

VYUŽITELNOST KONCEPTU FEDERALISMU PŘI STUDIU VÍCEÚROVŇOVÝCH POLITICKÝCH SYSTÉMŮ

Eva Štefková

Shrnutí

Cílem článku „Využitelnost konceptu federalismu při studiu víceúrovňových politických systémů“ je určit podstatu federalistického myšlení na pozadí čtyř vědních disciplín: práva, politologie, mezinárodních vztahů a evropských studií. Tyto teoretické koncepty jsou uvedeny v první části textu. Důraz je kladen na podobnosti a rozdíly. Text rovněž shrnuje jejich společné vlastnosti a analyzuje příčinný vztah mezi změnami suverenity a proměny federalismu. Na základě provedené analýzy bude možné popsat základní model federalismu. V další části článku je rozebírána teorie víceúrovňového vládnutí z hlediska federalismu a použitelnosti federálního konceptu na různé formy víceúrovňových politických systémů, které umožňují propojit heterogenitu s jednotným přístupem ve vládnutí. Ambicí článku je přispět k různorodému chápání federalismu stejně jako nově definovat koncept pro současnou víceúrovňovou Evropu.

Klíčová slova: federalismus, suverenity, právo, politologie, mezinárodní vztahy, evropská studia, víceúrovňové vládnutí

Abstract

FEDERALISM APPLIED TO MULTI-LEVEL POLITICAL SYSTEMS

The aim of the article “Federalism applied to multi-level political systems” is to identify the essence of federalist thinking shared within the following research fields: law, political science, international relations, European studies. These theoretical concepts are presented in the first part of the text; the similarities and differences are emphasized. Summarizing the repeating characteristics and analyzing the causal relation between the changes of sovereignty and transformation of federalism follow. Analyzing the outputs enables us to describe basic model of federalism. Multi-level governance theory is compared with federalism and the applicability of federal concept to any multi-level political system that integrates heterogeneities in one unity is argued in the next part. The ambition of the article is to contribute to the richness of federalism itself as well as to redefine the concept in the terms of contemporary multi-level Europe.

Keywords: federalism, sovereignty, law, political science, international relations, European studies, multi-level governance

Úvod

Federalismus je pojmem, jenž může být zasazen do více kontextů – mj. státovédného či politologického a poté, co se mezinárodní vztahy a evropská studia etablovaly jako samostatné politologické disciplíny, byl „objeven“ rovněž těmito vědními obory. Jaký je ovšem vzájemný vztah mezi zmíněnými pohledy z hlediska formy i obsahu? Jde o různé podoby téhož nebo aplikace v odlišných prostředích mění hodnotovou podstatu konceptu samotného?

Příliš často inklinujeme k málo ambiciózním prohlášením o výjimečnosti fenoménu, jenž je předmětem našeho zájmu, a tudíž rezignujeme na možnost nalezení souvislostí, kauzalit a kontextů, které nejsou na první pohled zřejmé a které nás mohou zásadně posunout na cestě k výzkumnému cíli.

Kořeny federalismu jsou velmi staré – byl definován v různých obdobích, v rámci odlišných přístupů, z nichž každý měl své opodstatnění v realitě, kterou popisoval. Suma vědění o tomto fenoménu na počátku 21. století je tedy značná, poměrně výrazně nižší je ale koherence informací, chybí snaha vyjít ze zkušenosti, jež nám poskytuje každé z pojetí, a aktualizovat koncept pro účely současného výzkumu politických systémů. Dalším z problémů výzkumu je rezignace na nalezení možných souvislostí mezi přístupy a inklinace k málo ambiciózním prohlášením o výjimečnosti fenoménu. Pokud ponecháme každý z „federalismů“ vlastní argumentaci, a tedy výjimečnosti, nejsme schopni aplikovat dílčí poznatky každého z nich na jediný fenomén, ani hledat jejich průsečíky se skutečnou vypovídající hodnotou pro současné uspořádání mezinárodního systému a vnitřních uspořádání států, a pravděpodobně nám uniknou cenné souvislosti.

Klíčem k federalismu je míra suverenity, které jsou subjekty (státy nebo nižší jednotky) nositelem, a to ve vztahu směrem dovnitř i vně. Suverenita je státovědou definována formálně, tzn. je posuzována její existence, či absence bez zkoumání materiálního obsahu, jinými slovy není řešena otázka, jakými kompetencemi musí být suverén nadán. Má tedy význam hovořit o ztrátě části státní suverenity v souvislosti se vstupem do nadnárodních organizací typu EU? Právní definice nikdy nepřekonalý toto omezení, byly pouze rozšířeny o existenci „dvojí suverenity“. Až moderní politologie přistupuje rovněž ke zkoumání pravomocí, jejichž zdrojem je ústava.

Suverenita je tím nejvhodnějším nástrojem k propojení mezinárodního a vnitrostátního prostředí, a tedy i uvažování o federalismu v kontextu těchto systémů. V rámci práce je jí věnována celá první kapitola jako východisko pro další zkoumání.

Pokud hodnotíme vývoj federalismu chronologicky, je patrná jistá vyčerpanost jeho aktuální podoby vzhledem ke změnám, které v systémech postupně nastaly, tedy neschopnost popsat realitu. Státovědný federalismus definující jistou formu státního uspořádání byl aplikován na mezinárodní vztahy ve snaze umožnit koexistenci nehomogenních prvků v mezinárodním systému podobně jako na úrovni národní. Zde lze hovořit o prvním rozšíření existujících souvislostí (směrem vně státu) a první konceptuální proměně. Pozornost obsahu pojmu suverenita je věnována až s příchodem moderního státu a zrodem politologie jako součásti společenských věd. Tehdy se formální definice federalismu stala nedostatečnou a nastal druhý významný posun ve federalistickém vnímání. V dalším období se ovšem mění samotná povaha státní suverenity s tím, jak roste komplexnost vztahů a vzájemná závislost jednotek systému, jejichž podoba se zároveň značně diverifikuje, a nepoměrně narůstá význam některých aktérů. Logicky se projevila změna

pozice suverénních států v mezinárodním systému (směrem vně) dříve než změna vnitrostátního prostředí: mezinárodní vztahy jako samostatná politologická vědní disciplína vznikají v roce 1919 (První katedra tohoto zaměření se rodí v Aberyswythu na University of Wales) a rovněž pracují s federalistickými odkazy, stejně jako později na nižší úrovni – v Evropském společenstvím omezeném kontextu – vzniknuvší evropská studia, pro která se stal federalismus jednou z hlavních integračních teorií. Každá proměna federalismu ve všech fázích vývoje měla shodný scénář: očištění konceptu na jeho samotnou hodnotovou podstatu a následná implementace klíčových premis v odlišném prostředí, což mělo za následek změnu formálních rysů a normativních prvků teorie, vznik nových souvislostí a nabytí významu v nových oblastech výzkumu. Stejně tak je třeba postupovat dnes, kdy nazýváme fakticky federální systémy, či systémy s výrazně federálními prvky, unitárními státy bez empirického zkoumání reality, přičemž federální systémy jako obecná kategorie zahrnuje jak státní celky, tak jejich unie. Zároveň byla identifikována přímá návaznost konceptuálního vývoje na změny v oblasti suverenity. Vzhledem k výrazně odlišným kvalitám suverenity moderních států na počátku 21. století, je odpovídající reakce na straně federalismu nasnadě.

Ambicí mé práce je nalézt společnou nit federalismu – průsečík všech existujících pojetí, upozornit na rozdíly mezi nimi a na základě zjištění aktualizovat federální principy Evropy dnešní. Cílem je identifikovat hodnotovou bázi federalismu jako soubor norem, které byly přítomny napříč všemi přístupy a ve všech fázích vývoje konceptu s vazbou na proměny suverenity. Pro ověření navržených kritérií bude využito jejich srovnání s typologií víceúrovňových systémů dle Hooghe a Markse. Kauzalita vztahu suverenity–federalismus bude v jednotlivých etapách podrobně popsána tak, aby byl podpořen argument redefinice federalismu pro účely výzkumu politických systémů v současné Evropě a to na úrovni národních států i nadnárodních uspořádání. Smyslem je identifikovat ty jeho prvky, které jednak umožní posuzovat federalismus jako jeden z modelů víceúrovňového vládnutí, jednak posílit jeho vnímání z pohledu politologického, nikoliv přísně státovědného, a tím rozšířit i jeho využitelnost v současném politologickém výzkumu. Za tímto účelem projdeme vývojem federalismu na národní i mezinárodní úrovni a budeme se v tomto kontextu zabývat proměnami suverenity, jejíž dělba či sdílení je základní charakteristikou federalismu ve všech jeho podobách. Od proměn suverenity se tedy odvíjí proměny „tradičního“ nahlížení na studium federalistických politických systémů.

