

Sverker Gustavsson, Christer Karlsson a Thomas Persson, eds.:

THE ILLUSION OF ACCOUNTABILITY IN THE EUROPEAN UNION

London/New York: Routledge 2009.
192 stran.

V roce 2009 vyšel sborník *The Illusion of Accountability in the European Union*, který vznikl pod vedením politologů se zázemím na Univerzitě v Uppsale ve Švédsku. „Accountability“ neboli spojující prvek jednotlivých příspěvků představuje jeden ze základních stavebních kamenů současných demokratických systémů. Jedná se přitom o pojem, který stále ještě nenalezl ustálený překlad do češtiny. Autoři sborníku si tento termín definovali na základě vztahu mezi aktéry X a Y, v němž X má právo 1. monitorovat činnost Y, 2. hodnotit činnost Y a 3. uvalovat na Y sankce. Pro účely této recenze použijeme nadále překladu „accountability“ ve významu „zodpovídání (se)“.¹

Přínos sborníku spočívá hned v několika skutečnostech. Sborník se sice zabývá tolik diskutovaným tématem demokratického deficitu, jeho autorům se nicméně podařilo navázat na dosavadní diskusi a dále ji rozvinout. Zvláště nápomocným se v tomto ohledu jeví zaměření na koncept zodpovídání se, který navzdory svému normativnímu přesahu autorům umožnil vyhnout se přílišnému rozmělnění tématu z důvodu hledání definice demokracie. Autoři sborníku zároveň umně propojili teoretická východiska s praktickou rovinou. Díky tomu se jejich závěry odlišují od řady jiných, čistě teoretických studií, které se snaží dokázat, že evropští občané z hlediska teorie ústavního inženýrství pociťují neoprávněně újmu na svých demokratických právech. Skladba témat sborníku je navíc o to hodnotnější, přihlédneme-li k období vydání sborníku. Vyšel totiž v roce, kdy Lisabonská

smlouva vstoupila v platnost, tedy v období, kdy revize primárního práva a dopady těchto změn do značné míry vytěsnilly nesouvisející témata z politologické diskuse o EU.

Lze však také uvést několik výtek ke způsobu, jakým byl sborník sestaven. Je na něm patrná volnější spolupráce autorů soustředěná kolem definice zodpovídání se a kolem základní obecné teze sborníku, tedy že principy zodpovídání jsou v EU spíše iluzorní než reálné. Příspěvky zjevně nevznikly podle předem dané osnovy (jak celého sborníku, tak i kapitol), což se promítá do poněkud výběrového sdružení témat kapitol, stejně jako do jejich dosti rozdílné vnitřní struktury. Některá křiklavá témata související s principy zodpovídání se tak nejsou vůbec dotčena (komitologie či role národních parlamentů), zatímco jiná jsou až nadreprezentovaná (viz dvě kapitoly o Evropské centrální bance).

Pokud se týká vlastní struktury, sborník sestává ze třinácti kapitol, z nichž dvě (první a třináctá) jsou pojaty obecně a zbylých jedenáct se věnuje dílčím problematikám. Většina kapitol se soustředí na výklad tzv. interních procesů zodpovídání, což znamená, že z celého řetězce delegování autority je vždy zvolen úsek mezi dvěma druhy aktérů – na jedné straně bezprostředně delegující X, na straně druhé Y vykonávající delegovanou autoritu a zodpovídající se z jejího výkonu. Autoři tímto vymezují hranice vůči mnohem širšímu pojetí externích procesů, v nichž se aktéři zodpovídají ze své činnosti před všemi, jejichž život je touto činností ovlivněn, nikoliv tedy jen před těmi, kteří na ně výkon autority bezprostředně delegovali.

Akt delegování a výkonu delegované autority je nahlížen a vykládán prostřednictvím přístupu založeného na teorii racionálního institucionalismu, podle něhož je X „pánem“ delegujícím na „správce“ Y autoritu v určité oblasti. Autoři sborníku sledují, jaké formy ex post a ex ante mechanismů páni užívají, aby zjistili, že jednání správců nepřekročí jimi vymezený mandát. Škála těchto mecha-

nismů zodpovídání sahá od těch nejslabších (právo na informace a přístup k dokumentům) až po ty nejsilnější (právo nadřízeného odvolat zaměstnance, pravomoc parlamentu vyslovit nedůvěru či možnosti voličů změnit vládu prostřednictvím voleb).

