
Federalismus – federace – – konfederace

Jiří Grospič

K pojetí současného federalismu

I když federalismus je často ztotožňován s rozmanitými formami federativního uspořádání, zejména s jeho klasickým modelem spolkového státu, a státoprávní formy federace jsou jeho nejvýznamnějším obsahem, je to mnohem širší pojem, vztahující se nejen na státní formy, ale i na jiné formy společenské organizovanosti. Federalismus není spjat jen s ústavními formami, ale působí v určitém politickém systému, v určitých ekonomických podmínkách a strukturálních vazbách, v rozmanitých sociálně kulturních a etnicky homogenních či etnicky diverzifikovaných prostředích. Analýzou federací a federalismu se zabývají sociální vědy, zejména politická věda, státověda, teorie ústavy a ústavního práva; vznikem a vývojem federalismu a jejich společenským působením pak historická věda, sociologie, ekonomická věda.

Federalismus je protipólem centralismu, unitarismu, zahrnuje i různá integrační hnutí. V tomto ohledu se k různým koncepcím federalismu řadí i úsilí o integrační spojení evropských států.

V různých částech světa je chápán různým způsobem. Jestliže na americkém kontinentě je spojován s úsilím o posílení sjednocujícího působení federálního státu, v Evropě je chápán především jako snaha o rozvíjení kompetencí členských jednotek federací (zemí, kantonů) a vlastní identity vůbec a s tím spojených autonomních a samosprávných práv územních korporací, které jsou součástí jednotlivých evropských států.

Státovědci a politologové specializující se na výzkum federalismu ve světě analyzují několik set pojmů spjatých s různými koncepcemi, různými pojetími a výklady federalismu. Americký badatel William H. Stewart¹ charakterizuje téměř 500 literárních a vzorcových interpretací federalismu. Koncepční přístupy a různě adjektivizované charakteristiky federalismu jsou neobyčejně rozmanité, i když celá řada z nich se určitým způsobem překrývá nebo je analogických, případně identických. Uvedu několik příkladů.

Z historického hlediska se např. rozlišuje klasický federalismus, tradiční federalismus, reformovaný federalismus, nový federalismus, federalismus po druhé světové válce.

Z hlediska teoretických koncepcí jednotlivých význačných autorů zabývajících se federalismem jde např. o federalismus Althusiův, Montesquieuův, otců americké ústavy, Jeffersonův, Calhounův, Bismarckův, Proudhonův, Marshallův...

Podle druhů federalismu se rozlišuje mj. federalismus asymetrický, centrifugální, centripetální, konsenzuální, konvencionální, ústavní, kulturní, duální, rovný, mimoprávní, faktický, finanční, funkční, integrační, liberální, patrimoniální, regionální, symetrický, kooperativní.

Z hlediska charakteru se odlišuje zejména federalismus adaptivní, administrativní, soutěživý, koordinativní, kooperativní, expanzivní, efektivní atd.

Pokud se federalismus analyzuje podle kritérií reálnosti, opravdovosti, uvádí se např. federalismus autentický, přirozený, smysluplný, ortodoxní, jednoduchý, čistý, reálný.

Soudobý federalismus, byť je především fenoménem státním, státněpolitickým, je proto širším pojmem, který nelze redukovat jen na ústavní, státněprávní charakteristiky, i když mají pro formy státních spojení a jejich modality zásadní význam. Do federalismu

chápaného jako obecný organizační princip patří všechna institucionální spojení autonomních jednotek s vlastní pravomocí a odpovědností do širších organizačních celků za účelem uskutečňování společných zájmů a cílů. Ze státovědního hlediska federalismus zahrnuje jak federaci či její prototyp – spolkový stát, tak i konfederaci, nebo dokonce různé formy regionální autonomie, spjaté s širokou decentralizací.

K federalismu se přiřazují též nadstátní a mezistátní organizace s konfederativními a federativními prvky i regionální hnutí překračující existující státní hranice.