1. Proměny suverenity v současné Evropě

Jak již bylo řečeno v úvodu, společným základem pro hodnocení všech forem federalismu je koncept státní suverenity. Její definice znamenala revoluci v chápání jednání aktérů na mezinárodní i národní úrovni. Pro účely našeho výzkumu jde zároveň o nositele informace o míře federalizace systému – ať už se omezíme pouze na její formální podstatu a zkoumáme, zda je subjekt nositelem suverenity či nikoliv, nebo vezmeme v úvahu rovněž materiální hledisko věci a možnost přenosu části kompetencí suveréna na jinou úroveň systému. Proměny suverenity v období od 16. století dosud navíc znamenají zásadní milníky ve vývoji konceptu federalismu. Tato kauzalita je jedním z hlavních východisek a zároveň argumentů pro redefinici federalismu. Se změnou suverenity přichází také proměna federalistického kontextu.

Suverenita byla původně definována v oblasti práva, kdy jedna z prvních debat se vedla k možnosti dělby státní suverenity.

1.1 Státovědní definice suverenity a její nedělitelnost

Otcem konceptu je francouzský právník Jean Bodin, jenž v 16. století formuloval suverenitu jako legitimitu suveréna k vytvoření nejvyšších norem, které jsou platné bez ohledu na vůli jiných autorit, a zároveň jako jeden z nejdůležitějších znaků moderního státu. Podoba vnitřního právního řádu je zcela nezávislá na jiných suverénních entitách vně.

Bodin rozlišoval dvě základní roviny suverenity – vnitřní a vnější. Vnitřní suverenita předpokládá, že stát je svrchovaným správcem daného území a jeho obyvatel a zároveň jediným vykonavatelem legálního násilí v rámci teritoria omezeného hranicemi, stejně jako jediným subjektem mezinárodního práva. Vnější suverenita pak znamená, že žádný jiný stát nemá právo zasahovat do vnitřních věcí suverénního státu.¹ Obě suverenity není možné posuzovat odděleně, neboť jsou navzájem velmi úzce propojeny.

Již v Bodinově díle se objevovaly některé moderní prvky – omezoval suverenitu jen na oblast státní moci, netýkala se sociálních jednotek společnosti, ani soukromého majetku. Za skutečného nositele suverenity považoval monarchu, aristokracii nebo lid², dle formy vlády v daném státě. Bodin zdůrazňoval i spravedlivost vlády a právně-etický rozměr státnosti [Šmihula 2005: 47–48]. Suverenita bývá spojována s konkrétním ohraničeným územím spíše než s národností skupiny obyvatel. Teritorialita se tak stala základním principem suverenity [Jackson 2007: 104].

Postavení státu jako jediného suveréna bylo potvrzeno uzavřením vestfálského míru, po kterém následovalo období vestfálského systému³, kdy byla etablována většina národních států, což znamenalo rovněž vzestup významu suverenity (18.–20. století). Stát nebyl navenek podřízen jakékoliv vyšší moci a byl si roven s ostatními suverénními státy, jejichž suverenita znamenala jediné omezení svobody jednání v zahraniční politice. Obvykle je zmiňováno osm tradičních znaků suverenity: právo zákonodárné, právo vyhlášovat válku a mír, právo jmenovat nejvyšší úředníky, právo nejvyššího soudu, právo na věrnost a poslušnost, právo udělovat milost, právo razit mince/emitovat měnu a právo ukládat daně [Šmihula 2005: 46–48].

Suverenita (stejně jako federalismus) bývá používána v mnoha významech. Krasner vymezuje zhruba 4 následující: mezinárodně právní suverenita, suverenita vestfálského systému, domácí suverenita a suverenita vzájemné závislosti. Mezinárodní právní suverenita znamená vzájemné uznání obvykle mezi územními entitami, které mají formální správní nezávislost. Suverenita vestfálského systému znamená vyloučení vnějších aktérů

-
- 1 Robert Jackson hovoří místo o vnitřní a vnější suverenitě o „nadřazenosti“ státní autority nad ostatními autoritami na stejném území a o „nezávislosti“ na cizích autoritách [Jackson 2007: 10].
 - 2 Dle liberálních teoretiků státu (Locke, Montesquieu, Kant) nevede společenská smlouva k totálnímu podrobení se jednotlivce státní moci, neboť skutečným zdrojem moci je lid. Úlohou státu je chránit svobody jednotlivce dovnitř i navenek. Společně s představou suverénního moderního státu tedy byla zformulována i myšlenka nezpochybnitelných lidských a přirozených práv jako obrany proti absolutismu státu [Šmihula 2005: 113].
 - 3 Uzavřením vestfálského míru v roce 1648 byla oslabena moc papeže i císaře a to především konceptem vnitřní a vnější suverenity – chybí rozhodující nadřazená moc a jedinými aktéry se stávají suverénní státy.

z dění v rozhodovacích strukturách uvnitř jiného státu. Mezinárodní právní suverenita a suverenita vestfálského systému řeší otázky autority a legitimacy, ale ne kontroly. Domácí suverenita vyjadřuje formální organizaci politické moci v rámci státu a schopnost veřejných autorit vykonávat efektivní kontrolu v rámci hranic. Konečně suverenita v oblasti vzájemné závislosti znamená schopnost veřejné moci kontrolovat tok informací, myšlenek, produktů, lidí nebo kapitálu přes hranice jejich státu. Tyto formy suverenity nemusí být vždy přítomny zároveň, neboť jedna může vylučovat druhou – příkladem může být uzavření mezinárodní dohody, kterou státy uznávají vnější institucionální struktury, jako je tomu v případě Evropské unie [Krasner 2009: 179–180].

Koncepce absolutní suverenity není zcela reálná, i když je myšlenka nedělitelnosti suverenity a představa, že moc nelze sdílet, v Evropě silně zakořeněna. Již Hugo Grotius argumentoval v tom smyslu, že nedělitelnost a nekontrolovatelnost suverenity je nesmyslem, neboť státní moc musí být vázána přirozeným zákonem, a jinými smluvními závazky; moc státu je tedy vždy omezená reálnými možnostmi, uspořádáním a společenskou situací [Šmihula 2005: 110–111]. Dle George Jellinka „*Všechny formální právnícké představy o všemohoucnosti státu, které jsou oprávněné, pokud jsou postavené hypoteticky, zmizí, když odhlédneme od možnosti právníckých a podíváme se na realitu společnosti*“ [Jellinek 1906: 129].

Dvojakost suverenity – dichotomie vnitřní a vnější

Dvojakost suverenity je příčinou existence bezpečnostního dilematu v mezinárodním systému – neexistence centrální moci nad suverénními státy způsobuje pokračování války všech proti všem na mezinárodní úrovni. Pokud suverenita znamená moc nad určitým územím, znamená rovněž opak – mezinárodní anarchii, absenci vyšší autority nad suverénními státy. Odtud vychází realistická teorie mezinárodních vztahů, která ovlivnila rovněž vývoj intergovernmentálního integračního paradigmatu, pro něhož je zachování suverenity a nezávislosti klíčové pro porozumění vztahům mezi státy. Jinými slovy lze konstatovat, že otázka suverenity může být vnímána jako dělící linie mezi dvěma základními a po celou dobu vývoje EU soupeřícími paradigmaty intergovernmentalismem a supraracionalismem. Mezivládní přístup posuzuje suverenitu jako vnitřní prvek státního uspořádání a mocenského statutu, a proto rovněž nemůže být postoupena vyjednávání na mezinárodních fórech. Zastánci opačného přístupu vnímají suverenitu z funkčního hlediska – suverenita není nedělitelná, ale svázána s legitimním a efektivním výkonem povinností [Wind 2001: 21–22].

Důsledky plynoucí z dichotomií externí versus interní suverenita a suverenita de jure a de facto významně ovlivnily vývoj politických věd, kdy Keating hovoří dokonce o „lécce suverenity“ [Keating 2001]. Koncept suverenity představuje zároveň jakési „přemostění“ mezi státními systémy a systémem mezinárodním – zrodil se v kontextu vnitřního uspořádání státu, ale ze své podstaty si ihned musel začít všimát efektů v mezinárodním prostředí, kterých byl příčinou.