Název sborníku obsahující slovo „iluze“ dává tušit, že autoři se při zkoumání mechanismů zodpovídání nespokojí s formální demokratickou povahou EU, podle níž jsou demokratický výkon moci a její kontrola zajišťovány skrze přímo volený Evropský parlament a nepřímo skrze národní vlády v Radě. Sborník se tedy od dlouhodobě probíhající diskuse o demokratickém deficitu EU rozvíjené G. Majonem, S. Hixem, A. Moravcsikem, P. Mairem a dalšími odlišuje především v tom, že se soustředí na reálně existující možnosti, které mají občané k dispozici, aby přiměli ty, na něž delegovali autoritu, k zodpovídání se.

V několika kapitolách je například zpochybňován mandát poslanců Evropského parlamentu i celého tohoto parlamentního tělesa, neboť evropské volby se neodehrávají nad evropskými tématy, přestože se jedná o témata, která jsou náplní činnosti těchto politiků a podstatou existence Evropského parlamentu. V praxi se tak europoslanci zodpovídají ze své činnosti před svými voliči pouze ve velmi omezené míře. Podobné analýze jsou ovšem podrobeny i národní vlády. Byť vytvářejí složité struktury pro prosazení národních pozic v evropských záležitostech, nečiní tak na základě zřetelného mandátu od svých voličů.

Kapitoly dvě až čtyři, tj. první tematicky zaměřené kapitoly, se zabývají zkoumáním argumentu, že EU jako systém vládnutí sui generis si vyžaduje i nový náhled na demokratické uspořádání a na uplatnění principu zodpovídání se, který by byl oproštěn od uvažování v národním kontextu. Kapitolou s nejširším kontextem a zároveň kapitolou nejobecnější je kapitola dva *Zodpovídání ve světové politice* od Roberta O. Keohana. Keohane v ní pojednává o možnosti uplatnit

demokratické principy v mezinárodní politice, která, jak píše, „nikdy nebyla doménou demokracie“ (s. 11). Na rozdíl od ostatních příspěvkatelů do sborníku se Keohane nezaměřuje pouze na určitý výsek řetězce vztahů delegující – příjemce mandátu, ale pokládá si obecnější otázku, před kým by se mezinárodní organizace měly zodpovídat a k čemu je to dobré.

Principy zodpovídání pomáhají podle Keohana předcházet zneužití moci. Otázkou však je, jakým způsobem tyto principy uplatnit v mocensky asymetrické mezinárodní politice, v níž neexistují podmínky pro reprezentativní demokracii, tím méně pro demokracii přímou.² Keohane vyjmenovává několik mechanismů, které lze za určitých okolností využít jako prevenci zneužití moci. Náleží k nim dohled těch, kteří moc na nadnárodní autoritu delegují, fiskální mechanismy, existence nadnárodní soudní instance, působení volného trhu, kontrola ze strany ostatních aktérů či snaha o uchování dobré pověsti. Přestože vyjmenované mechanismy pro uplatnění principů zodpovídání v mezinárodní politice lze považovat za slabší, tj. pomyslná světová veřejnost nemá možnost udělovat přímé sankce, vyznívá závěr Keohanovy stati nadějně. Doba rozmachu internetu napomáhá šíření a výměně informací, přičemž vyšší transparentnost rozvoji principů zodpovídání výrazně napomáhá.

Kapitola třetí *Zodpovídání se a demokracie* od Heidruny Abromeit se již plně soustřeďuje na kontext EU. Abromeit hned v úvodu stati zdůrazňuje, že pojmy zodpovídání se a demokracie nejsou identické a tudíž ani zaměnitelné. Vedle již klasické diskuse nad povahou demokratického deficitu EU, který spočívá v nedostatečné politizaci EU, se Abromeit zamýšlí i nad nejmenším společným jmenovatelem politických systémů běžně označovaných za moderní demokracie. Podkladem pro tuto úvahu je srovnání několika evropských demokracií (Francie, Nizozemska, Velké Británie a Švýcarska). V tomto