Soudobá západoevropská státověda vypracovala zobecňující základní strukturální znaky moderního federalismu:²

1) Je to především dobrovolné spojení autonomních jednotek a jejich dobrovolné setrvávání ve státoprávním svazku. U decentralizovaného unitárního státu s autonomními územními útvary patrně nemůžeme hovořit o federativním spojení vzhledem k absenci samostatnosti autonomních jednotek, ale pouze o federativních prvcích.

2) Federalismus se vyznačuje spojením různosti a jednoty. Je charakterizován jednotou v rozmanitosti. Jedná se tedy o integraci politicky a právně autonomních jednotek.

3) Typickým prvkem federalismu je koordinace mezi členskými jednotkami státního spojení. Jestliže rozhodující stránkou koordinace je federální celek, jde o federaci, jestliže se koordinační vztahy řeší ve prospěch členů, jde o konfederativní státní spojení. Federalismus se zakládá na zásadě společenství, zásadě kooperace a koordinace, nikoli na základě nadřazenosti a podřízenosti. To však nevylučuje ve federativním státním spojení existenci relativně silné federální (národní) vlády.

4) Federalismus se vyznačuje dualismem, respektive pluralismem samostatných jednotek náležejících k federativnímu celku. Také federovaný celek však tvoří samostatnou jednotku obdobně jako členské územní útvary tvořící tento celek.

5) Za nezbytný znak federalismu je všeobecně uznáván princip subsidiarity, tj. podpora či pomoci. (O subsidiaritě viz Mezinárodní politika 9/1992, s. 14 – pozn. red.) Širší či celkové společenství zajišťuje jen ty úkoly, které užší jednotky či celky nejsou s to splnit. A naopak užší společenství mohou sama obstarávat vlastní záležitosti a přenechávají větším jednotkám nebo celku jen záležitosti přesahující možnosti jejich přímého působení. Hodnotová orientace podle principu subsidiarity znamená respektování svobody (sebeurčení) a vlastní odpovědnosti a vzájemné pomoci (solidarity) společenských jednotek tam, kde vlastní síly nestačí.

6) Federalismus předpokládá spoluurčení (participaci) zúčastněných jednotek na celkovém řádu, což vyžaduje přesné vymezení působnosti a finančních prostředků. Vůle společenství je výrazem federativní integrace a nepřipouští její osamostatnění.

Charakteristickým výrazem státoprávní konkretizace zásad federalismu je federativní (spolkový) stát.

Demokratický federalismus uplatňovaný v západních federacích je v nejtěsnějších vazbách se systémovými znaky občanské společnosti, pluralitního politického systému a jejich tržního ekonomického základu. Tento klasický federalismus je součástí tradičních demokratických ústavních principů. V tomto ohledu je spjat zejména s principem decentralizace a samosprávy, s principem omezené vlády a právního státu.

Federalismus je úzce spjat s principem dělby moci a vzájemné vyváženosti zákonodárné, exekutivní a soudní moci na základě systému brzdy a protiváhy (checks and balances). Princip dělby moci, jenž se v unitárních státech uplatňuje především v horizontální rovině, federace rozvíjí po vertikální linii dělbu moci mezi federálním centrem a subcentry členských států federace. Ve federacích se uskutečňuje princip právního státu, a to zejména federálním zákonodárstvím, soudními a jinými institucemi, které zabezpečují jednotný režim záruk a ochrany individuálních práv občanů. Demokratický federalismus nepřipouští povyšování dílčích etnických či regionálních zájmů nad práva a svobody občanů a nad demokracii občanské společnosti.

V soudobé teorii federalismu se považuje kooperativní federalismus za nejvýznamnější strukturální a procesuální prvek efektivnosti demokratických federací. Tato koncepce

vznikla v USA v době uskutečňování Rooseveltova New Dealu. Vychází především z toho, že jednotlivé úrovně uskutečňování vlády – federální, státní a místní – nejsou separovány, ale že všechny tyto úrovně navzájem kooperují, jejich působnosti do sebe zapadají. Tato koncepce má své historické kořeny v institucionálním základu a demokratickém fungování klasických federací.