1.2 Sdílená či dělená suverenita

Z logiky věci se téměř současně s formulací suverenity objevila také otázka, kdo je vlastně suverénem ve federálním uspořádání. Je nositelem suverenity federace a jednotlivé státní

útvary jsou jí tedy zbaveny? Lze suverenitu rozdělit mezi lid federace a národy členských států? Již američtí federalisté tvrdili, že nezávislost státu není slučitelná s ideou agregované suverenity, a proto nemůže být dosaženo stabilní rovnováhy mezi suverénními státy a federální vládou [Wind 2001: 7–8]. Tvůrci americké a švýcarské ústavy formulovali stanovisko, dle kterého je suverenita členských států omezena suverenitou federace. K anglosaským autorům, jež vystupovali s myšlenkou dělené suverenity, patří A. Tocqueville nebo Ronald Watts [více Watts, R. L.: 1998]. Problémy suverenity ve federaci byly nejvíce rozpracovány německými teoretiky federalismu na přelomu století. Například P. Laband a G. Jellinek zastávali názor, že pouze samotný federální stát je nositelem suverenity a skládá se z jinak nesuverénních států. Na druhé straně O. Gierke přichází s názorem, že pouze celek včetně jeho konstitutivních jednotek je suverénní [Filip, Svatoň, Zimek 1997: 307]. Dle otce federalismu – Johanna Althusia⁴ lze kompetence v jednom státě rozdělit mezi centrální vlády a jednotlivé samosprávné celky a je možné hovořit místo o absolutní suverenitě spíše o funkčním rozdělení suverenity. Princip dvojí suverenity je akceptován i v moderní státovědě [Šmihula 2005: 49].

Mimo rámec federativních států znamená sdílená suverenita zohlednění jednání externích aktérů v domácích politických strukturách. Tato uspořádání jsou legitimována smlouvami sjednanými národními autoritami s právní subjektivitou s cílem vytvořit jistou rovnováhu a zároveň vytvořit pojistky proti změně statutu quo v neprospěch jedné ze stran. Historickými příklady takového uspořádání je dle Krasnera satelitní systém SSSR v době studené války nebo politika USA po WW2, kdy představuje sdílená správa a následná integrace Německa do evropských struktur výstřední příklad efektivního řešení situace prostřednictvím integrace „problémového státu“ do aliancí s federalistickými prvky [Krasner 2009: 247–249].

Suverenita neztrácí svůj význam ani v době, kdy veškeré formy lidských interakcí v politické, sociální i ekonomické oblasti současně probíhají na více úrovních (lokální, regionální, národní a nadnárodní). Naopak potřeba existence autoritativního mechanismu schopného řešit hodnotové či zájmové spory v této situaci spíše roste, než upadá. Koncept suverenity je ale nutno přeformulovat tak, aby reflektoval aktuální komplexnost a složitost vztahů. Jako příklad lze uvést neformálně sdílené pluralitní pojetí suverenity v EU, kdy členské státy, občané, regiony a instituce společenství reprezentují poloautonomní jednotky nehomogenního systému, jež vstupují do různých interakcí, čelí různým výzvám či problémům a reprezentují různé skupiny voličů [Bellamy, Castiglione 2005: 294]. Georg Sørensen považuje suverenitu za flexibilní instituci, jež se adaptovala na změnu státnosti, která se projevila zejména ve vztahu mezi vnitrostátním a národním. Státnost, na které staví všechny tradiční teorie (státovědní, politologické, mezinárodně-vztahové i evropsky integrační), je nyní v procesu změny. Sørensen pojímá suverenitu následovně: „*V rámci suverenity existuje stabilní prvek – konstitutivní pravidla konstituční nezávislosti a dynamický prvek – regulativní pravidla instituce suverenity. Tyto dva soubory pravidel nesmí být směřovány s třetím prvkem dynamické změny, tj. s rozvojem základních (empirických) rysů státnosti.*“ [Sørensen 2005: 175]. Co se týče postmoderního státu (subjekt s nejpokročilejším víceúrovňovým vládnutím), existuje v rámci konstitutivních pravidel konstituční nezávislost, pokud jde o empirické rysy státnosti a regulativní pravidla, zde se postmoderní státy odlišily od předešlých typů států – tyto aspekty jsou totiž ve vztahu

vnitrostátní – mezinárodní stále více integrovány [Sørensen 2005: 184]. Spolu s nejasným vymezením mezi vnitrostátním a mezinárodním prostředím a neustálými proměnami podoby tohoto rozhraní to znamená zásadní výzvu nejen pro pojetí suverenity jako takové, ale také pro všechny tyto teorie, které byly formulovány v souvislosti s tradičním konceptem suverenity, včetně federalismu. Mnohé z dřívějších teoretických závěrů se staly ve své stávající podobě pro současný výzkum irelevantními, přesto jejich podstata vhodně reformulovaná v aktuálních podmínkách má v oblasti výzkumu politických systémů stále mnoho co nabídnout.

Přehled různých pojetí suverenity a analýza jejich proměn mají být argumentem pro tvrzení, že existuje přímá kauzalita vývoje konceptů suverenity a federalismu. Spolu s dalším obsahem příspěvku podporuje tvrzení, že federalismus je úplným a obsáhlým hodnotovým konceptem, jehož forma byla modifikována pouze v závislosti na proměnách prostředí indikovanými proměnami státní suverenity. Mimo jiné to znamená, že federalismus definovaný právně a politologicky, včetně pojetí mezinárodních vztahů a evropských studií, má jediný základ. Tento největší společný jmenovatel je podstatou konceptu, prostřednictvím jehož nástrojů a závěrů lze, za předpokladu jejich aktualizace a přizpůsobení současným podmínkám, popsat a vysvětlit procesy v rámci současných politických systémů (nejen federálních) a analyzovat existující politická zřízení.

2. Federalismus ve státním a mezinárodním systému

Vzhledem k omezenému rozsahu práce nebude možné se podrobně věnovat klíčovým federalistickým myšlenkovým konceptům. Pro naše účely je však vhodné učinit alespoň tato základní rozlišení: mezi federalismem jako ideovým konceptem a federací jako formou státního uspořádání, a státním a mezinárodním systémem jako referenčním rámcem pro identifikaci federalistických principů.

Na první pohled lze tuto dichotomii zjednodušit – a to pokud považujeme federaci za jediný možný projev federalismu v rámci státního uspořádání. Nelze ovšem ignorovat extrémně zajímavou kategorii, kterou tvoří státní formace, jejichž politická struktura a organizace je přesto, že nejsou označovány jako federace, bezpochyby inspirována myšlenkami federalismu.

Uvažujeme-li v obecnější rovině, klíčovým rozdílem mezi národní a nadnárodní aplikací federalistických principů je postavení dílčích celků. Federalismus v nadnárodní rovině zachovává státům jejich formální suverenitu a mezinárodně právní subjektivitu, v rovině národní nižší správní celky sice získaly jisté kompetence, ale ne plnou suverenitu. Spory mezi centrem a regiony a regiony navzájem v rámci státního uspořádání jsou upraveny ústavně-právními nástroji, jež nejsou na mezinárodní úrovni nikdy garantovány. Můžeme rovněž konstatovat, že určujícím znakem systému založeného na suverenitě je absence centrálních rozhodovacích institucí, což je také hlavní argument anarchismu v pojetí realistů i neorealistů [Brown 2002: 5–6].

Na základě výše uvedeného, vytvoříme tedy toto funkční členění: federalismus jako ideový koncept aplikovaný v mezinárodním prostředí nebo na úrovni států (neformalizovaný) nebo jeho formální podoba – federace, které prozatím nebylo dosaženo v nadnárodní rovině. V další této kapitole bude stručně popsáno společné východisko všech kategorií, a sice obecné federalistické principy, následují kapitoly věnované jejich projevům v rovině státní (formální, ale i neformální) a mezinárodní.

2.1 Jednota v rozmanitosti

Historické kořeny federalismu sahají až do starověké Antiky. Moderní federalismus se formoval zhruba od 16. století pracemi mnoha autorů z řad právníků a politologů na obou březích Atlantiku (kontinentální a americká tradice). Zabývat se podrobně jejich přístupy a vzájemnými odlišnostmi konceptů na tomto místě není možné [více Homolová 2009, 2014], popíšme ale společné prvky těch nejvýznamnějších příspěvků, které jsou zároveň reflektovány v současném pojetí federalismu.

Podstatou federalismu je politická nebo právní dohoda, prostřednictvím které dojde k dělbě či sdílení pravomocí mezi centrální vládou a konstitutivními jednotkami. Zajištěna je rovněž reprezentace konstitutivních jednotek a jejich zájmů v politickém systému s přímou vazbou na občany. Důležitými prvky jsou mechanismy ochrany zájmů vládních úrovní, kdy jsou změny v oblasti kompetencí ošetřeny zvláštními konstitutivními ustanoveními, což znesnadňuje vychýlení rovnováhy v systému.

Federalismus by neměl být vnímán pouze jako úzce spojený s federálním státem, který představuje jakousi „dokonalou“ projekci federalistických idejí, ale jako obecný princip, jež nás vede za hranice tradičního státního uspořádání. Federalismus je více než uspořádání struktury vládnutí, je to způsob politické aktivity, která vyžaduje etablování jistých druhů kooperativních vztahů v politickém systému. Myšlenka partnerství je pro federalismus zásadní a představuje prvek, bez kterého by jakákoliv pluralitní společnost byla předem odsouzena k zániku.⁵ Federalismus přichází s mechanismem přemostění, s cílem vytvořit prostředí respektu a důvěry pro vzájemné interakce mezi společenstvími. Federalismus také poskytuje mnoho přístupových bodů, prostřednictvím kterých lze vyjádřit nesouhlas s vládní politikou nebo motivovat systém k celkové změně či východisku z krize [Burgess, Gagnon 1993: 17–21]. Jedním z rysů federalismu je jeho schopnost nastavit rovnováhu mezi centralizací a decentralizací systému, resp. odstředivými a dostředivými silami v něm [Burgess, Gagnon 1993: 26].