srovnání Abromeit usiluje o vyčlenění prvků predemokratické politické tradice, které se zachovaly do dnešních dnů, a vyvolávají proto mnohdy dojem, že se jedná o neoddělitelnou součást demokratické formy vlády. Podle Abromeit tedy není divu, že se diskuse o demokracii EU stáčí vždy stejným směrem, a to k volenému parlamentu a principům veřejného zodpovídání. Autorka však dospívá k závěru, že ani existence voleb ani povinnost zodpovídat se před občany nevede nutně k zajištění demokracie. V heterogenní Evropě (míněno EU), kde navíc neexistuje společný evropský démos, se jen stěží dosáhne skutečné demokracie založené na volbách. Abromeit dospívá k diskutabilnímu závěru, že cestou k tvorbě evropské demokracie může být rozvinutí prvků přímé demokracie. Nezabývá se však už podmínkami pro rozvoj přímé demokracie v EU ani otázkou, jakým způsobem může přímá demokracie v prostoru EU, na rozdíl od demokracie reprezentativní, překonat vnitřní heterogenitu a vytvořit společný démos.

Napětí mezi legitimitou na vstupu a výstupu v kontextu evropské integrace rozebírá Sverker Gustavsson ve čtvrté kapitole *Ížmezení hranic pro únik před zodpovídáním se*. Evropská integrace se vyvinula na základě vůle elit, nikoliv široké veřejnosti. Tento způsob geneze integraci jednou provždy znamenal tendenci k vládě pro lid, spíše než k vládě lidu a skrze lid. Evropský systém vládnutí se tak v mnoha oblastech vyznačuje centralizovanou mocí, zatímco k zodpovídání za rozhodnutí této moci dochází na národní úrovni. Gustavsson se však ve svých doporučeních nepřiklání k radikálnímu mocenskému zlomu a přesunům moci jedním či druhým směrem (centralizaci či denacionalizaci). Výstupem jeho úvah je poněkud překvapivě pouhý důraz na princip předběžné opatrnosti.

Hans Agné v páté kapitole *Nenavratitelná moc a demokratické zodpovídání se* polemizuje se zastánci myšlenky, že moc

mezinárodních a nadnárodních institucí na ně byla delegována národními státy, a státy ji proto kdykoliv mohou žádat zpět. Agné tuto myšlenku systematicky vyvrací, neboť význam slova delegovat je v kontextu mezinárodní politiky značně posunut a neodpovídá nárokům kladeným na procedurální stránku demokracie. Procedurální koncepce demokracie se soustředí zejména na způsob, jakým se dospívá ke společným rozhodnutím. Podle této koncepce by mělo být možné vrátit výkon moci zpět dému. Agné diskutuje se zastánci představy, že nadnárodní instituce lze vnímat jako národní regulační agentury, které jsou k určitým aktivitám zmocněny, ale eventuálně mohou být o tento mandát připraveny. Množství mocenských autorit v mezinárodním prostoru znemožňuje mezinárodním institucím poslouchat pouze jednu z nich. Individuální stát v mezinárodním prostoru jednoduše nedisponuje stejnou mocenskou autoritou jako na národní úrovni. Některé druhy moci zase nemohou být národním státům navráceny jednoduše z toho důvodu, že jimi nikdy samy nedisponovaly.

Christer Karlsson v kapitole *Reforma smluv EU a zodpovídání se* zkoumá, zda mají občané EU významný vliv na utváření „pravidel hry“, tedy na revizi smluvního základu EU. Podstatná část statě vyzvedává novou konventní metodu revize, která ve srovnání s mezivládními konferencemi umožňuje transparentnější jednání a širší demokratickou účast aktérů. V teorii je toto hledisko obhajitelné, příklad Evropského konventu pod vedením Giscarda d'Estainga však dokládá, že i konventní metoda může trpět podobnými nedemokratickými nešvary jako mezivládní konference – tedy zákulisním vyjednáváním, manipulací s agendou, nedostatečným a neúplným informováním veřejnosti, konsenzuálním rozhodováním etc.