Koncepce kooperativního federalismu se uplatňuje ve všech západoevropských federacích.³ Zakládá se nejen na formálně institucionálních, ale i na neformálních vztazích, zakotvených ve federativně uspořádaném pluralitním politickém a státním systému a způsobu jeho praktického fungování.

Federativní stát, zejména ve své klasické evropské podobě, je ve svém institucionálním základu kooperativní v dělbě kompetencí, ve zprostředkované správě uskutečňované členskými jednotkami federace a místními orgány, v zastoupení členských jednotek federace v nejvyšších federálních orgánech, v zajištění spolurozhodování ve federálním zákonodárství apod. Za kooperativní federalismus se považují ty formy spolupráce územních orgánů, které jsou alternativou k centralizaci a jsou vybudovány na autonomii a zásadní rovnoprávnosti územních korporací.

Za výsostné kooperační formy se považují koordinace zákonodárství, státoprávní dohody a součinnosti v kolegiálních orgánech a poradních sborech.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat státoprávním dohodám, respektive státním smlouvám členských států (jednotek) federace, uzavíraným mezi státy navzájem nebo mezi nimi a federací. Např. ústava Rakouské spolkové republiky umožnila uzavírání dohod mezi zeměmi a Spolkem až ústavní novelou z roku 1974. V praxi se tyto státoprávní dohody týkají zejména záležitostí spadajících do tzv. komplexních kompetencí (např. péče o životní prostředí, územního plánování, hospodaření s energií, odstraňování odpadů). Smlouvy mezi členskými jednotkami federací se týkají např. otázek územního plánování, sociální pomoci, stavebního práva, školství atd. Státoprávními dohodami mohou též členské jednotky federace zřídit společné orgány a zařízení výkonného charakteru.

Velmi pružnou formou kooperace mezi územními korporacemi federací jsou soukromoprávní smlouvy, jimiž se zřizují společná zařízení, fondy, které jsou jimi společně financovány.

Přirozeně existují též různé formy operativní politické a správní kooperace mezi členskými jednotkami federací (např. konference představitelů zemí) a konzultativní působnost jejich orgánů ve vztahu k federálním orgánům.

Různost forem státního spojení, základní rozdíly mezi federací a konfederací

V novodobém vývoji státnosti se vytvořila celá řada forem složených států či státních sdružení. Historicky vznikla užší státní spojení z volnějších. Na klasických dějinných příkladech Spojených států, Švýcarské konfederace a Německa se nám ozřejmuje přechod od konfederace k federaci, respektive ke spolkovému státu.

Federace a konfederace tvoří základní typy státních spojení. Schematicky rozdíl mezi nimi vyjadřuje klasická státověda tím, že u konfederace jde o spolek států, kde si členské státy v plném rozsahu ponechávají svoji suverenitu, zatímco ve spolkovém státě existuje dvojitá suverenita – federálního státu a ve větší či menší míře též členských států či jiných členských jednotek. Tyto základní typy složeného státu mohou mít různé varianty, různý rozsah společných orgánů, rozmanitý obsah dělby kompetencí konfederativního nebo federativního celku a jeho členských součástí.

Federace se dále liší nejen strukturou a kompetencí vrcholných federálních orgánů, ale dokonce i odlišnými koncepčními základy své organizační výstavby, stupněm centralizace a decentralizace, rozsahem zákonodárné a výkonné pravomoci členských jednotek atd. Základem všech nebo alespoň naprosté většiny federací je územní princip územně geogra-

fického utváření členských států (jednotek) federace, který může být spojen i s odlišným národnostním složením územní členské jednotky federace.

Odlišným druhem federativního uspořádání je Belgie, v níž se uplatňuje kombinace teritoriálního principu s etnicko-personální zásadou. Uspořádání federativního státu se opírá o tři územní oblasti: dvě národnostně homogenní – Valonsko a Vlámsko – a jednu národnostně smíšenou – Brusel. Zároveň jsou zaručena etnicko-kulturní práva třem národnostně politickým společenstvím: francouzskému, vlámskému a německému. Ve vztahu vlámského a francouzského (valonského) národního společenství se ústavně uplatňuje paritní princip (především ve složení vlády) a zákaz majorizace francouzské či vlámské reprezentace ve federálním parlamentě při rozhodování o důležitých zákonech.