Síla federalismu je zároveň slabostí v oblasti teoretické, protože při dostatečně otevřeném vnímání politických souvislostí je možné prvky federalismu nalézt téměř kdekoli. Aktualizace konceptu znamená rozšíření tradičního vnímání konceptu federalismu s cílem dosáhnout výzkumné relevance.

2.2 Federalismus na národní úrovni

Velmi důležité je si uvědomit vztah mezi federalismem a federací, kdy jedno tvoří ideový základ pro vznik druhého, neboli může existovat federalismus bez federace, ale nikoliv federace bez přítomnosti federalistických idejí. Výzkum je proto třeba provádět jak na úrovni federace, tak na úrovni federalistických rysů systému, která je ovšem často opomínána. Ne vždy musí vést federalistické myšlení ke vzniku federace. Mnoho podob federalismu může vyústit do různých typů federálních unií, které představují pro politology vhodné „laboratoře“ k dalšímu zkoumání tohoto fenoménu [Burgess, Gagnon 1993: 12].

⁵ Od pluralismu se federalismus odlišuje v tom, že se zabývá lidskou přirozeností v rámci pevné ústavní struktury. Pluralismus respektuje svobody, ale nemůže existovat sám o sobě bez toho, aby byl institucionalizován [Burgess, Gagnon 1993: 7].

Federace jako konkrétní formální projekt federalismu je pouze jednou z jeho podob. Význam různých snah o autonomní postavení regionů v rámci ne vždy historicky zcela přirozeně konstituovaných států však nelze přehlížet. Regionalismus (ač už se separatistickými ambicemi či nikoliv) je v některých částech Evropy velmi silný, což dokládají i reálné výsledky těchto tendencí mající podobu regionálních zákonodárných a výkonných orgánů, četných referend o postavení regionu v rámci existujícího státního uspořádání, či o jeho úplném osamostatnění. Na první pohled unitární státy se uvnitř potýkají s problémem soužití rozdílných identit, heterogenitou společnosti a hledáním vhodných způsobů zprostředkování různých zájmů. Jako příklady mohou být jmenovány Španělsko (výjimečné postavení historických regionů a silná baskická a katalánská identita) [více Homolová 2009], silný skotský regionalismus v rámci Spojeného království [více Homolová 2007], nesourodost italských regionů, či dlouhodobý tlak belgických „kulturních společenství“ a „územních regionů“, který v roce 1993 vyústil ve formální federalizaci země. V současné Evropě je například aktuální model kooperativního federalismu, který nespočívá na ústavně dané dělbě kompetencí mezi různými úrovněmi federální struktury, ale podporuje vytváření nových formálních i neformálních forem spolupráce ať už mezi členskými státy federace nebo mezi regiony a federální vládou [Bellamy, Castiglione 2005: 295–296].

Federace – institucionalizovaná forma federalismu

Národní státy jsou unitární, vysoce centralizované jednotky, kde moc zůstává výhradně v rukou centrální vlády a je delegována jen pro správní a funkční účely. Federální státy naopak nabízejí strukturovaný model suverenity a zprostředkování různých zájmů s možností jejich reprezentace ve vládě. Poznotek, že toto pojetí suverenity neznamena odmítnutí centralizace státu v současné politice, ani nezpochybňuje význam suverenity jako důležitého státního znaku, je klíčový.

Federace má tři základní rysy: politická moc je rozdělena mezi dvě či více autonomních a oddělených autorit, jež mají přímý vliv na jednotlivce [dělící linie může a nemusí být teritoriální]; dále existence jasně vymezeného složeného celku, jehož podoba je akceptována všemi obyvateli federace; třetím prvkem je dohoda o dělbě kompetencí ukotvená v psané ústavě. Watts přidává další dva rysy – existence rozhodčího soudu pro kompetenční spory a národní instituce zahrnující bikamerální legislativní orgán, aby byla zaručena reprezentace minorit a regionů [Watts: 1998].

Hlavním smyslem federativního uspořádání státu je usměrnit ambice dosažení samosprávy u více národních společenství a sladění konkurenčních projektů budování státu elit kontrolujících vládní instituce v rámci těchto společenství. Pro co nejpřesnější definici federálního uspořádání je třeba charakterizovat následující prvky: hranice/vymezení federálních jednotek, charakter dělby legislativních a správních pravomocí mezi centrální vládou a federálními jednotkami, charakter reprezentace nižších správních celků a jejich obyvatel v centrálních a federálních institucích, možnost propojení trhu a právního systému, procedury změny ústavy a pojistky proti secesi samosprávných jednotek [Norman 2006: 74–75]. Dělbá moci je v ústavách federálních států vymezena prostřednictvím jasného určení exkluzivních kompetencí centrální vlády, exkluzivních kompetencí samosprávných jednotek a souboru pravomocí sdílených. Ústavně je rovněž upravena situace, kdy se obě vlády dostanou do kompetenčního sporu. V oblastech, které nejsou v ústavě

taxativně vymezeny (jako výlučné či sdílené pravomoci), má za určitých podmínek právo konat centrální vláda. Tyto zvláštní podmínky by ovšem měly být rovněž konstitučně zakotveny [Norman 2006: 85].

Rozhodování politických institucí, veřejná správa a soudní instituce formují identitu a loajalitu různých skupin obyvatel uvnitř federálního státu a mají klíčový vliv na úspěšnost federálního projektu. Bikameralismus, kdy je horní komora složená z reprezentantů volených provinciemi a má pravomoc vetovat federální zákony, je pro federální uspořádání států typický. Elity regionů tedy mají nejen moc na úrovni regionů, ale rovněž disponují pravomocí zastavit legislativní proces na federální úrovni v otázkách, jež by mohly mít na nižších úrovních negativní dopad. Počet mandátů v horní komoře parlamentu je dán zpravidla velikostí (lidnatostí) regionů s tendencí k nadreprezentaci minoritních konstitutivních jednotek. Pro zastoupení regionů v exekutivních orgánech v demokratických federativních systémech kvóty většinou stanoveny nejsou, přesto v některých systémech existuje neformální záruka zprostředkování zastoupení různých samosprávných jednotek na vládní úrovni⁶. Snaha zajistit odpovídající reprezentaci a rovné příležitosti v rámci federace je patrná také v oblasti veřejné správy. Nezávislý soud rozhodující v kompetenčních sporech představuje pověstný jazýček na vahách ve federálních systémech. Centrální vláda i vlády federativních jednotek odvozují svou suverenitu a legitimitu z ústavy [Norman 2006: 90–91]. Suverenita obou vlád znamená podmínku participace regionálních jednotek na změnách ústavy, aby bylo zaručeno, že podoba federálního uspořádání, jež je výsledkem kolektivní dohody, nemůže být jednostranně změněna.

Motivací pro vznik federací je schopnost integrovat rozmanitost v jednom celku – touha po sjednocení entit za účelem dosažení společných zájmů – společenských, politických i ekonomických, a zároveň zachování vlastní nezávislosti s ohledem na specifika dané skupiny. Tarlton se domnívá, že pro porozumění logice federálních států, bychom se neměli soustředit jen na právní a ústavní vymezení suverenity nebo kompetencí a způsobů distribuce moci v systému, ale na reálné politické vazby, které existují mezi jednotlivými státy a centrální vládou, či vazby států mezi sebou navzájem, a na fakt, zda jsou tyto vazby ústavně regulovány, či nikoliv [Requejo 2005: 312]. Jinými slovy je užitečné odhlédnout od formální stránky věci a analyzovat její obsahovou podstatu.

Stejně tak učinili politologové ve srovnání s právníky, kteří vnímali čistě institucionální aspekt federalismu a nenaplnňovali formální strukturu matérie z pohledu funkcí v politickém systému. Federace byla posuzována skrze optiku konceptu vnější a vnitřní suverenity formálně – jako sdružení více či méně rovnoprávných jednotek, které se těší jisté míře svébytnosti ve vztahu k celku, přičemž otázka dělby (resp. doplňkovosti) a sdílení jediné suverenity mezi centrem a federálními jednotkami nemohla být jednoznačně zodpovězena z toho důvodu, že suverenitě nebyl dán konkrétní obsah.

