

Adam Podgórecki: PRÁVO A SOCIÁLNÍ INŽENÝRSTVÍ

Pramen: *Základy sociotechniky*. Praha: Svoboda, 1968, s. 7, 55 - 70.

Sociotechnika (sociální inženýrství) je praktickou vědou. Vztah mezi teoretickou vědou, kterou je sociologie, a praktickou vědou, již je sociotechnika, je možné stručně charakterizovat takto: sociologie se zabývá formulováním a verifikováním výroků týkajících se souvislostí mezi různými prvky společenského života, sociotechnika se pak zabývá tím, jak na základě těchto poznatků dosáhnout plánovaných změn. Jinými slovy, sociologie usiluje o poznání společenské skutečnosti, sociotechnika naopak o racionální změnu této skutečnosti.

ÚVOD

Myšlenka praktického, racionálního sociálního inženýrství vyvolává stále rostoucí zájem. Ve světě prudkých emocí a konfliktních požadavků si věda postupně dobývá pozici jako prvek pořádku. Jak se totiž ukazuje, mnoho ostrých a obnovujících se sporů vyrůstá ani ne tak z rozdílných cílů, jako z různých názorů na prostředky, jimiž je možno stejného cíle dosáhnout. Vědecké řízení společenského života předpokládá existenci vědy o zákonitostech společenských procesů. Úkolem vědecké analýzy je především formulování a zajišťování těchto zákonitostí. I když je znalost zákonů, jimiž se řídí společenský život, nezbytnou podmínkou uvědomělého a účinného působení na společnost, není v žádném případě podmínkou dostačující. Kromě ní je nevyhnutelnou znalost technologie provádění společenských přeměn. Praktické společenské vědy, zejména ten oddíl sociotechniky, který je označován jako právní politika, poskytující vědecké poznatky, které mohou usnadnit osvojení racionálních a účinných metod měnících společenský život. Nauka o právní politice však stále není dostatečně rozvinuta a bojuje s tradičními postoji. Nezávisle na tom, že je všeobecně mezi právníky rozšířená neznalost metod společenských výzkumů, brzdí rozvoj právní politiky dva zásadní, dosti obecně rozšířené postoje. První postoj může být nazván postojem retrospektivním, spočívajícím ve schopnosti přetvářet jakýkoli stav společenské, hospodářské a právní nerovnováhy ve stav předchozí rovnováhy. Druhý postoj může být nazván perspektivně případovou predispozicí, čímž se rozumí přístup založený na metodě zkoušek a omylů, jakož i přístup ad hoc, neboli snaha po přetvoření existujícího stavu nerovnováhy v nový stav rovnováhy, který se zdá být v budoucnosti žádoucí. K oběma postojům je možné

vyslovit podstatné výhrady. Retrospektivní postoj zákonodárce musí být změněn tak, aby se středem pozornosti staly eventuální ztráty, k nimž dochází ve společenském životě, zejména pak jejich vyloučení, ale - a to hlavně - vytvoření podmínek, které by zmenšily nebo vyloučily možnost společenských ztrát. Problém tedy spočívá ve změně retrospektivního postoje v postoj perspektivní a racionální. Postoj tohoto typu bude usilovat o předvídání důsledků daného typu legislativní činnosti. Jinými slovy, právní předpisy, které jsou doporučeními nebo rozkazy k jednání za daných okolností, musí být opřeny o vědu spojující doporučené jednání - jako příčinu - s těmi společenskými přeměnami, které jsou předvídány jako jejich důsledky. Problém se tedy omezuje na následující otázku. Současného zákonodárce charakterizuje ve vztahu k předmětu rozhodování postoj retrospektivní, případně „perspektivně případový“. Tyto postoje jsou založeny na vědách a praktických zkušenostech, které jsou vzdáleny systematické vědě vhodné k plně racionální činnosti. Je tedy nevyhnutelné, aby zákonodárci bylo umožněno osvojit si způsoby myšlení v kategoriích perspektivně racionálních. A právě právní politika jako obor sociotechniky může zákonodárci poskytnout takové zásady i způsoby myšlení, které jsou pro proces rozhodování významné.

