státní území** jako důležitý atribut státnosti není ani v primární ani sekundární legislativě Evropské unie přímo vymezeno. Lze však tento atribut vyvodit ze všech ustanovení primární a sekundární legislativy EU, z níž vyplývá, že působnost orgánů EU, stejně tak jako veškerá práva a závazky se vztahují na území všech členských států (pokud není výslovně stanoveno jinak). Lze proto vyvodit, že tato území členských států tvoří ve svém souhrnu území Evropské unie.

2. 4. **Soustava vrcholných státních orgánů, vytvářených ústavní cestou**. Vrcholné orgány v EU existují, ovšem svou podstatou jde o orgány vytvořené delegováním ze strany členských států, tedy cestou mezinárodněprávní s výjimkou Evropského parlamentu přímo voleného občany členských států, jehož pravomoc je dosud nesrovnatelně nižší než obvyklá pravomoc zákonodárných sborů členských států. **Skutečnost, že nejvýznamnější decizní orgány EU jsou vytvářeny smluvní delegací na mezinárodněprávním, nikoli ústavním základě, svědčí o formálním deficitu atributu státnosti**. Projevuje se však tento formální deficit atributu státnosti skutečně v jejich pravomocích a skutečné funkci? Zde je odpověď jednoznačná. Nikoliv. To, že nejvýznamnější decizní orgány EU - Rada EU a Evropská Komise - mohou přijímat v některých otázkách většinou rozhodnutí (nikoli rozhodnutí jednomyslná), a to též v otázkách obecně závazných normativních aktů (sekundární legislativy) a mezinárodních smluv EU, vytváří jejich **materiální atribut státnosti**. K tomu přistupují též návrhy na zřízení nových institucí Evropskou ústavou jako je úřad prezidenta EU, ministra zahraničí EU a jiné. Pravděpodobnost, že členské státy v relativně krátké době přijmou Evropskou ústavu, je velká. Bez ohledu na fakt, jak rozsáhlé změny směrem k evropské státnosti tato ústava v současnosti přinese - důvodně se domníváme, že to v krátké časové perspektivě budou, respektive mohou být pouze změny nepatrné, přesto směr dlouhodobého vývoje je stále zřetelnější. Můžeme tedy uzavřít, že faktické působení orgánů Evropské unie, založených mezinárodně smluvním, a nikoli ústavním procesem, vykazuje již v současnosti atribut státnosti, který zdaleka ještě není a zřejmě po dlouhou dobu nebude završen.

⁷⁾ 4/73 J. Nold KG v. Komise (1974).