Právě na tento nedostatek byli federalisté nuceni reagovat. Podněty, které si vynutily tuto odpověď, byly v Evropě nastartovány se vznikem vestfálského systému, kdy byly poprvé suverenitě přisouzeny konkrétní funkce; na americkém kontinentu pak s reálným naplněním federálního konceptu v podobě Spojených států amerických. Přesto, že stále převažovalo státoprávní vymezení a chápání federalismu – výlučně spojené s federací – vědci si začali všimnout také samotné obsahové podstaty vyplývající se sdílení moci

6 Např. existence paralelních ministerstev v Belgii. Podobnou logikou je inspirována i rotace předsednictví ER v EU [Norman 2006: 90].

na několika vládních úrovních. Když se na konci 19. století etablovala moderní politologie, byly výzkumu matérie suverenity, víceúrovňových systémů a mezi nimi federalismu, otevřen nový prostor.

2.3 Federalismus na mezinárodní úrovni

Na tomto místě je vhodné se znovu vrátit k pojetí suverenity jako svorníku mezi vnitrostátním a mezinárodním prostředím. S respektem k Bodinově koncepci suverenity začali právní pozitivisté pohlížet na mezinárodní právo čistě jako na záležitost smluvních vztahů. Státní suverenity je ústředním prvkem mezinárodních vztahů, protože operuje s exkluzivitou politického prostoru, který je ovládaný jedinou, nadřazenou centrální mocí, jež reprezentuje jednotnou politické společnosti nebo identitu. „*Suverénní státy existují v prostředí decentralizované autority, tj. anarchii. Státy jsou racionálními unitárními aktéry. Podmínky anarchie určují, že státy jsou svépomocí aktéři, kteří se musejí spoléhat na nástroje, které jsou schopny samy vytvořit, a vlastní opatření a možnosti*“ [Sørensen 2005: 190]. Státní suverenity je tedy konceptem, na jehož základech byl vybudován moderní výzkum mezinárodních vztahů. Zároveň je existence více suverénních entit v rámci mezinárodního systému předpokladem fungování mezinárodního práva.

Federalistické principy identifikované na úrovni národních států začaly být brzy využívány rovněž v oblasti výzkumu vzájemných vztahů mezi nimi. Do počátku 20. století se tomu dělo pod hlavičkou státovědy a politické vědy, později v rámci výzkumu mezinárodních vztahů jako samostatné vědní disciplíny.

Mezi nejvýznamnější příklady patří jistě text liberalismu, či liberálního internacionalismu – Kantův spis „Perpetual peace“ (1795). Kant se domnívá, že demokratický zastupitelský systém, dodržování lidských práv a vzájemná závislost států povedou k mírovému uspořádání světa. Dokladem tvrzení o „přenosu“ federalistických idejí z národní na nadnárodní úroveň je i následující analogie uvažování Kanta na straně jedné a Locka a Hobbesa na straně druhé. Hobbes a Locke se zabývají pozicí jednotlivců v rámci státního uspořádání, Kant pozicí států v mezinárodním systému. Autoři se de facto shodují se ve způsobu odstranění anarchičnosti a bezpráví v přirozeném prostředí plném nejistoty, hrozeb a dilemat, kde občan, stejně jako suverénní stát, usilují o zachování vlastní existence a maximalizaci výhod a moci. Jak občané, tak suverénní státy mají racionálně dospět k názoru, že je pro ně výhodnější vystoupit z přirozeného stavu a vzdát se části své nezávislosti za účelem vytvoření vyššího celku. Kant stejně jako Lock klade důraz na oddělení moci zákonodárné a výkonné v rámci uspořádání, tedy odmítá absolutismus, resp. nerovnoprávné a vyšším zákonem (společenskou smlouvou na mezinárodní úrovni) neupravené vztahy mezi státy. Kant nepředpokládá institucionalizaci pacifistické federace [srov. Kant 1999, Störig 2000, Doyle 1999]. Neovarianta liberálního internacionalismu si ponechává jako základ demokratickou „peace thesis“, kdy liberální státy spolu z principu nevstupují do válečných konfliktů a hovoří tedy o triumfu liberalismu nad ostatními ideologiemi [Baylis, Smith 1999].

Prvky federalismu jsou patrné rovněž v teoriích liberálních institucionalistů, kteří transnacionální spolupráci v různých oblastech a rostoucí vzájemnou závislost participujících subjektů považují za nutný předpoklad řešení společných výzev. Zde se již dostáváme ke konceptům Mitranyho a Hasse, jež byly impulzem pro integrační teorie. V 80. letech je teorie inovována do podoby, která zohledňuje některé ze základních realistických

premis a přestává pochybovat o schopnosti států jako klíčových aktérů mezinárodních vztahů realizovat své liberální cíle a uznává, že spolupráce mezi státy na základě silící interdependence není vnímána jako automatická a nemění anarchický charakter mezinárodního prostředí a identitu aktérů v něm [Baylis, Smith 1999]. Prvky federalismu se tedy poměrně hojně vyskytují v liberalistickém přístupu v teoriích mezinárodních vztahů. Podstatné je ovšem zdůraznění faktu, že jde o prostou aplikaci principu řešení konfliktních situací v heterogenních společnostech známého na úrovni státu na vyšší systémovou úroveň a vztahy mezi národy.

Suverenita, a tedy i pozice suverénních států v mezinárodním systému, se změnila spolu s konceptem kolektivní bezpečnosti, mezinárodní ochranou lidských práv, regulací mezinárodních obchodních vztahů, existencí transnacionálních společností, apod. Vedle tradičního pojmu „mezinárodní“ se objevují nové výrazy jako „globální“, „globalizovaný“, „nadanárodní“, „kosmopolitní“, které ignorují jakákoliv omezení v rámci politických, právních a ekonomických vztahů mezi státy. Výsledkem tohoto vývoje je fragmentace disciplíny mezinárodních vztahů do soupeřících teorií, které spojuje nedůvěra v tradiční koncept suverenity [Bickerton, Cunliffe, Gourevitch 2007: 3–4]. Realisté považují národní stát prosazující své vlastní zájmy za neodmyslitelný prvek mezinárodních vztahů, a proto přisuzují značný význam konceptu státní suverenity. Z tohoto důvodu odmítají trvalé aliance ve prospěch rovnováhy moci. Naproti tomu liberální internacionalisté a institucionalisté vidí mezinárodní spolupráci jako princip, který triumfoval nad suverenitou [Heartfield 2007: 133–135]. Stejně logiky se drží i integrační teorie, které vznikají v reakci na novou evropskou realitu po druhé světové válce a postupně dobývají své vlastní místo na poli politologického výzkumu v podobě evropských studií.

Využití federalistické myšlenky na mezinárodní úrovni je umožněno následujícími charakteristikami: mezinárodní systém vykazuje znaky heterogenity, kdy jednotlivé jednotky mají podobu národních států, druhým znakem je anarchičnost mezinárodního uspořádání (neměnná charakteristika) a existence bezpečnostního dilematu, jež má přímý vliv racionální jednání jednotek motivované vlastními zájmy. Klasickým argumentem pro navázání mezinárodní spolupráce v různých oblastech a přijetí společných pravidel pro její fungování, je kalkulace zisků a ztrát spolu se sdílením hodnotové ideologie. Důsledkem je eliminace bezpečnostního dilematu a tedy i pravděpodobnosti vzniku a eskalace konfliktu mezi entitami. Myšlenka jednoty v rozmanitosti je pro teoretiky liberalistické větve mezinárodních vztahů vhodným řešením rovněž na nadnárodní úrovni, ať již její příčiny potvrzují spíše realistické premisy (analýzu zisku a ztrát), či vycházejí čistě ze sdílené hodnotové orientace kooperujících subjektů.

Federalismus jako teorie evropské integrace

Federalismus spolu s neofunkcionalismem jsou dvěma základními přístupy nadnárodního integračního paradigmatu. Federalisté jako teoretikové evropské integrace usilují o vytvoření politické, federální unie, jež je jediným správným řešením situace v mezinárodním systému, kdy národní státy nejsou schopny zajistit trvalý mír. Důraz je kladen na výstavbu formálních politických institucí, které reflektují dohodu o dělbě kompetencí, jež jsou delegovány na vyšší úroveň, uzavřenou mezi integrovanými subjekty a nadnárodním centrem. V rámci federalismu lze rozlišit dvě větve v závislosti na motivu vzniku federace. Realističtí federalisté reagují na vnější státu ohrožení plynoucí z kvalit

mezinárodního systému, kdy vznik federace znamená rovněž sdílení rizik, zastánci idealistického přístupu naopak považují spolupráci států a vzájemnou koexistenci jako hodnotu samu o sobě, která poskytuje společenství a jeho konstitutivním jednotkám příležitost k dalšímu rozvoji [Fiala, Pitrová 2003: 13–14].

Funkčnost vazeb mezi jednotlivými úrovněmi může být bez ohledu na to, zda existuje ukotvení dělby kompetencí v podobě evropské ústavy, považováno za dostatečný argument pro existenci federace.