Nejúžeji zaměřenou kapitolu sborníku představuje stať Thomase Larua *Delegování na stálé zastoupení a mechanismy zodpovídání se*. V jejím úvodu se čtenář navnadí,

že kapitola pojedná o rozdílných modelech delegování mezi národními vládami a jejich stálými zastoupeními v Bruselu. Následně však zjišťuje, že se stat' zaměřuje pouze na srovnání forem delegace u dvou států – Francie a Švédsko. Důvody pro výběr těchto dvou států autor bohužel už neuvádí. Na této stati je navíc patrné, že je součástí širšího výzkumu (Larue se odvolává na svoji disertační práci), zvolený výsek ovšem dostatečně neobjasňuje postup zkoumání. Z vyvozených závěrů se čtenáři může dokonce zdát, že mnohé podstatné informace mu nebyly sděleny. Editorům sborníku navíc uniklo, že označení typů dohledu „policejní hlídka“ (police-patrol) či „hlášení požáru“ (fire alarm) nejsou čtenáři v této kapitole nijak objasněna, přičemž s jejich podrobnějším výkladem se čtenář setká až o dvě kapitoly dál.

Osmá kapitola *Spolupráce evropských zpravodajských služeb a zodpovídání se* Thorstena Wetzlinga zkoumá oblast, u níž se vyskytují značné demokratické nedostatky i na národní úrovni. Autor dospívá k nepřilíh překvapivému závěru, že evropské zpravodajské agentury nejsou de facto podrobeny povinnosti zodpovídat se ze své činnosti, a to ani před Evropským parlamentem. Ten navíc v této oblasti postrádá potřebné pravomoci a nedisponuje ani odpovídající strukturou (výbory a odborným zázemím). Autor však na základě vsazených případových studií dokládá, že i pravomoci národních parlamentů kontrolovat činnost vlastních zpravodajských služeb jsou spíše formální a v praxi obtížně vykonatelné. Poukazuje i na šedé zóny mezinárodní zpravodajské spolupráce, kde se principy zodpovídání neuplatňují ani na evropské ani na národní úrovni.

O evropské integraci se velmi často diskutuje v souvislosti s posilováním exekutivní moci vůči moci legislativní. V deváté kapitole *Exekutivní moc a zodpovídání se v Evropské unii* se Jonas Tallberg zaměřuje na tři nadnárodní instituce výkonné moci – Komisi, Evropskou centrální banku (ECB) a evrop-

ské regulační agentury. Výkon delegované moci Tallberg zkoumá jak z pohledu teorie racionální volby, tak i s ohledem na normativní otázky, které tato delegace implikuje v teorii demokracie. Tallberg si pokládá otázku, proč vůbec pán deleguje moc na správce a do jaké míry může této situace správce využít ve svůj vlastní prospěch. Tallberg rovněž tvrdí, že veškeré vztahy mezi pánem a správcem mají tendenci zahrnovat určitou míru volnosti jednání, jelikož mechanismy dohledu jsou nákladné a v mnoha ohledech obtížně proveditelné. Po srovnání mechanismů dohledů a zajištění principů zodpovídání u výše zmíněných tří institucí dospívá Tallberg k závěru, že nejvíce nezávislým exekutivním orgánem je ECB, která se však svým postavením příliš neliší od svých protějšků na národní úrovni. Evropské výkonné agentury a Komise jsou podřízeny důslednějšímu dohledu posilovanému prohlubujícím se procesem parlamentarizace EU.

Desátá kapitola *Evropská centrální banka – nezávislá a zodpovídající se?* od Daniela Naurina tematicky přímo navazuje na kapitolu předchozí. Autor se hlouběji zabývá dvěma tezemi. Ta první tvrdí, že negativnímu vztahu mezi nezávislostí a zodpovídáním se lze vyhnout. Tento argument zastává podle Naurina také ECB. Druhá pak spočívá v tvrzení, že ECB je podrobena dostatečnému demokratickému zodpovídání. Naurin ve stati dokládá, že ve výše zmíněné argumentaci představitelů ECB chybí jasná spojitost mezi principy zodpovídání a transparentností. Jedna věc je zveřejňovat informace (ty, které instituce uzná za vhodné, v míře podle její vůle), zodpovídat se před kvalitně informovanými občany je však druhá věc. Demokratická kontrola a zodpovídání ECB také úzce souvisí s otázkou hledání rovnováhy mezi tlakem na efektivitu výstupů ECB a naplněním procedurálních aspektů demokracie. V prvním případě jde o to, že ECB je podobně jako jiné instituce tohoto typu koncipována jako nezávislý expertní

orgán, aby jednala s ohledem na dlouhodobé zájmy občanů. Příliš velká nezávislost a víra v expertní potenciál jde na druhou stranu proti smyslu demokracie.