Zkoumáme-li charakter konfederace, pak je třeba ji odlišit nejen od užšího státního spojení, jímž je federace, respektive spolkový stát, ale zároveň i od volnějšího svazku – aliance. Aliance se rovněž zakládá mezinárodní smlouvou mezi státy, zejména za účelem společné obrany. Na rozdíl od konfederativního spojení však aliance nezřizují společné orgány, jejichž kompetence by ovlivňovala působnost orgánů jednotlivých členských států. Aliance nemá proto státoprávní (vnitrostátní) účinky, zůstává výhradně ve sféře mezinárodněprávní. Konfederace má však s aliancí společné to, že se zakládá na kritériu sociálním a nemá charakter veřejnoprávní korporace, jako je tomu u spolkového státu.⁴

Ze státoprávního hlediska je konfederace sdružením států, spolkem států (či státním spolkem), vytvořeným na základě smlouvy mezi nimi, zpravidla k ochraně společného území konfederace a k zachování vnitřního míru ve vztazích mezi nimi.

Z hlediska mezinárodního práva rozdíl mezi konfederací a federací spočívá v tom, že ve federaci plná mezinárodněprávní subjektivita náleží jen federálnímu státu (nikoliv členským státům federace) a její výkon patří do působnosti federálních orgánů. Členské státy federace však mohou mít částečnou mezinárodněprávní subjektivitu (v rozsahu přiznaném federální ústavou).⁵ Právě míra mezinárodněprávní subjektivity členských států federace odlišuje formy federativních států z mezinárodněprávního hlediska. L. Oppenheim rozlišuje v tomto ohledu dva druhy federativních (spolkových) států podle toho, jsou-li členské státy mezinárodními osobami, nebo nejsou, přestože v každém případě federální státy jsou složenými mezinárodními osobami.

Celkově můžeme stručně shrnout charakteristické rysy konfederace takto:

- a) Konfederace má mezinárodněprávní základ svého vzniku.
- b) Státní suverenitu v konfederaci mají členské státy, které výlučně rozhodují o státoprávních otázkách na svém území; změny státního území jsou výlučnou věcí členských států.
- c) Společné věci konfederace jsou rozhodovány společnými orgány, skládajícími se ze zástupců členských států konfederace, v rozsahu zřizovací smlouvy.
- d) Zákonodárství náleží členským státům konfederace; konfederace nemůže vydávat právní předpisy, které by přímo zavazovaly občany členských států.
- e) Neexistuje státní občanství konfederace, ale jen státní občanství členských států.
- f) Členské státy konfederace mají neomezené právo secese, tj. právo jednostranně vystoupit z konfederace. Na rozdíl od volnějších mezinárodních svazků, tzv. aliancí, však konfederace mají stále společné orgány.

Máme-li ze státoprávního hlediska vymezit základní znaky federace, pak je zřejmé, že se podstatně liší od unitárního státu, který se vyznačuje jednotnou organizací státního území a státního občanství, má jednotnou ústavu a jednotný právní řád a především jednotnou a nedělitelnou státní suverenitu.

Současně je však nutné federaci, respektive spolkový stát, odlišit od konfederace. Z tohoto hlediska jsou charakteristickými rysy federace (spolkového státu) zejména:

- a) Státoprávní uspořádání federace není závislé pouze na smlouvě (nemusí vůbec existovat), ale je zakotveno ve federální ústavě, která upravuje všechny podstatné vztahy mezi federálním státem a členskými státy a mezi členskými státy navzájem.
- b) Federální (spolkový) stát má státní svrchovanost, která se uvnitř federace dělí mezi

federaci a členské státy. Některé starší státovědné teorie, spojené s centralizovanými federacemi, přisuzují státní svrchovanost v plném rozsahu jen federaci.