Federalistické vize autora ESUO R. Schumana a jeho současníka, dalšího z architektů evropské jednoty, J. Monneta⁷ se zásadně liší co do způsobu dosažení evropského federálního modelu, což se odrazilo v rozštěpení nadnárodního paradigmatu v rámci evropských studií na přístup federalistický a funkcionalistický přesto, že oba přístupy usilují o vytvoření podobné formy uspořádání mající své kořeny v ideách federalismu, pouze s využitím jiných nástrojů. Schuman upřednostňoval pomalý vývoj – pozvolné vytváření pevných základů a struktury kolem konkrétního projektu ekonomické integrace, jež je v národním zájmu. Monnetův přístup byl charakteristický důrazem na demokratičnost institucí a pragmatismem, který by postupně vedl k federativnímu uspořádání legitimizovaného vůlí občanů, neboť by bylo přirozeným vyústěním existující ekonomické a politické reality. Federalismus tedy nebyl východiskem, ale spíše cílem procesu. Vznik tradičních federací byl zpravidla výsledkem politických vyjednávání zakončených konstitucionalizací federace. Neexistuje precedent vzniku multinacionální, multikulturální a multilingvní federální unie složené z 28 států. Podstatou procesu zde bylo posilování funkčních vazeb mezi státy, které přímo neohrožovaly jejich suverenitu ve formálním smyslu, což samo o sobě otevřelo dveře federaci. Spinelliho přístup byl oproti tomu odlišný – domníval se, že je třeba rovněž aktivně organizovat moc na evropské úrovni, neboť centrální orgány federace nesmí zůstat slabé, aby mohly konkurovat národním zájmům suverénních států [Burgess 2005: 227–231]. Ideje federalismu znovu ožily v 80. letech v podobě tzv. neofederalismu, který přiznává významnou roli rovněž funkční spolupráci politických elit se zájmovými skupinami v systému. Role federalismu v rámci Evropské unie postupně posilovala také v dalších smluvních revizích a zaujímá důležitou pozici i v současnosti [Fiala, Pitrová 2003].

Argumenty, jež mají základ v liberálně-demokratickém smýšlení o mezinárodní spolupráci na nadnárodní úrovni jako nástroje potlačujícího možný konflikt, stály u zrodu zcela jedinečného evropského modelu, který se postupem času transformoval z celní unie do podoby politického celku. Charakteristiky tohoto uspořádání znovu poskytly zcela odlišný pohled na státní suverenitu a posunuly její dosavadní limity. Federalismus představuje přímo jeden z integračních přístupů supranacionálního paradigmatu. V širším kontextu má ale uvažování federalistů co říci k vývoji EU v rámci celého nadnárodního paradigmatu, neboť jak federalistický, tak funkcionalistický přístup v sobě obsahují model kooperace mezi heterogenními jednotkami za účelem dosažení společného blahobytu a liší se pouze ve způsobu dosažení tohoto stavu.

Suverenita a anarchie byly základními principy vestfálského systému, který v Evropě existoval více než 300 let. Druhá světová válka a události, které k ní vedly, však zásadně

7 Umírnění federalisté, orientující se na Jeana Monneta, věřili v postupné uskutečňování integrace Evropy pragmatickou funkcionalistickou metodou. Radikální federalisté kolem Altiera Spinelliho usilovali o vznik nadnárodní politické autority v Evropě [Burgess 2005: 227–231].

proměnily chápání suverenity, neboť stát ztratil bezvýhradní kontrolu nad tím, co se děje uvnitř jeho hranic. Vnější suverenita státu začala být rovněž omezována existencí mezinárodních a nadnárodních institucí a režimů, přičemž byly potlačeny také prvky anarchie v mezinárodních vztazích. Tento fakt musel být bezpodmínečně zohledněn na poli tradiční politické vědy, či ve specifických politologických disciplínách – mezinárodních vztazích a evropských studiích.

3. Nová debata?

Cílem předchozích kapitol bylo strukturovat různá federalistická pojetí v rámci státovědy, politické vědy a relativně nových politologických vědních disciplín – mezinárodních vztahů a evropských studií, do přehlednějšího celku a zároveň podpořit vzájemnou závislost proměn suverenity a proměn federalistických uspořádání politických systémů. Srovnání všech představených přístupů nám umožní nalézt jejich společné prvky, tedy jakousi „federalistickou bázi“. Analogií s kritérii Wattse lze navrhnout jako základ federalistického myšlení následující charakteristiky: 1) sociální heterogenita a vazba na politické dělicí linie – jedním z klíčových prvků je existence heterogenního systému, kdy dělicí linie mohou mít nejrůznější podobu (státní, národní, etnické, kulturní, jazykové, apod.); 2) vymezení vládních úrovní, způsob reprezentace zájmů entit a jejich kompetencí – dalším z předpokladů je sebeidentifikace dílčích jednotek ve smyslu vědomí si vlastní odlišnosti na základě definovaných kritérií, 3) vůle po spolupráci a vytvoření/zachování jednoty v nejrůznějších formách – třetí podmínkou je existence společného cíle, kdy veškeré participující subjekty mohou kalkulovat zisky a ztráty plynoucí z účasti či neúčasti v systému, přičemž analýza zisků a ztrát vede k poznání, že zájmy subjektů nejsou v přímém rozporu. Takto definovaný federalismus je způsob politického uvažování nacházející řešení pro koexistenci heterogenních jednotek v jediném celku vykazující vysokou míru flexibility. Je úzce svázán s charakterem společnosti, v jejímž rámci politické interakce probíhají. Ve své podstatě je vlastně liberálně-demokratickým obrazem diversifikované společnosti v politice, což přímo souvisí s množstvím podob, kterých může nabývat. Jde o model fungování heterogenní společnosti, kdy je reprezentace zájmů zaručena všem entitám a politické výstupy jsou tvořeny na několika úrovních – takto definovaný federalismus popisuje de facto uspořádání dnešních víceúrovňových politických systémů bez ohledu na jeho formální státní zřízení. Ověření charakteristik provedeme srovnáním s typologií víceúrovňových systémů dle Hooghe a Markse.

3.1 Federalismus optikou multi-level governance

Argumentaci tímto směrem – tedy směrem k federalismu jako jedné z podob víceúrovňového vládnutí – lze podpořit i bližším zkoumáním typologie Hooghe a Markse. Dle autorů se nacházíme v období post-státního politického pořádku, kdy vedle různých nadnárodních a mezinárodních organizací existuje omezený počet států, rozmanité identity se integrují v komunity na různých teritoriálních úrovních a rozhodování probíhá na základě sdílených kompetencí národních, subnárodních a nadnárodních vlád [Hooghe, Marks 2001: 32]. Stát je stále nejvyšší autoritou v hierarchii moci, jeho jednání je však ovlivněno jednáním jiných aktérů v rámci existujících vazeb.

Pro typologii Liesbet Hooghe a Garyho Markse je klíčové, zdali jsou jednotlivé kompetence určeny pro obecný účel nebo jsou specializovány, zdali se území jednotlivých kompetencí vzájemně vylučují nebo překrývají a zdali jsou tyto vzorce stabilní nebo se proměňují. V závislosti na těchto faktorech autoři rozlišují dva typy víceúrovňového vládnutí, které jsou zachyceny v následující tabulce.

Tabulka 1 | Typy víceúrovňového vládnutí dle Hooghe a Markse

Typ I	Typ II
Kompetence s obecným cílem	Kompetence se specifickým cílem
Kompetence se vzájemně neprotínají	Kompetence se kříží
Kompetence na limitovaném počtu úrovní	Kompetence na neomezeném počtu úrovní
Systémová struktura kompetencí	Flexibilní systém kompetencí

Zdroj: [Hooghe, Marks: 1997: 236].

Racionální základ prvního typu je v konceptu federalismu. Rozlišovacím rysem je sdílení moci mezi omezeným počtem vlád, které operují na několika striktně určených úrovních a jež disponují omezenými pravomocemi zahrnujícími celé politiky nebo oblasti správy státu (1). Tyto principy dělby moci jsou ukotveny v pro obě strany závazném legislativním aktu, nejčastěji psané ústavě. Rozsah autonomie konstitučních jednotek, povaha delegovaných kompetencí (výlučné, sdílené) a principy redistribuce moci v systému obecně jsou přesně stanoveny. Každá vládní úroveň by měla disponovat pravomocemi, které mají přímý vliv na život občanů. Konstituční jednotky mají charakter politických entit, tedy disponují vlastními orgány kopírujícími dělbu moci. (2). Zároveň existují procesy a instituce usnadňující mezivládní spolupráci v oblastech sdílených kompetencí (3). Druhý typ vlády je alternativní formou víceúrovňové vlády, pro niž je charakteristické, že počet kompetencí je vysoký, týkají se konkrétních cílů, ale nejsou vázány na určitou vládní úroveň; systém je celkově proměnlivý [Hooghe, Marks: 1997: 236–237].