NĚKTERÉ ZÁSADY PRÁVNÍ POLITIKY

Právní politika se zabývá různými zkušenostmi, mimo jiné způsoby použití práva jako prostředku při plánování a uskutečňování společenských přeměn. Rozvážný zákonodárce, který zamýšlí užít právní politiky jako svého průvodce, musí vzít v úvahu tři základní okruhy problematiky při tvorbě práva: 1. problematika legislativní, 2. problematika kodifikační, 3. problematika kodifikační techniky. Z těchto okruhů problematiky vyplývají příslušná doporučení: Doporučení prvního typu jsou směrnice opírající se o legislativní principy. Tvoří obecné zásady týkající se přípravy normativního aktu (právního aktu skládajícího se z řady právních předpisů) z hlediska jeho účinnosti. Týkají se všech úvah a působení, které vedou k vydání normativního aktu, jejich cílem je zabezpečit účinnost působení právního aktu. Aby mohla být zajištěna účinnost působení daného normativního aktu, je třeba znát faktickou situaci, kterou je nutno regulovat, je nutno znát a mít na zřeteli všechna hodnocení, která přijímá zákonodárce v souvislosti s vydáním, případně změnou tohoto normativního aktu. Budou to rozhodnutí o faktické situaci, navrhovaných prostředcích, sledovaných cílech a předvídáných účincích; je nutno znát tvrzení týkající se příčinných vztahů, o které by se navrhovaný normativní akt mohl opřít, a konečně je nutno studovat účinky již vydaných právních předpisů. Samotná formulace uplatnění těchto direktiv se má kromě metodologických zásad opírat o údaje získané ze společenských věd, zejména pak z oblasti

sociologie práva. Doporučení k dalšímu uvedenému typu vyplývají z kodifikačních zásad. Jejich okruh je značně užší, než je tomu u zásad legislativních. Určují, jak je nutno redigovat právní předpisy, aby byly jasné, stručné a shodné s dalšími. Těchto direktiv se používá v okamžiku, kdy již jsou přijaty zásady normativního aktu, a nyní je třeba je přeložit do přesného právního jazyka. Tyto direktivy se tedy týkají sémantických otázek právního jazyka.

Konečně direktivy k poslednímu okruhu problematiky vyplývají ze zásad kodifikačních metod. Tyto direktivy se týkají uspořádání různých předpisů v rámci jednoho normativního aktu nebo také dohody o předpisech nebo také sbírky předpisů různých normativních aktů. Týkají se čistě kodifikačních otázek. Úvahy, které mohou být považovány za počátek právní politiky, jsou spojovány právě s kodifikačními problémy. Není třeba zdůrazňovat, že i když jsou tyto zásady bezprostředně velmi užitečné při práci na formulování a projednávání potřebného normativního aktu (vzhledem k praktické potřebě přípravy tohoto aktu), jsou otázky obsahu normativního aktu a jeho postojů daleko významnější. Je jasnou věcí, že např. zavedení zákona rušícího trest smrti bude mít daleko významnější společenské, etické nebo politické důsledky než sloučení řady závazných normativních aktů do jednoho systematizujícího aktu. Z toho vyplývá, že direktivy vycházející ze zásad legislativních tvoří základ právní politiky. Proto také se jimi budeme muset převážně zabývat.