c) Státní moc federace se uskutečňuje všemi základními formami státní činnosti v rámci dělby moci, tj. federálním zákonodárstvím, výkonnou mocí i mocí soudní. Federální zákony a ostatní federální právní předpisy jsou přímo platné a účinné ve všech členských státech federace, na celém jejím území, není třeba jakékoli transformace členským státem. Jsou však možné různé modalities vztahu federálního a republikového zákonodárství. Nezbytně se však musí ve vztahu k republikovému zákonodárství uplatňovat – jako předpoklad právního státu ve federativních podmínkách – svrchovanost federální ústavy jako základ federální ústavnosti a ústavního soudnictví.

d) Ve federaci může existovat dvojí státní občanství – státní občanství federální a státní občanství členského státu federace. Jejich vzájemný vztah řeší ústavní a na ně navazující veřejnoprávní předpisy.

e) Federální ústava vymezuje kompetenční vztahy mezi federací a republikami.

f) Pro federace je charakteristické „dvojí právo“, opírající se o ústavu federace a o ústavy členských států. Ústavy členských států jsou zároveň projevem jejich svrchovaných pravomocí.

g) Pro federace je příznačný specifický finanční a rozpočtový systém, v němž jak federaci, tak členským státům přísluší pravomoc zavádět daně a nesou odpovědnost za své státní výdaje.

h) Institucionální struktura federace zajišťuje účinný vliv členských států federace na výkon státní moci na federální úrovni.

Z institucionálního hlediska, z hlediska dělby kompetence i jiných znaků federalismu existují rozmanité formy federace, a to jak z hlediska centralizace či decentralizace, způsobů dělby kompetence, tak i z hlediska uplatňování konfederativních prvků.

Značná část autorů v oblasti státovědy a konstitucionalistiky nepokládá rozdíly mezi federací a konfederací za dost vyhraněné, respektive kvalitativně vyhraněné. Někteří autoři považují i konfederaci za korporaci s právní subjektivitou analogickou federativnímu státu. Uvádějí též některé společné znaky, např. jejich mezinárodní subjektivitu, která se však u členských států federace uplatňuje jen v rozsahu stanoveném federální ústavou. Z tohoto komparativního hlediska vyplývá, že mezi konfederací a federací v mnohém smyslu je rozdíl nikoli kvalitativní, ale jen kvantitativní. Navíc, jako ostatně u všech státových právních jevů, v legislativně politickém vývoji sdružování států nelze předem vyloučit uplatnění hybridních přechodových forem mezi konfederací a federací.

Někteří státovědci jsou toho názoru, že právo secese členského státu ze soustátí odpovídá zásadám federalismu, ale má konfederativní charakter. Jednostranné vystoupení z konfederativního svazku se však považuje za účinné v souladu s mezinárodním právem jen tehdy, jestliže je přitom dodržena klauzule rebus sic stantibus, tj. že došlo k podstatné změně okolností, za nichž by setrvání v tomto svazku ohrožovalo existenci a životní zájmy daného státu.

K dělbě kompetencí v současných federacích, zejména z hlediska mezinárodněprávní subjektivity členských států (jednotek) federace

Rozdělení kompetence je základem vztahů mezi federací členskými státy. Způsob rozdělení této kompetence a její míru v jednotlivých složkách státní moci, tj. moci zákonodárné, výkonné a soudní, určuje obsah federace, a zejména stupeň centralizace a decentralizace státní moci ve vztazích federálního státu a členských států. Rozsah kompetencí federace a členských států se liší nejen mezi jednotlivými federacemi celkově, ale též v jednotlivých komponentech státní moci – v zákonodárství, exekutivě a soudnictví. Může se zejména výrazně lišit rozsah zákonodárné kompetence a výkonné kompetence federace a republik.

Rozdělení kompetence mezi federací a členské státy je předmětem federální ústavy. Na

základě federální ústavy však může být dotvářeno běžnými zákony a ovšem také judikaturou ústavních soudů, jak o tom ostatně svědčí historicky nejstarší ústavní jurisdikce Nejvyššího soudu USA. Zvláště finanční vztahy ve federaci jsou upravovány běžným zákonodárstvím.