Poslední dvě kapitoly se zaměřují na občanskou společnost, již pojmají jako vnějšího aktéra s potenciálem ovlivnit uplatnění principů zodpovídání v EU. Kapitola jedenáctá *Participace občanské společnosti a zodpovídání* Thomase Perssona zkoumá na příkladu tvorby politiky REACH myšlenku, že významnější zapojení aktérů občanské společnosti do tvorby politiky EU usnadní veřejnou kontrolu politického rozhodování, a napomůže tak uplatnění principů zodpovídání v praxi. Autor se při svém zkoumání také pozastavuje nad tím, za jakých okolností lze vnímat organizovanou občanskou společnost jako agregát názorů občanů v nejšířším slova smyslu. Neklade tedy automaticky rovnítko mezi občanskou společností a evropskými občany. Pozastavuje se také nad tím, že by větší míru zodpovídání měly zajistit organizace, které samy podobné veřejné kontrole nepodléhají. Podpora většího zapojení různých zájmových skupin do tvorby evropské politiky podle Perssona posiluje iluzi, že se tímto způsobem zlepšují mechanismy zodpovídání, zatímco skutečné problémy evropského vládnutí zůstávají skryty.

Poslední tematicky zaměřená kapitola sborníku *Zlepšování zodpovídání se v EU – potenciální role nevládních neziskových organizací* od Louisy Parks v obecnější rovině rozvíjí myšlenky o možné roli organizací občanské společnosti v systému evropského vládnutí a podmínkách naplnění této jejich role. Význam neziskových organizací vidí autorka zejména v informacích, které tyto organizace shromažďují mezi svými příznivci a členy a následně vnášejí do procesu unijní normotvorby. Tyto organizace také doplňují systém brzd a protivah evropského vládnutí a případně ohlašují nepravosti, k nimž v systému dochází. Autorka své závěry do značné míry staví i na provedených řízených

rozhovorech s reprezentanty organizovaných zájmů různého druhu. Z nich jednoznačně vyplývá několik již dřívějšími studii dokažaných poznatků. Náleží k nim mimo jiné informace o tom, že nejotevřenější institucí je Evropský parlament, že přístup ke Komisi závisí na dobrém jménu a reprezentativnosti organizace a že přístup na Radu je stále ještě podnikán převážně z národní úrovně.

Závěrem lze říci, že navzdory tvrzení a přání editorů se sborník orientuje na čtenáře s pokročilou znalostí jak záležitostí EU, tak i teorie demokracie. Za cílovou skupinu čtenářů sborníku můžeme tedy označit poměrně úzkou skupinu politologů zaměřených zvláště na komparativní výzkum demokracie a na systém vládnutí EU. Příspěvky ve sborníku nadto obohatí i studenty evropských studií usilujících o pochopení podstaty tolik diskutovaného demokratického deficitu. Přes veškeré uvedené výhrady ke koncepci či obsahu sborníku je možné vznik tohoto díla ohodnotit velmi pozitivně, neboť jeho autorům se podařilo realizovat kvalitní a relevantní příspěvek do soudobé diskuse o úrovni demokracie v EU.

Poznámky:

1. Uvedená definice naznačuje, že se jedná o širší koncept, než může obsáhnout termín „odpovědnost“ vyskytující se u oficiálních překladů evropských dokumentů (viz Evropská vládní moc – Bílá kniha, KOM(2001) 428). „Odpovědnost“ totiž vyjadřuje spíše jednosměrný charakter vztahu mezi X a Y, přičemž se tohoto slova často užívá pro označení vztahů opatrovnického charakteru, v nichž má Y nad X nějakou formu převahy (morální, sociální, věkové apod.). Obousměrnost vztahu X a Y lépe vyjadřují slova „zodpovídání se“ nebo přímo „skládání účtů“ či „zúčtování“. Přesněji to vystihuje proces, v němž X deleguje autoritu na Y, které smí dále delegovat autoritu na Z etc. Bližší se to i etymologii anglického originálu. Uplatnění posledně zmíněného termínu v kontextu teorie demokracie však komplikuje využívání slova „zúčtování“ v náboženské praxi, čímž toto slo-