LEGISLATIVNÍ POSTUPY

Problém zdrojů práva a jeho geneze byl a je předmětem zkoumání teorie práva. Problém důsledků působení právních předpisů, který je (z teoretického i praktického hlediska) daleko významnější, byl však přehlížen. Na právní předpisy je možno se dívat jako na první příčinu v řetězu účinků: právní předpisy - jednání popsané právními předpisy - faktické situace, které jsou důsledkem tohoto jednání. Chceme-li využít právních předpisů jako prostředků k dosažení zamýšlených faktických stavů v souladu s tímto schématem, je nutno podepřít tyto předpisy ověřenými hypotézami, spojujícími právní předpisy s jednáním, jehož se tyto předpisy týkají (motivační působení práva), a jednání s faktickými situacemi, k nimž vedlo, nebo které vytvořilo. Při takovém nazírání na právo se okamžitě stává jasným, že ustanovení, změna nebo zrušení nějakých právních předpisů vyvolává řadu společenských důsledků, mezi nimiž může být mnoho neočekávaných, některé pak navíc nežádoucí. Abychom postihli některé důležitější problémy, které v souvislosti s tím vznikají, je třeba sáhnout k pojmům odpovídajícím analýze takových otázek. Jde v zásadě o takové pojmy jako faktické situace,

hodnocení, legislativní diagnóza, vedlejší důsledky, negativní účinky atd. Bylo by rovněž žádoucí odvrhnout řadu zastaralých a abstraktních pojmů z oblasti teorie práva, aby se do středu úvah dostaly pojmy užitečné z empirického i operativního hlediska. Na prvním stupni analýzy těchto komplikovaných problémů je nutné promyslet alespoň tyto direktivy (metody): 1. direktivu dostatečného popisu, 2. direktivu analýzy základních hodnocení, 3. direktivu ověřených hypotéz, 4. direktivu analýzy účinků působení právních předpisů.

DIREKTIVA DOSTATEČNÉHO POPISU

Direktiva dostatečného popisu potvrzuje, že je nutné popsat existující situaci, která má být změněna, dříve, než bude eventuálně o změně rozhodnuto. Zamýšlí-li zákonodárce znormovat určitou oblast společenského života bez její dostatečné znalosti, může narazit na vzniklou situaci, v níž nedosáhne zamýšlených účinků, nebo se mohou také objevit účinky nežádoucí, negativní. Popis současné situace musí být proveden v kategoriích sociologických, ekonomických, statistických nebo demografických, v každém případě takových, které jsou pro její poznání vhodné. Zde mohou být uplatněny empirické metody zkoumání (z nichž některé jsou velmi rozvinuté). Tyto metody umožňují sbírat údaje takovým způsobem, aby to alespoň usnadnilo ve zjednodušené formě spatřit komplikovanou síť společenských závislostí. Jako příklad vstupní analýzy tohoto druhu může sloužit řada výzkumů. Mj. jde o výzkumy týkající se nakupení záležitostí u soudů a z toho vyplývajícího přetížení soudní administrativy. Jiným příkladem mohou být výzkumy V. Goldschmidta o právních zvycích a zvykové subkultuře trestního práva, prováděné v Grónsku. Tyto výzkumy měly za úkol popsat existující situaci, aby mohly být vysvětleny alternativy, objevující se při kodifikaci trestního kodexu pro tuto zemi. Vědu, která z tohoto druhu výzkumů vyrůstá, je možné definovat jako vědu diagnostickou. Uvedeme však podrobný případ, který může blíže objasnit různé nepříznivé důsledky nedostatečné diagnózy. Nařízení rady ministrů ze dne 18. června 1955 o otázkách mezd některých zaměstnanců zdravotnictví změnilo dřívější systém jejich odměňování. Namísto dosud platné zásady, podle níž byla výše platu závislá na zastávané funkci, byla přijata zásada stanovení výše výdělku mimo jiné na základě a) odborného vzdělání ověřeného příslušným dokladem, b) počtu let odpracovaných v oboru. Záměrem platové úpravy bylo zvýšení odměn těchto pracovníků o celkovou částku 50 miliónů zlotých ročně, jakož i vytvoření soustavy podnětů ke zvyšování odborné kvalifikace a stabilizování pracovníků na pracovištích. Je jasné, že takové cíle zákonodárce jsou cíli pozitivními. Jaké byly účinky uskutečnění normativního aktu připravovaného s takovým záměrem? Je špatné, dochází-li k omylům v otázkách zásadních a po vydání závažného rozhodnutí. Signály ze