Otázka mezinárodněprávní subjektivity členských států (jednotek) federace souvisí jistým způsobem s pojetím státní suverenity ve federacích.

Nejčastěji se uplatňuje koncepce dělené suverenity mezi federací a republikami. To má svůj původ v americkém ústavním soudnictví, které již od samých počátků USA zastává názor, že v záležitostech, které jsou jim ústavně svěřeny, jak federální stát, tak členské státy v tomto rozsahu vykonávají svou suverenitu. Při této koncepci se ovšem zároveň klade teoretická i praktická politická otázka, zda obě suverenity (tj. federace i členských států) jsou originální, nebo zda suverenita členských států je odvozena od suverenity federace, či naopak suverenita federace od suverenity členských států.

Koncepci dělené suverenity ústavněprávně nejspíš odpovídá ústavní řešení Švýcarské federace. Švýcarská spolková ústava v článku 3 stanoví: „Kantony jsou suverénní, pokud jejich suverenita není omezena spolkovou ústavou a vykonávají jako takové všechna práva, která nejsou přenesena na spolkovou moc.“ Článek 5 pak v souladu s tím stanoví, že Spolek zaručuje kantonům jejich území a suverenitu v mezích stanovených spolkovou ústavou.

Centralisticky orientovaná teorie „nadstátu“ tvrdí, že nositelem suverenity je jen svaz (spolek), zatímco členské státy suverenitu nemají. Federální stát je podle ní hierarchicky nadřazen členským státům. Odpovídá koncepci silně centralizovaného spolkového státu, jakým bylo donedávna Rakousko, které až do ústavní novely z roku 1974 neumožňovalo státněprávní dohody mezi Spolkem a zeměmi k podrobnější úpravě kompetenčních vztahů. Až ústavní novela z roku 1988 umožnila rakouským spolkovým zemím uzavírat mezinárodní smlouvy se sousedními státy anebo u federací s jejich členskými státy.⁶

Protichůdná teorie jediné suverenity federálního nadstátu je teorie ústavní smlouvy (tzv. smluvní teorie – compact-theory.) Vychází z toho, že jedinými nositeli suverenity ve federativním státě jsou jeho členské státy (jednotky), zatímco federace je státností od nich odvozenou, která jí byla svěřena ústavní smlouvou. Členské státy mohou svou suverenitu vůči federaci prosadit právem secese. Tato teorie, kterou historicky zastával v jižních státech USA J. C. Calhoun a v současnosti kanadská provincie Quebec, je však v rozporu s podstatou federace (na rozdíl od konfederace) a s ústavněprávními základy federální státní moci.

Státovědecká i mezinárodněprávní literatura se shoduje v tom, že členské státy federací (spolkových států) mají vlastní mezinárodněprávní subjektivitu, ovšem v rozsahu stanoveném federální ústavou. Plná mezinárodněprávní subjektivita přísluší federaci – federálnímu státu. Většina autorů se též shoduje v tom, že mezinárodněprávní subjektivita členských států (jednotek) federací není originální, je odvozená od federálního (spolkového státu).⁷ Jiná je situace členských států konfederace, jimž přísluší plná mezinárodněprávní subjektivita.

V západoevropských federacích (Švýcarsku, SRN, Rakousku) členské jednotky uzavírají státní smlouvy. Jsou nejpraktičtější a nejčastější uvnitř federace, tj. mezi členskými jednotkami navzájem a mezi nimi a federací, a v tomto ohledu jsou i výrazem a prostředkem kooperativního federalismu.

Podle předmětu se rozlišují zejména zákonodárné smlouvy a smlouvy správní, smlouvy normativně organizační, existují bilaterální či multilaterální, otevřené nebo uzavřené. Máme přirozeně na mysli veřejnoprávní (státněprávní) smlouvy na rozdíl od soukromoprávních smluv, které uzavírají jako právnické osoby a které nepodléhají ústavněprávní úpravě, ale v praxi se také hojně vyskytují, zejména v souvislosti se zřizováním společných fondů a zařízení.