2. 5. V této analýze je třeba vzít v úvahu **specifický charakter postupně vznikajícího a v mnoha rysech teprve zamýšleného evropského federativního ústavního systému**. Již výše jsme se zmínili o reálnosti smluvního vzniku federativního státu, narozdíl od předpokládané společenské smlouvy mezi státem a občany v případě vzniku každého státu (pro jednoduchost pochopení i státu unitárního). Rovněž federativní stát existuje, a tedy dlouhodobě trvá, na základě legitimní vůle občanů. Jak se však tato legitimita projevuje? A tu poznáváme, že při vzniku originálních federací vzniklých zdola, z vůle občanů původně zcela nezávislých států, je vůle občanů zprostředkována ve značné míře vůlí členských států. Občané členských států potenciální federace mohou postupovat buď tak, že vytvoří ústavodárný konvent k přijetí ústavy, nebo mohou svou legitimní vůli projevit tím, že ústavy svých potenciálních členských států otevřou takovým způsobem, který bude umožňovat kontinuální proces vytváření federace. Přitom je nesmírně důležité, jakým způsobem jsou ústavy potenciálních členských států federace tomuto procesu otevřeny a zároveň je třeba dodat cosi nesmírně významného: i když je toto otevření ústavy ve prospěch vytváření nadstátního útvaru navzájem slovně výrazně odlišné, ve vztahu k vytváření Evropské unie je třeba je interpretovat rovně, to jest identicky, nebo Evropská unie by nemohla již dnes existovat bez plně srovnatelných zmocnění ze strany členských států. Jsme svědky velmi odlišných hodnocení, i když situace je podle našeho názoru jednoznačná. Například Základní zákon Spolkové republiky Německo v čl. 23 odst. 1 stanoví, že „Pro uskutečnění sjednocené Evropy se účastní Spolková republika Německo na rozvoji Evropské unie. . . spolek může za tímto účelem přenášet svá **svrchovaná (výsoštná) práva** zákonem se souhlasem Spolkové rady“. Italská ústava v čl. 11 mimo jiné stanoví: „Itálie. . . za předpokladu rovnosti s ostatními státy souhlasí s omezeními **svrchovanosti**, potřebnými k vybudování řádu“. Tyto příklady ústav dvou největších států Evropské unie tedy jednoznačně vyjadřují **omezení svrchovanosti (suverenity) ve prospěch EU**. Naproti tomu stojí příklad ústavy Francie, která v čl. 88-1 stanoví: „Republika je členem Evropských společenství a Evropské unie, ustavených ze států, které se . . . svobodně rozhodly vykonávat určité své kompetence společně.“ V čl. 88-2 se pak stanoví, že „Za podmínky vzájemnosti a s úpravami podle smlouvy o Evropské unii. . . souhlasí Francie **s přenesením potřebných kompetencí** . . .“ Zvolili jsme zde jako příklad ústavní vymezení vztahu k EU tří států, z nichž v případě dvou (Německo, Itálie) vyplývá z ústavní dikce, že jde o přenos části suverenity neboli některých výsoštných (svrchovaných) práv, zatímco v případě Francie jde formulačně o přenos „potřebných kompetencí“. Formálně zde tedy vzniká rozdíl. Jde zároveň o rozdíl materiální - skutečný? Je z hlediska ústavního **přenos kompetencí nejvyšších ústavních orgánů něčím odlišným od přenosu (transferu) části suverenity? Zcela samozřejmě nikoliv.**

Tento názor je jednoznačně vyjádřen i v rozsudku Evropského soudního dvora, v němž je kvalifikován státní smluvně uskutečněný transfer práv a povinností z jejich právních řádů do práva Společenství jako **trvalé definitivní**

omezení jejich suverenních práv.⁸⁾ Pouze právně formalistický přístup umožňuje odlišný výklad. Zároveň i když právně formalistický přístup zohledníme, zjistíme, že interpretačním pravidlem ústavních dikcí je v tomto případě vždy princip rovnosti a vzájemné srovnatelnosti přenosu (transferu) kompetencí, svrchovaných či výsoštných práv (podle odlišné ústavní terminologie). **Závěr je podle našeho názoru jednoznačný - ačkoliv ústavní vyjádření se navzájem liší, tato ústavní vyjádření je nutné interpretovat naprosto identicky, jinak by Evropská unie nemohla v současnosti existovat.** Z předchozího i následujícího výkladu vyplývá, že podstatou je **přenos, omezení části suverenity členských států EU**. Dalším významným aktem vyjadřujícím zprostředkovaně legitimitu orgánů Evropské unie občany jejich členských států je referendum, pořádané vstupujícím státem, který právě v důsledku částečného transferu svých suverenních (výsoštných, svrchovaných atd.) pravomocí (kompetencí⁹⁾) referendum o vstupu do EU pořádá. Zvláště výrazně tato skutečnost vystupuje do popředí v těch státech, kde se referenda jinak zásadně nepoužívá.