Kritéria modelu odpovídající typu I lze velmi dobře aplikovat na výzkum politických systémů nejen stávajících formálně federálních států, ale i decentralizovaných politických států, výrazně regionalizovaných uspořádání a nových forem nadnárodních režimů.

3.2 Limity federalismu jako modelu multi-level governance

Mezi federalisty je vedena bouřlivá debata o tom, který pohled je vhodnější pro zkoumání federalistických prvků systému – zda pohled politologický nebo mezinárodně-vztahový. Univerzální definice federalismu jako modelu víceúrovňového vládnutí naráží na limity, které jsou určeny právě charakterem prostředí a kontextem.

Všechna politická a sociální prostředí jsou charakterizována dvěma logikami – logikou očekávaných důsledků a logikou vhodnosti. Logika důsledku vnímá politické jednání a vznik institucí jako výsledek racionálního chování aktérů s cílem maximalizovat přínosy. Logika vhodnosti chápe politické jednání jako produkt pravidel, rolí a sdílených identit, které určují vhodné chování v daných situacích. Všeobecně platí, že pokud aktér nese více rolí, či se ocitne ve střetu nebo absenci pravidel, vítězí logika

důsledku. Mezinárodní systém je prostředím, kde logika důsledku jednoznačně dominuje [Krasner 2009: 180–181]. Toto tvrzení je podstatné pro výběr vhodného výzkumného přístupu v rámci dichotomie mezinárodní vztahy a komparativní politologie. Zatímco oblasti mezinárodně-vztahového výzkumu je omezena logikou důsledků, oblast srovnávací politologie nabízí širší spektrum řešení výzkumných otázek a nástrojů vytvořené právě logikou vhodnosti. Pokud shledáme, že logika důsledku není pro účely výzkumu dostačující, znamená to, že analyzovaný objekt stojí mimo zákonitosti mezinárodních vztahů. V tomto případě je třeba zohlednit rovněž logiku vhodnosti, neboť se pohybujeme již v rámci konkrétního politického systému typického pro národní státy. Mezinárodní právní suverenita a suverenita vestfálského systému řeší otázky autority a legitimacy, ale ne kontroly. Obě mají jasnou logiku vhodnosti, která ovšem není plně slučitelná s logikou důsledku, pokud jsme si současně vědomi absence autoritativních institucí, mocenských asymetrií a hierarchie moci.

Suverenita byla přijata jako jediný legitimní způsob organizace politického života nejen v Evropě, ale i ve světě. Je slučitelná tato neotřesitelná pozice suverenity se slabou institucionalizací v rámci mezinárodního systému? Některé přístupy přikládají silným institucím velký význam, neboť se domnívají, že pokud existuje trvalá institucionální struktura, chování aktérů se postupně adaptuje na toto prostředí. Na druhou stranu, pokud aktéři přestanou jednat v souladu s pravidly, instituce zaniknou. Z toho důvodu je nutná jejich socializace. Koncept suverenity však zůstal obhájěn. Jinými slovy – logika vhodnosti je tlumena logikou důsledku [Krasner 2009: 16–17]. Analogii lze vidět v neustálém boji mezi mezivládním a nadnárodním integračním paradigmatickým – institucionalizací norem v rámci systému a existence sdílených norem a identit je ve střetu s národními zájmy států jako konstitutivních jednotek federace.

Klasická politologie si uvědomuje existenci ohraničených politických entit, která ovšem nezasahuje do vnímání souvislostí v rámci politického systému. Pro autory mezinárodních vztahů je tato vymezenost jednotek primární [Brown 2002: 9]. Vzhledem ke stírání významu státních hranic mají interakce v mezinárodním prostředí jiný charakter než v minulosti, což se odráží v aktuálním pojetí státní suverenity a zprostředkovaně rovněž v teoriích, které s dichotomií vnitřní – vnější pracují. Tento text ukazuje možnosti výběru výzkumného rámce studia víceúrovňových systémů na národní i nadnárodní úrovni při zohlednění obou logik.

Závěr

Obsahem práce bylo hledání společných principů zastřešených federalistickou myšlenkou a charakteristika její podstaty. Tradičně je federalismus definován prostřednictvím principů výkonu moci na daném území. Suverenita států a jejich dílčích celků se v současném systému výrazně proměnila. Od těchto proměn se odvíjely rovněž proměny federalismu, který postupně pronikal do dalších oblastí výzkumu. Srovnáním těchto podob federalismu byly identifikovány tři klíčové prvky federalismu platné napříč těmito přístupy. Ověřeny byly prostřednictvím analogie s typologií víceúrovňových systémů. Koncept federalismu prokázal vysokou schopnost adaptace na měnící se podmínky, má také velký potenciál a vypovídající hodnotu pro analýzu různých současných a budoucích společenských uspořádání, kde je moc fakticky dělena mezi více úrovní.

Právní formální definice vnější a vnitřní suverenity bez vazby na obsah – pravomoci suveréna – byla pro zkoumání politických systémů národních států nedostatečná. Z pohledu federalismu tato vyčerpanost právního pojetí znamenala obrácení pozornosti mimo institucionálního uspořádání také na principy dělby kompetencí v rámci federace. Dvojakost suverenity byla příčinou transferu idejí federalismu na mezinárodní úroveň, kde sehrála klíčovou roli při hledání nástrojů a forem mezinárodní spolupráce. Když byly nabourány tradiční koncepty a struktury jako referenční rámce federalismu a jeho prvky se staly rozeznatelnými ve strukturách nových (mezinárodní instituce, produkty regionální integrace typu EU), přizpůsobila se teorie novým podmínkám, se kterými vzhledem ke svému charakteru hravě splynula. Vývoj federalismu v rámci různých pohledů a koncepcí prezentovaný v článku stručně shrnuje Tabulka č. 2:

Tabulka 2 | Proměny suverenity a federalismu

Přístup	Suverenita	Federalismus
Státověda	Formální definice Dichotomie vnější a vnitřní suverenity a její důsledky mezinárodní právo	Forma státního uspořádání Debata o suverenitě federálních jednotek
Politologie	Materiální definice Suverenita jako soubor pravomocí orientovaných převážně směrem dovnitř pol. systému	Analýza dělby kompetencí v rámci politického systému, jež má v ústavě zakotven princip reprezentace všech entit heterogenní společnosti
Mezinárodní vztahy	Suverenita spolu s anarchičností prostředí příčinami bezpečnostního dilematu a konfliktů mezi státy Proměna role suverenity a národního státu z důvodu narůstající interdependence, role nových aktérů a vzniku mezinárodních režimů spolupráce	Kosmopolitní federace Princip překonání bezpečnostního dilematu a umožnění spolupráce v mezinárodním prostředí na základě sdílení hodnot nebo kalkulace zisků a ztrát
Evropská studia	Specifičnost suverenity členských států v rámci EU Přesun kompetencí na nadnárodní úroveň	Integrační přístup v rámci nadnárodního paradigmatu Princip usilující o institucionalizaci spolupráce v Evropě na základě sdílení hodnot nebo kalkulace zisků a ztrát
Politologie: Multi-level governance	Zcela nová kvalita státní suverenity z důvodu: prohlubující se interdependence, narůstající role nestátních aktérů, posilování mezivládních i nadnárodních režimů spolupráce, výrazné decentralizační a regionální tendence.	Analýza stávající politických systémů na národní i nadnárodní úrovni prostřednictvím těchto kritérií: sociální heterogenita a vazba na politické dělicí linie, vymezení vládních úrovní, způsob reprezentace zájmů entit a jejich kompetencí, vůle po spolupráci a vytvoření/ zachování jednoty v nejrůznějších formách.

Zdroj: autor

I přes některé limity dané zejména proměnlivou logikou fungování různých politických systémů, jsme si prostřednictvím reflexe jeho vývoje a identifikace společných prvků s typologií víceúrovňových systémů ukázali, jakým způsobem je vhodné pohlížet na současné federalizované politické systémy. Klíčové poznatky, které je třeba brát v potaz při výzkumu takových politických systémů s ohledem na závěry textu, jsou shrnuty v následujících odstavcích.

Předně jde o význam opuštění právních formálních kategorií a definic, které oklešťují federalistický koncept, a analyzování systémů prostřednictvím struktury, povahy vazeb a jejich funkčnosti ve vztahu ke sdíleným cílům zevnitř.

Dalším z klíčových poznatků je identifikace silných sociálních kořenů federalismu jako politické reflexe společenské reality. Důkazy pro toto tvrzení byly formulovány prostřednictvím konceptu státní suverenity, jejíž povaha se měnila stejně jako společenský systém – z výsostné pozice v 16.–18. století, po některými autory pohřbívané dogma ve století 21. Jinými slovy znamenal společenský vývoj proměnu suverenity, a tedy i pozice a role národních států v mezinárodním prostředí. Vztah mezi podobou společenského a politického uspořádání je neopomenutelným parametrem výzkumu dnešních víceúrovňových systémů, jenž nás rovněž přivádí ke studiu funkcí spíše než formálních charakteristik prostředí.