Švýcarská ústava upravuje právo kantonů uzavírat mezikantonální smlouvy v článku 7 odstavce 2, a to o předmětech zákonodárství, soudnictví a správy. Podléhají však dozo-

ru spolkového úřadu, který je oprávněn zabránit jejich provedení, pokud odporují zájmům Spolku nebo právům jiných kantonů. V pozitivním případě jsou kantony, jichž se tyto smlouvy týkají, oprávněny vyžádat si k jejich provedení spolupráci spolkových úřadů.

Článek 9 švýcarské ústavy dává kantonům oprávnění ve výjimečných případech uzavírat se zahraničím dohody týkající se předmětů státního hospodářství, dopravy a policie. Rovněž tyto dohody nesmějí být v rozporu se zájmy Spolku nebo s právy jiných kantonů. Diplomatický styk mezi kantony a zahraničními vládami podle článku 10 švýcarské ústavy se uskutečňuje prostřednictvím spolkové rady, tj. federální vlády. V záležitostech zahraničních dohod kantonů mohou však kantony vstupovat v přímý styk s úřady a úředníky cizího státu.

Článek 32 ústavy SRN v odstavci 1 vyhrazuje péči o vztahy k cizím státům Spolku. V odstavci 2 zajišťuje participaci zemí na přípravě mezinárodních smluv, stanoví ústavní povinnost spolkových orgánů před uzavřením mezinárodní smlouvy, která se týká poměrů země, tuto zemi včas vyslechnout. Konečně odstavec 3 stanoví, že v mezích jejich zákonodárné pravomoci mohou jednotlivé země se souhlasem spolkové vlády uzavírat smlouvy se zahraničními státy. Článek 74 a 74a vymezuje rozsah konkurujícího zákonodárství, a tím ovlivňuje i rozsah této pravomoci zemí, který je ovšem značný.

Sporná je ve vztahu federace a zemí v SRN otázka, zda uzavírání mezinárodněprávních smluv v oboru výlučné zákonodárné kompetence zemí přísluší jen zemím nebo také Spolku (ve smyslu konkurující kompetence k uzavírání mezinárodních smluv). Praktickou prevencí kontroverzí mezi Spolkem a zeměmi představuje tzv. Lindauerská smlouva mezi Spolkem a zeměmi z 14. 11. 1957, v níž země výslovně svěřily Spolku uzavírání mezinárodních dohod ve věcech, které spadají do působnosti zemí, a zavázaly se vydávat realizační právní předpisy k jejich transformaci.⁸

Dohody mezi Spolkem a zeměmi předvídá článek 91b ústavy pro plánování vzdělání a podporu zařízení a plánů vědeckého výzkumu přesahujících regionální rámec. Také rozdělení nákladů se upravuje dohodou.

Rakouská ústava v článku 15a upravuje uzavírání dohod mezi Spolkem a zeměmi o věcech spadajících do jejich působnosti. Uzavření takových dohod jménem Spolku přísluší podle předmětu spolkové vládě nebo ministrům. Dohody, které mají zavazovat i zákonodárné orgány Spolku, smějí být uzavřeny jen spolkovou vládou se souhlasem Národní rady, přičemž se přiměřeně použije článek 50 odstavec 3 na takové závěry Národní rady. Jsou uveřejňovány ve Spolkové sbírce zákonů.

V článku 15 odstavec 2 se stanoví, že dohody mezi zeměmi mohou být přijímány jen o záležitostech jejich samostatné působnosti a musí být neprodleně dány na vědomí spolkové vládě.

V odstavci 3 téhož článku se stanoví, že se pro dohody mezi Spolkem a zeměmi použijí zásady mezinárodního smluvního práva. A pokud jde o smlouvy mezi zeměmi, platí totéž, pokud není ustanoveno něco jiného souhlasnými ústavními zákony dotyčných zemí.

Článek 16 rakouské ústavy umožňuje zemím ve věcech, které spadají do jejich samostatné působnosti, uzavírat státní smlouvy se státy hraničícími s Rakouskem nebo jejich dílčími státy.