2. 6. **Právní řád** hierarchicky utvářený jako atribut státnosti v Evropské unii nesporně **existuje**, avšak obdobně jako soustava orgánů EU vykazuje **výrazné odlišnosti** od typického právního řádu státu. Odlišování primárního a sekundárního práva EU navozuje odůvodněnou představu, že **primární právo** je srovnatelné s právem ústavním. Dokonce mnozí konstitucionalisté převzali pojmy EU a označují vnitrostátní ústavní právo za právo primární. Jde ovšem o srovnatelnost z hlediska faktického stavu, neboť svou právní podstatou primární právo EU je výrazně odlišné od práva ústavního tím, že jde o mezinárodně právní smlouvy (viz níže). Je tedy psané primární právo výsledkem vůle smluvních stran. Zároveň ovšem do primárního práva vstupuje právo nepsané, tvořené Evropským soudním dvorem. Je zvláště významné z toho důvodu, že primární právo zdaleka nevykryvá ty oblasti společenského života, jejichž úprava je obvykle požadována od práva ústavního. Proto Evropský soudní dvůr svými rozhodnutími extenzivně interpretujícími psané primární právo dotváří, a tato činnost je již plně srovnatelná s činností ústavních respektive nejvyšších soudů ve vyspělých demokratických státech. Například ústavní normou soudního práva par excellence je stanovení zásady přednosti komunitárního práva před právem členského státu,¹⁰⁾ jakož i zásada bezprostředního účinku k tomuto účelu kvalifikovaných ustanovení komunitárního práva, která mohou být pramenem práva pro jednotlivce, uplatňovaným u soudů členských

⁸⁾ 6/64 Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (1964).

⁹⁾ Například v komparativním výzkumu soudní kontroly ústavnosti používáme velmi často promiscue pojem pravomocce a kompetence ústavního soudu; srov. k tomu Blahož, J., Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled, Praha 2001.

¹⁰⁾ 6/64 Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (1964).

států.¹¹⁾ K onomu zárodečnému a možno říci zdaleka ne ještě dokonalému ústavnímu právu EU náleží, stejně tak jako v demokratických státech, obecně uznávané právní principy.

Pokud jde o tzv. **sekundární právo** komunitární, jde o obecně závazné právní akty, vydávané k tomu oprávněnými orgány EU, tj. nařízení (jsou pro členské státy přímo závazná 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 závěr, že obsah právního aktu ES je zásadní pro určení jak má být právní akt kvalifikován.¹²⁾ Z hlediska ústavněsoudní komparatistiky jde o soudní výrok zajisté správný, avšak ojedinělý, neboť cosi vypovídá o formální kvalitě soudem interpretovaných právních aktů.

3. „PRÁVNÍ ŘÁD EU“ Z HLEDISKA ÚSTAVNĚPRÁVNÍ KOMPARATISTIKY

Pokud zkoumáme „právní řád“ EU z hlediska ústavněprávní komparatistiky, 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 Maastrichtské smlouvě).¹³⁾ Pro postupnou ústavní přeměnu EU ve federativní stát není tato skutečnost závažnou 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.

Vytváření Evropské ústavnosti není možné pojímat pouze z hledisek právních, ale je zde nutné a zároveň zcela samozřejmé uplatnění hledisek politologických, sociologických, etnologických a dalších. Jde 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

¹¹⁾ 26/62 MVATEO Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (1963).

¹²⁾ 16, 17/1962 Confédération Nationale des Producteurs des Fruits et Légumes v. Rada ministrů (1962).

¹³⁾ BVerf GE 89, 155; Srov. k tomu Steinberger, H., Anmerkungen zum Maastricht – Urteil des Bundesverfassungsgericht (in Kommelhof, P., Kirchof, P., ed., Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, str. 25 n.; Lecheler, H., Das Subsidiaritätsprinzip, Berlin 1993, str. 46 n.

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 několik generací. Pouze mnohagenerační vývoj umožní, aby zanikly pocity křivd, skrytého nepřátelství, xenofobie a 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.

4. 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 forem vlád) a mezinárodně právních institucí řešit soudobé potřeby globalizující se společnosti. Obtížný proces rozhodování v ES/EU byl přitom podnětem nad jiné významným.

4.1. Globalizace a regionalizace politické kultury

Globalizace znamená, že veškeré závažné společenské procesy se stávají v důsledku stále intenzivnější propojenosti společenského dění celosvětovými. Vzájemně se podmiňují jejich příčiny i následky.¹⁴⁾ Společenský pohyb se tak dostává do nové fáze interakce s pohybem přírodním, přírodní evolucí, neboť – a to si mnohdy málokdy ve společenských vědách uvědomujeme – přírodní procesy byly globálními vždy, 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 rezponzibility je v nich dosud potlačena hodnotou zisku) jako je poškozování atmosféry, likvidace deštných pralesů, oteplování ovzduší, rapidní úbytek biodiversity, hrozící bezprostředně její úplnou ztrátou, jsou přírodními problémy globálně vyvolanými lidstvem, nikoliv přírodou samou.