vo získalo nádech určitého radikalismu. S ohledem na praktické potřeby této recenze a snahu vyhnout se pojmové nejasnosti jsem zvolila pro překlad slova „accountability“ termínu „zodpovídání se“, případně méně přesného substantiva verbálního bez zvrtného zájmena, tj. „zodpovídání“, jestliže nebylo z hlediska lingvistického jiné volby.

2. Keohane používá ve své stati slovních spojení „volební demokracie“ pro označení reprezentativní demokracie a „participativní demokracie“ pro označení demokracie přímé.

Jana Zatloukalová

Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity

**Jan Bureš, Jakub Charvát,
Petr Just a kol.**

LEVICE V ČESKÉ REPUBLICĚ A NA SLOVENSKU 1989–2009

Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 176 stran.

Kolektivní monografie se pokouší shrnout vývoj a postavení levicových stran v Česku a na Slovensku v uplynulých dvaceti letech. Téma je to jistě zajímavé a významné. Většina českých i slovenských prací o politických stranách se syntetizujícími ambicemi se věnovala především stranickému systému jako celku. Existují publicistické i politologické texty věnované některým vybraným stranám (ODS, KSČM či moravské subjekty), avšak práce věnovaná levici jako celku poněkud scházela. Předkládaná kniha obsahuje řadu zajímavých příspěvků, ale jak bude ukázáno, určitou celostní ambici, kterou je možno vytušit z názvu knihy, nenaplnjuje.

Kniha se skládá z předmluvy, devíti kapitol a anglického resumé. Spojuje autory různých společenskovedních disciplín. Vedle politologů (Miroslav Novák, Jan Bureš, Petr Just, Vladimír Srb a další) jsou mezi autory

zastoupeni i filozofové (Erazim Kohák) a v osobách některých autorů i přímí aktéři vývoje současné české nekomunistické levice. Rubem tohoto přístupu je určitá tematická roztržitost a také ne zcela kompatibilní styl jednotlivých textů. Rovněž je škoda, že jednotlivé kapitoly nenabízejí komparaci české a slovenské levice, jakkoli by to bylo přínosné.

První dvě kapitoly jsou spíše jakýmisi volnými eseji. Erazim Kohák se ve svém příspěvku pohybuje v žánru na pomezí intelektuální rozpravy a politické publicistiky. Formou historických reminiscencí a filozofických úvah poskytuje podněty k debatě o programové modernizaci ČSSD. To je samozřejmě zajímavé, ovšem spíše pro intelektuálněji založené levicové sympatizanty. Kohákův návrh na obohacení sociálnědemokratické rétorické a programové výbavy o důrazný environmentální prvek ovšem, dodáme-li pohled komparativního politologa, naráží na skutečnost, že u dlouhodobě neúspěšnějších západoevropských sociálnědemokratických stran (a ty oprávněně zůstávají přinejmenším implicitně pro ČSSD vzorem) sice došlo k pootevření vrátek ekologické tematické, avšak místo vymezené otázkám životního prostředí v širším slova smyslu patří pouze k vedlejším prvkům jejich apelu na vesměs materiálně orientované sociálnědemokratické voliče.

Rovněž Martin Profant zvolil spíše esejistický styl. Pokusil se o retrospektivní pohled na ČSSD raných 90. let. Text obsahuje řadu velmi zajímavých postřehů, ale celkově se zdá, že autor výrazně přecenil význam „antikomunistického konsenzu“ a podcenil nelehké vnitřní hledání sebe sama samotné ČSSD. Souvisí to patrně s poněkud zjednodušujícím pojetím antikomunismu, které Profant nabízí. Příliš intenzivně se snaží negativně vymezit proti tomuto trendu české politiky jako takovému, což mu zabraňuje vzít v úvahu, že od dob, kdy Hannah Arendtová definovala antikomunismus v podmínkách