zdravotnických zařízení, rozhořčení mnoha pracovníků opravňují k tvrzení, že úprava platů ošetrovatelek, laborantů a porodních asistentek nebyla odpovědně připravena. Zásady, správné teoreticky, nebyly přizpůsobeny životu. Nebylo ověřeno v terénu, co z toho vznikne... A tak především pro tu část personálu, která byla početnější než se myslelo, se zvýšení, s nímž správně počítali, změnilo ve snížení. V nové platové soustavě byla škrtnuta dlouholetá praxe a velká zkušenost mnoha pracovníků, pokud nebyly podloženy formálním diplomem nebo byly podloženy diplomem nedávno získaným. Vyškolené ošetrovatelky a laboranti, i když měli dlouholetou praxi, byli zařazeni do nejnižší platové skupiny. Do nízké skupiny se dostaly také ty diplomované ošetrovatelky, které, i když pracují v oboru již po léta, složily státní zkoušku před rokem, dvěma či třemi. Při úpravě platů uvedených pracovníků se zákonodárce dopustil nejméně dvou chyb. Porušil metodologické direktivy, které přikazovaly stanovit správnou diagnózu, založenou na důkladné znalosti existujícího stavu; stanovil mylnou diagnózu, založenou na chybných statistických zjištěních, týkajících se počtu osob nemajících příslušné diplomy (doklady). Zákonodárce porušil navíc praxeologickou direktivu týkající se úplnosti normativního aktu, neboť nezaručil realizaci všech cílů, jež si vytyčil. Zákonodárce mohl zejména, i když nepředvídal všechny eventuální případy, zajistit dosavadní výdělký předpisem zakazujícím jejich snížení mimo jednotlivé, podrobně uvedené případy.

DIREKTIVA NÁLEŽITÉHO KOORDINOVÁNÍ HODNOCENÍ, KTERÉ ZÁKONODÁRCE PŘIJÍMÁ

Když upravuje nějakou oblast faktů, je zákonodárce povinen zvážit, zda následky jeho rozhodnutí neporuší nějaké hodnocení, které sám přijímá. Jestliže vyvolá zákonodárce při uplatňování určitých právních prostředků následky, které, jak se ukáže, porušují jeho vlastní hodnocení, pak je jasné, že tyto účinky budou krajně negativní. Existují tři oblasti, v nichž může tato situace nastat: 1. změna dané situace se může ukázat nákladnější než její tolerování; 2. prostředky navrhované ke změně současné situace mohou narušit hodnoty, které zákonodárce jinak uznává; 3. účinky (zvláště vedlejší) mohou narušit určité hodnoty, které zákonodárce respektuje. V souvislosti s touto direktivou je možné využívat několika sociologických výzkumů, aby byly získány údaje, zejména pro srovnávání hodnot, k nimž zákonodárce přihlíží v normativních aktech, s hodnotami, které uznává širší společenství. Existují různé výzkumy, které ukazují, jak jsou tyto metody využívány, a výsledky, k nimž je možné s jejich pomocí dospět. Stojí za to, abychom si na konkrétním případě ukázali důsledky, k nimž porušení této direktivy vede.