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 technologického pokroku snadno pochopitelný, po-

¹⁴⁾ 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.

znatelný a z hlediska jeho vlivu na společenské útvary kdekoli na světě snadno identifikovatelný.

Globalizace je jevem mnohafaktorovým. Má své dimenze ekonomické, technologické, informační, politické, kulturní, státní, právní, ekologické, sociální, zdravotní, psychické, 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 evolučním procesu globalizace komunity otevřené, především komunitám vzdálenostně i kulturně nejbližším tj. komunitám v rámci regionu.¹⁵⁾

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 vnitřně občany státu 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 tím, že ve své první a relativně dlouho 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, že nikoliv. Kde hledat důvody této odlišnosti? Podle našeho názoru vyplývají ze všeobecného zpoždění 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, zjišťujeme, 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 politologie a konstitucionalistiky, vydanou v průběhu padesátých až sedmdesátých let ve vyspělých demokratických státech, která předpovídala podstatné a žádoucí změny politických, ústavních a právních systémů, jejich modernizaci odpovídající současnému, rychlému, především ekonomickému, technologickému a populačnímu vývoji, zjistíme, že z těchto projektovaných

¹⁵⁾ Robertson, R., Values and Globalization: communitarianism and globality (in L. E. Soares op. cit.) pp. 73-97.

změn se uskutečnilo nesmírně málo. Přitom zdaleka nešlo o změny nepodstatné, ale naopak velmi významné.

4.2. Požadavek ústavních změn

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 euroamerické oblasti. Klíčovou prognostickou prací zde byla kniha kolektivu vědců, ustaveného v rámci Komise pro rok 2000 Americké akademie umění a věd.¹⁶⁾ Především v této knize, ale i v dílech ostatních autorů - konstitucionalistů, politologů a sociologů nejen v USA, 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 explozivními 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 probíhajícím změnám ve společnosti. Snahou zde bylo vytvořit státní moc, která tím, že vládne, neuskutečňuje pouze svou vůli na základě údajně geniálních, ale ve skutečnosti krátkodobých a krátkodechých, ať 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 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. Explozivní technologický a ekonomický rozvoj předstihl ústavní a mezinárodní (regionální) uspořádání.

¹⁶⁾ Perloff, H. H., The Future of the US Government, New York 1972.

4. 3. Doktrína procesu vládnutí (Governance, Gouvernance)

Konkrétním impulzem pro formování konceptu procesu vládnutí byl, jak uvádí Jean Lecua,¹⁷⁾ často velmi obtížný proces rozhodování v Evropské unii, vyplývající z tranzitního charakteru institucionálního řešení EU.

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 kontinuální proces, v němž jsou sladřovány konfliktní a protikladné zájmy, tak, aby byla realizována efektivní spolupráce. Zahrnuje 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 mezivládní 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 nesmírně rozšiřují svůj vliv globální masmédiá.“¹⁸⁾

Ve státovědě a politické vědě a v 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 konceptu vládnutí jako procesu, nikoli systému institucí. Instituce se procesu 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 proměnnou interakci veřejných a privátních faktorů**.

Proces vládnutí není založen na vztahu nadřazenosti a podřazenosti, ale na **ovlivňování a negociaci. Je to faktické fungování veřejné moci s tím, že za veřejnou moc je považována ta moc, která prakticky jako veřejná moc působí, nikoli ta, 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 skuteč-

¹⁷⁾ 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.

¹⁸⁾ The Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford University Press 1995, str. 2-3.

nosti přešlo na privátní sektor. Privátní sektor tak získal mnohé atributy veřejné moci. Totéž platí o mezinárodních nevládních organizacích.

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. států, 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.

Eroze státní moci a 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 způsoby jejich řešení**. Zahraničně politické problémy neřeší jen nebo ne především mezistátními aktivitami, ale negociačně interakčním procesem velmi heterogenních účastníků. Příkladem může být konference v Cairo o populaci, v Rio de Janeiro 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 neprávem 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 Riu vážně zabývat životním prostředím a ochranou přírody.