Vytváření nových pojmenování pro jevy, které dobře známe z jiných prostředí, je nesmyslné. Mnohem užitečnější je se zamýšlet nad tím, jaké společné znaky lze nalézt mezi starým a novým a co zapříčinilo neaktuálnost známých definic. Na základě zjištěných kauzalit ideálně dojdeme k jejich reformulaci a identifikaci podstaty využitelné i přes proměny prostředí v současném výzkumu. Federalismus takto definovaný prostřednictvím tří základních parametrů uvedených v tabulce 2 je schopen velmi dobře pojmut dvě základní charakteristiky politických uspořádání v současné Evropě – diversitu a mnohoúrovňovost – tedy horizontální a vertikální rozrůzněnost, a je s nimi plně v souladu. Právě z tohoto důvodu je využitelnost konceptu federalismu v současném výzkumu víceúrovňových systémů vysoká. Federalizace systémů je flexibilním nástrojem politického diversity managementu na několika úrovních systému, kdy jsou jasné stanoveny principy distribuce i redistribuce moci, resp. rozsah autonomie konstitučních jednotek a povaha delegovaných kompetencí. Charakter diverzity může být různý, vzniklé dělicí linie mohou být odlišného typu, vzájemně se překrývat. Důležitá je ovšem záruka reprezentace dílčích identit v politickém systému a znovu vazba na občany jako jednotky společnosti, která výslednou podobu federalistického uspořádání předurčuje – stejně jako v minulosti i dnes.

Resumé

The aim of this study is to identify basic principles covered by federalism. The concept is highly adaptable and applicable to different social settlements – therefore we can use the core federal ideas to analyze and describe political reality now as well as in the past. As a conclusion, I would emphasize the following statements.

Firstly, it is important to abandon formal categories and definitions of law that make federal concept too close. The structure and dynamics of the system – actors involved and their functions, linkages, mutually shared values – need to be analyzed. Secondly, federalism has very strong social roots, i.e. reflects the cleavages in society and makes the differences visible via political systems. This statement is formulated based on causal

relation between changes of sovereignty and federalism. If the perception of sovereignty changes, because of the boundaries of traditional national states lost some of their characteristics and functions, the concept of federalism needs to be remodeled.

Legal definition of internal and external sovereignty is definitely insufficient dealing with particular competencies. Therefore, political scientists started to focus on distribution of competencies in the political systems. Duality of sovereignty caused the transfer of federal ideas to international level where they became highly relevant in the process of establishing cooperation among states. When the traditional political frameworks were damaged, federal principles made themselves visible and recognizable in the new structures. Shortly, changing society implicates changes of federalism.

It is nonsense to create new definition for the phenomenon if it means the same as in the past, just occurs in different form and context. Much more useful is to focus on the common principles of both and bring them up-to-date. Identifying the causalities helps us to reformulate definitions that are no more relevant. Federalism is capable to involve two main characteristics of political settlement in contemporary Europe – diversity and multi-levelness – horizontal and vertical heterogeneity. In my opinion, this is the reason for perceiving it as the method of political diversity management applied at recognized system levels on condition that the rules of distribution and redistribution of power exist and the autonomy of subunits and competences delegated to their elites, are specified. The character of diversities varies – cleavages reflect different heterogeneities, strengthen or suppress each other. Anyway, the essence of federalism is the ability to create “unity in diversity”.

Literatura

Monografie a články

- BAYLIS, J.; SMITH, S. (2008). *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. 622 s. ISBN 9780199297771.
- BELLAMY, R.; CASTIGLIONE, D. (2005). Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe. In KARMIS, D.; NORMAN W. (eds.). *Theories of federalism: a reader*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, s. 293–310. ISBN 0312295804.
- BICKERTON, CH.; CUNLIFFE, P.; GOUREVITCH A. (2007). Introduction: The unholy alliance against sovereignty. In BICKERTON, CH., CUNLIFFE, P., GOUREVITCH A. (eds.). *Politics without sovereignty: a critique of contemporary international relations*. London: University College London Press, 2007, s. 1–19. ISBN 9780415418065.
- BÖRZEL, T. A.; HOSLI, M. O. (2003). Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union. *An International Journal of Policy*. Vol. 16, Issue 2, s. 179–200.
- BROWN, CH. (2002). *Sovereignty, rights, and justice: international political theory today*. Cambridge: UK Polity Press. 276 s. ISBN 0745623026.
- BURGESS, M. (2005). *Comparative federalism: theory and practice*. New York: Routledge. 357 s. ISBN 041536454X.
- BURGESS, M.; ALAIN; G. GAGNON (1993). *Comparative federalism and federation: competitive traditions and future directions*. New York: Harvester Wheatsheaf. 250 s. ISBN 0745013007.
- DOYLE, M. W. (1999). Liberalism and World Politics. In Viotti, Paul R., Kauppi, Mark V. (eds.). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*. Boston: Allyn and Bacon, 1999. 509 s. ISBN 0205292534.

- ELAZAR, D.J.: (1987). *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press. 335 s. ISBN 0817305750.
- FIALA, P.; PITROVÁ, M. (2003). *Evropská unie*. Brno: CDK. 743 s. ISBN 8073250152.
- FILIP, J.; SVATON, J.; ZIMEK J. (1997). *Základy státovědy*. Vyd. 2., přeprac. Brno: Masarykova univerzita. 352 s. ISBN 8021015756.
- HEARTFIELD, J. (2007). European Union: A process without subject. In BICKERTON, CH., CUNLIFFE, P., GOUREVITCH A. (eds.). *Politics without sovereignty: a critique of contemporary international relations*. London: University College London Press, 2007, s. 131–149. ISBN 9780415418065.
- HOMOLOVÁ, E. Proměny federalismu v současné Evropě – případová studie Španělska. Brno: Masarykova univerzita. Fakulta sociálních studií. Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií, 2009, 93 s. Vedoucí diplomové práce doc. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.
- HOMOLOVÁ, E. Proces skotské devoluce a euroregionalismus, Brno: Masarykova univerzita. Fakulta sociálních studií. Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií, 2007, 50 s. Vedoucí diplomové práce doc. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. (2001). *Multi-level governance and european integration*. Lanham: Rowman & Littlefield publisher. 251 s. ISBN 0742510204.
- JACKSON, R. (2007). *Sovereignty*. Cambridge: Polity Press. 180 s. ISBN 9780745623382.
- JELLINEK, J. (1906). *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter.
- KANT, I. (1999). *K věčnému míru: filosofický projekt ; O obecném rčení : je-li něco správné v teorii, nemusí se to ještě hodit pro praxi*. Praha: OIKOYMENH. 51 s. ISBN 8086005852.
- KEATING, M. (2001). *Pluranational democracy: stateless nations in a post-sovereignty era*. Oxford: Oxford University Press. 197 s. ISBN 0199240760.
- KRASNER, S. D. (2009). *Power, the state, and sovereignty: essays on international relations*. London: Routledge. 312 s. ISBN 9780415774833.
- NORMAN, W. J. (2006). *Negotiating nationalism: nation-building, federalism, and secession in the multinational state*. Oxford: Oxford University Press. 250s. ISBN 0198293356.
- REQUEJO, F. (2005). Federalism in Pluranational Societies: Rethinking the Ties between Catalonia, Spain and the European Union. In KARMIS, D., NORMAN W. (eds.). *Theories of federalism: a reader*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, s. 293–310. ISBN 0312295804.
- SCHEU, H. CH. (2004). Suverenita státu v mezinárodním právu. *Mezinárodní politika*. Roč. 28, č. 2, s. 4–5. ISSN 0543-7962.
- SORENSEN, G. (2005). *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha: Portál. 237 s. ISBN 8071789100.
- STÖRIG, H. J. (2000). *Malé dějiny filosofie*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství. 630 s. ISBN 8071925004.
- ŠMIHULA, D. (2005). *Štát a mezinárodný systém: história a súčasnosť*. Bratislava: Veda. 144 s. ISBN 8022408662.
- TOCQUEVILLE, A. (1984). *Democracy in America*. New York: Mentor book. 317 s. ISBN 0451628012.
- WIND, M. (2001). *Sovereignty and European integration: towards and post-Hobbesian order*. Basingstoke: Palgrave. 241 s. ISBN 0333678435.

Internetové zdroje

- WATTS, R. L. (1998). *Federalism, Federal Political Systems, and Federations*. *Annual Review of Political Science* [online]. 1998. č. 1 (1998). [cit. 2009-12-20]. Dostupný z WWW <<http://www.clas.ufl.edu/users/kreppel/pos6933/watts.pdf>>.