Příklad: Zdá se, že určitým nástrojem boje proti úplatkářství může být veřejnosti celkem neznámý předpis čl. 47 tzv. Malého trestního zákoníku, který je zaměřen na rozbití tichého srozumění mezi tím, kdo úplatek dává, a tím, kdo jej přijímá. Podle článku 47 Mtz. nebude trestána osoba, která poskytla nebo slíbila úplatek na žádost úředníka a uvědomila o tom orgány příslušné pro stíhání přestupků dříve, než se tyto orgány o přestupku dověděly, nebo později při prvním výslechu. Využití tohoto předpisu může v rukou orgánů provádějících přípravné šetření (vyšetřování, pátrání) plnit významnou úlohu při odhalování a potírání úplatkářství. Při vydání předpisu tohoto druhu a při doporučování jeho uplatňování se zákonodárné orgány mohou dopustit chyb. I když může tento předpis podstatně přispět k omezení zneužití v ekonomice (a to je v daném případě cílem zákonodárných orgánů), může vyvolat mnoho vedlejších účinků, především rozmach donášení, nedostatek důvěry ve vztazích mezi lidmi, příkaz uplatňovat dvojí morálku aj. Zdá se, že hodnota hospodářských škod, jimž se vyhneme, je menší než škod vzniklých v důsledku vzrůstu neetických postojů. Direktiva náležitého zvažování hodnocení, které zákonodárce přijímá, přikazuje přihlížet ke všem hodnotám (ve správném hierarchickém uspořádání), které zákonodárce akceptuje. Tato direktiva nepřikazuje schvalovat, případně odmítnout tyto hodnoty. Obecně řečeno, věda o právní politice doporučuje užití právních prostředků pro dosažení žádoucích účinků po obeznámení se s danou situací, po přihlédnutí k určitým vedoucím hodnotám a nalezení příslušných příčinných souvislostí mezi stanovenými cíli a navrhovanými opatřeními. Etika vyjadřuje naproti tomu souhlas nebo také nesouhlas s hodnotami, které jsou přijímány jako vedoucí. Právní politika přihlíží k hodnocením v tom smyslu, že se snaží získat výsledky shodné s připraveným hodnocením.

DIREKTIVA OVĚŘOVÁNÍ HYPOTÉZ

Tato direktiva doporučuje nalézt příčinné souvislosti, o něž je možné opřít rozhodovaný normativní akt. Aby mohly být formulovány příslušné teze týkající se zákonitosti, je třeba se obrátit k existujícím vědním teoriím nebo se pokusit experimentálně stanovit, která ze zúčastněných tezí zůstane po provedené selekci řídicí. Tradiční zákonodárce zde užívá metody zkoušek a omylů, aby našel příčinnou souvislost, které by mohl využít. Direktiva ověřování hypotéz umožňuje naproti tomu vědomě předvídat pravděpodobné účinky (jakož i eventuální vedlejší účinky) zejména negativní, jakož i experimentální ověření rozsahu účinnosti navrhovaných prostředků. Při práci s touto direktivou je tedy nutná formulace hypotézy, použití vhodných metod, např. sociologických, ekonomických, statistických aj. k jejímu ověření a konečně stanovení stupně ověření a podmínek, za nichž je odlišné tvrzení