4. 4. Obsah procesu vládnutí

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 politiky - 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, ať 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.

Koncepce procesu vládnutí vylučuje definitivně jakoukoliv ideu centralizované organizace nebo kontroly. Prosazuje prolínání způsobů organizace a autorit vytvářejících rozhodnutí. Podle Orana Younga¹⁹⁾ proces vládnutí vyjadřuje celkový souhrn 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 uspokojit tyto zájmy zajistit. Tímto způsobem jsou sice **státy vtaženy do systému procesu vládnutí, avšak ve spojení** (přičemž toto spojení je proces zčásti formalizovaný a zčásti 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.

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 ústavní, právní a politické kultury. **Ve srovnání s ústavními a mezinárodními institucemi nepůsobí proces vládnutí na základě mezinárodněprávních 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, managerů 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, i otázka, co se stane těm, kteří do

¹⁹⁾ Young, O. R., *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society.* Ithaca 1994, str. 160.

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.“²⁰⁾

4.5. Úloha státu v 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 komparatistiky politických a ústavních systémů rozhodující společenskou výzvou současnosti, jejímž obsahem zdaleka nejsou negativa, ale pozitivní hledání řešení. Neustálá variabilita pokusů o řešení těchto problémů vytváří **velké množství zkušeností z oblastí politické kultury,** které mohou vést k vytvoření **nových efektivních konceptů mezinárodních institucí a ústavních systémů.** V tomto kontextu je nutno zmínit zejména velmi zasvěcené úvahy B. Jessopa vyúsťující v návrhy zvažovat v důsledku křehkosti, nestabilitnosti a možnosti selhávání současné podoby globálního procesu vládnutí vytvoření **tzv. procesu meta-governance.**

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 státu a jeho orgánům přisuzována úloha dříve. Koncept procesu vládnutí zůstává zachován v tom směru, že stát je pojmán jako *primus inter pares*. Působení státu je podle Jessopa podstatně méně hierarchické, méně centralizované a z hlediska charakteru působení méně dirigistické, než jak bylo pojmáno 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 sladit 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 pojmány podstatně pružněji ve srovnání s pojetím státní moci, jaké bylo uplatňováno do konce let osmdesátých minulého století.²¹⁾

²⁰⁾ Smouts, M., *The Proper Use of Governance in International Relations,* 155 *International Social Science Journal, UNESCO 1998,* str. 87.

²¹⁾ 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; Blahož, 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 (a již to konstatujeme s politováním či uspokojením) poměřovat pouze soudobými soubory norem ústavního a mezinárodního práva a působením na jejich základě ustavených institucí.

4. 6. Pragmatismus koncepce Governance

Pragmatické pojetí procesu vládnutí vyplývá především z té skutečnosti, že všichni autoři zabývající se konceptem procesu vládnutí zdůrazňují, že při jeho analýze není **předmětem zkoumání to, co by mělo být, ale to, co jest.** Zároveň analýza odkrývá, kde jsou pozitiva a negativa toho, co jest. Výzkum směřuje k tomu, aby se zjistila mocenská závislost ve vztazích mezi jednajícími 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 autonomní sebeřízení 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 zavrhnout, protože jsou vytvářeny metodou zkoušek a omylů a mnohdy jsou krátkozraké a zaměřené 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 z oblasti ústavního a mezinárodního práva nemusí líbit charakteristika procesu vládnutí jako „**souboru regulačních mechanismů a pravidel, které působí efektivně, i když nejsou vybaveny formální autoritou**“, je touto charakteristikou vystižen nejpodstatnější rys konceptu procesu vládnutí.²²⁾

Znovu považujeme za nutné zdůraznit, že globalizace v oblasti státní a mezinárodní se v současnosti uskutečňuje v mnoha částech 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 směrem k federativnímu uspořádání. Současný stav vývoje ji však z hle-

²²⁾ Rosenau, J., Czempiel, E. O. eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992, str. 5, 88.

diska známých forem státního uspořádání činí podle slov Jacquese Delorse těžko identifikovatelnou.

4. 7. Vědecké expertízy a proces vládnutí

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 mezinárodně právní, 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 použitelnou 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 nemohou 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 pozitiva, tak limity vědeckých expertíz vstupujících do procesu rozhodování v rámci procesu vládnutí.²³⁾ Zároveň podává zmiňovaný autor výstižnou charakteristiku postavení vědy v současné globalizující se společnosti.²⁴⁾

Globalizace společenského výzkumu a zejména také srovnávacího ústavního práva a státovědy prochází nyní dvěma fázemi, které lze identifikovat jak v rámci jednotlivých vědních oborů, tak i při výzkumu jednotlivých témat. Jako *weak globalization* 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 globalization* (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 expertíz do procesu vládnutí na úrovni státní i mezinárodní.

²³⁾ Kazancigil, A., *Governance and Science: Marketlike Modes of Managing Society and Producing Knowledge*, 155 *International Social Science Journal*, UNESCO, 1998, str. 72-74.

²⁴⁾ Kazancigil, A., op. cit., str. 77.

V současné době postupně vzniká perspektiva federativního ústavního uspořádání Evropské unie. Tento proces, jak lze realisticky předvídat, bude dlouhodobý, jeho završení je možno očekávat až koncem 21. století. Již dnes však vykazuje Evropská unie některé postupně se vytvářející znaky státu (občanství, otevřený kodex základních lidských práv, právní řád a jeho vztah k právnímu řádu členských států).

Teorie procesu vládnutí vzniká zejména na základě poznatků odvozených z procesu rozhodování v Evropské unii a jejího vývoje.

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 výrazně modifikována. 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 změn. V těchto souvislostech bychom chtěli vyjádřit jednoznačný souhlas s názorem, který vyjádřil profesor Jean Leca, že pouze demokratická politika, a nikoli trhem kontrolovaný stát může vytvářet novou politickou a občanskou kulturu.²⁵⁾ 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 legitimacy na úrovni státní, regionální i globální.²⁶⁾

²⁵⁾ Leca, J., op. cit., str. 340.

²⁶⁾ Blahož, J., Political Culture and Globalization, International Federation of Social Science Organization Journal, str. 22 n.; Hirst, P., From statism to Pluralism, London 1997; Pascal, P., Luc, S., Globalization in Search of 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.

European Union, human rights and the process of governance

Josef Blahož

The present time is witnessing the successive emergence of federal constitutional organization of European Union. As it can be realistically assumed, this process will be of long-term character and can be expected to culminate towards the end of the 21st century. However, even at present the European Union is showing certain successively forming characteristics of a state (citizenship, open code of fundamental human rights, legal system and its relation to the legal systems of its member states).

The theory of the process of governance originates particularly on the basis of the knowledge derived from the process of decision-making in European Union and its development.

When evaluating the concept of the process of governance both theoretically and practically with reference to democracy and constitutionality, we can arrive at the following conclusions. Democracy in the concept of the process of governance is significantly modified in its substance. The legitimacy of some components of the process of governance is based on direct will of the citizens only very indirectly or not at all. Can this fact be considered as a general retreat from the development of democracy and, on the contrary, the introduction of non-democratic tendencies? We do not believe so, as the process of governance is merely a transitional phenomenon, a sort of temporary resultant of the trials and errors in the establishment of the required regulation of social development which is growing ever faster and exceeds the attained standards of democratic constitutional evolution and international development. On the contrary, the concept of the process of governance may, and probably will become an explosive primer triggering democratic changes. In this context we would like to express explicit consent with the opinion of professor Jean Leca that only democratic policy and not the market-controlled state can create a new political and civic culture. The same can be said also of contemporary constitutionality and constitutional systems overcoming these explosive changes in all fields of social life and inviting an adequate institutional and procedural reaction. However, in our opinion it would be erroneous to derive from it a continuous weakening of the significance of legal regulation, constitutionality, constitutional law and international law. On the contrary it must be assumed that this social challenge in relation to the present system of legal, constitutional and international law regulation will result in their accelerated improvement in the near future, i. e. in the achievement of both their much greater responsibility and responsiveness to the contemporary needs of social development and in the growth of the degree of their legitimacy on state, regional and global levels.