pravdivé. Příklad. Administrativní orgány se např. rozhodly upravit problém ochranných oděvů pro pracovníky za tím účelem, aby zvýšily bezpečnost práce a omezily počet úrazů při práci. Dotazník s návrhem na úpravu tohoto problému byl rozeslán do všech výrobních závodů podřízených ministerstvu. Obsahoval tři alternativy: 1. pracovník obdrží finanční úhradu, za niž si zakoupí příslušný oděv, 2. závod poskytne pracovníkovi oděv, který však zůstane majetkem závodu, 3. závod poskytne pracovníkovi oděv, který se formálním aktem stane jeho vlastnictvím. Zákonodárce chtěl touto cestou nalézt eventualitu, která by umožnila vyhnout se negativním situacím, jako např. nedostatku ochranných oděvů, velkým zásobám oděvů ve skladech, jejich ničení atd. Každá z těchto eventualit se opírala o jinou hypotézu. První návrh vycházel ze zásady: jestliže pracovník obdrží peníze, bude si moci zakoupit nejvhodnější oblek. Druhý návrh předpokládal, že jestliže oděv zůstane vlastnictvím závodu, budou jej moci použít i jiní dělníci (např. v případě propuštění pracovníka). Podle třetího návrhu bude pracovník, který obdrží oděv do vlastnictví, o něj náležitě dbát. Jak bylo dříve uvedeno, obrátily se administrativní orgány na ředitelství závodů s dotazem, jaký způsob řešení otázky je nejlepší, a požádaly o sdělení údajů, které by umožnily zdůvodnit některou z hypotéz a získat informace o případných neočekávaných nebo negativních důsledcích. Závody ve svých odpovědích upozornily, že: 1. První hypotéza není v zásadě správná, protože pracovníci využijí peněz jiným způsobem, který nebude odpovídat určení, např. dají je manželkám. 2. Druhá hypotéza rovněž není v zásadě správná, protože pracovníci nechtějí použité oděvy, a ty pak leží ve skladech závodů. 3. Naproti tomu třetí hypotéza se zdá být v zásadě vyhovující, protože dělníci projevují péči o oděv, který jim patří. A tak bylo nutné na základě získaných údajů zamítnout první a druhé řešení a přijmout třetí jako základ navrhovaného normativního aktu. Zákonodárce má tedy k dispozici určité alternativy výběru a ověřování tvrzení, i když nejsou tak dokonalé jako systematická vědecká analýza, aby mohl zjistit, která z navrhovaných možností je správná a zda je možno na ní postavit připravované předpisy.

DIREKTIVA VÝZKUMU ÚČINKU ZAVEDENÉHO NORMATIVNÍHO AKTU

Tři výše uvedené direktivy se týkaly legislativní fáze, která předchází, než se navrhovaný akt stane závazným. Slouží jako nástroje, které mohou poskytovat informace, jak dosáhnout zamýšlených účinků a jak se vyhnout negativním vedlejším účinkům. Čtvrtá a poslední ze základních direktiv se týká legislativní fáze, která následuje poté, kdy se normativní akt stává závazným. Zásada zkoumání účinků normativního aktu (a vůbec závazného předpisu) uvedeného v platnost předpokládá nezbytné použití vhodných metod (sociologických,

ekonomických, demografických, statistických aj.) k tomu, aby byly poznány účinky právních předpisů nezávisle na tom, zda budou pokládány za pozitivní nebo negativní. Tyto výzkumy umožňují navíc zjistit, zda zamýšlených cílů daných zákonodárcem bylo dosaženo, či nikoli. Bylo by možno uvést poměrně hodně výzkumů týkajících se účinnosti vlivu právních předpisů, a to proto, že dosavadní výzkumy týkající se působení práva se vztahují právě na působení právních předpisů, které jsou již závazné. Naproti tomu praxe organizování cílevědomých, záměrných a systematických výzkumů, aby mohly být vydány racionální právní předpisy, je poměrně vzácná.

ZÁVĚRY

Chyby, jichž se dopouští legislativa, a důsledky těchto chyb, vedou ke snahám o uspořádání metod tvorby práva. V současné době vyžaduje společenský život opustit mastičkářské metody a využít spíše metod racionální a efektivní tvorby práva. Věda o právní politice může přispět k získání prostředků pro dosahování společensky žádoucích cílů. Vedle formulace a zdokonalování předpokladů vědy o právní politice jako vědy praktické existuje ještě jiný mimořádně důležitý úkol, tj. shromažďování znalostí o zákonitostech, jimiž se řídí společenský život. A konečně - teoretické úvahy o metodologii právní politiky musí být rozvíjeny systematicky. Institucionální zajištění by mělo spočívat na vytvoření Střediska empirických výzkumů práva a Metodologického střediska pro úpravu legislativy.

OTÁZKY:

1. Co je to právní politika a jaký je její vztah k sociálnímu inženýrství?
2. Jaké jsou základní okruhy problematiky právní politiky?
3. V čem spočívají 4 základní legislativní direktivy (metody)?