Podle téhož ustanovení má zemský hejtman povinnost informovat spolkovou vládu o započatí jednání o takovou státní smlouvu. Před jejím uzavřením má zemský hejtman povinnost opatřit souhlas spolkové vlády. Souhlas je dán, jestliže spolková vláda během osmi týdnů ode dne, kdy byla žádost podána u úřadu spolkové vlády, nesdělila zemskému hejtmanovi, že souhlas byl zamítnut. Zplnomocnění pro přijetí jednání a uzavření státní smlouvy přísluší spolkovému prezidentovi na návrh zemské vlády a s kontrasignací zemského hejtmana.

Na žádost spolkové vlády tyto státní smlouvy uveřejňují země. Pokud se tak včas nestane, přechází příslušnost k tomu na Spolek.

Země jsou povinny přijmout opatření, která jsou žádoucí v rámci jejich samostatné

působnosti k provedení státních smluv; pokud země tuto povinnost včas nesplní, přechází příslušnost k takovým opatřením, zejména k vydání příslušných zákonů, na Spolek. Opatření učiněné Spolkem podle tohoto ustanovení, zejména zákon takového druhu nebo nařízení, pozbývá účinnosti, jakmile země potřebná opatření přijme.

Spolek má při provádění mezinárodněprávních smluv právo dozoru nad záležitostmi, které patří k samostatné působnosti zemí. Spolek přitom má stejná práva vůči zemím jako při záležitostech zprostředkované spolkové správy.

* * *

Částečná mezinárodněprávní subjektivita republik nemůže naplnit požadavek vlastní plně mezinárodněprávní identity Slovenské republiky, která se stala jedním ze základních programových požadavků HZDS, jimiž dosáhla volebního vítězství v červnových parlamentních volbách. Se zmíněným požadavkem se plně ztotožňuje SNS, s níž HZDS uzavřelo vládní koalici, a připouští jen konfederativní spojení obou našich republik.

V České republice zvítězila v parlamentních volbách ODS, zastávající – pokud jde o federalismus – stanovisko demokratické funkční federace, v níž má určující úlohu demokratický občanský princip, respektující vůli většiny obyvatelstva, a nikoliv princip etnický. S tímto názorem se ztotožňuje i postoj jejich koaličních vládních partnerů. V konfrontaci se zmíněnými výsledky voleb ve Slovenské republice se tak vytvořily zcela nové podmínky, kdy zachování federativního zřízení, byť v modifikované podobě na základě řady ústavních novel, přijatých v letech 1990 – 1991, zejména ústavního zákona č. 556/1990 Sb., jímž byla výrazně posílena kompetence republik, se stává nereálným.

Vítězné politické strany vytvořily federální vládní koalici, současně však dospěly k rámcovým politickým dohodám, podle nichž se má vytvořit ústavní rámec pro zánik československé federace a legitimní zákonný postup při přechodu dosavadních federálních kompetencí na republiky. V souvislosti s legitimitou a legalitou zániku československé federace a přechodu k novým, v zásadě mezinárodněprávními formám vzájemné spolupráce vzniká celá řada právních, zejména ústavněprávních otázek, jichž se v závěru stručně dotkneme.

K některým právním problémům zániku československé federace a novým formám vzájemné spolupráce České republiky a Slovenské republiky

Československá federace má od svého vzniku konfederativní prvky, spočívající zejména v tom, že jakákoliv změna ústavy může být platně přijata jen kvalifikovanou většinou obou částí Sněmovny národů reprezentujících rovnoprávnost republik. Navíc zákaz majorizace jedné části Sněmovny národů druhou platí podle článku 42 odstavec 2 ústavního zákona o čs. federaci i pro celou řadu dalších zákonodárných úprav. Z toho vyplývá, že bez souhlasu zástupců obou republik ve Sněmovně národů, bez konsenzu jejich rozhodujících politických reprezentací není možné vyřešit prakticky ani jedinou ústavněprávní otázku, ani značnou část běžného zákonodárství. Každá z reprezentací republik má u nás proto na rozdíl od západních federací v rozhodujících zákonodárných otázkách právo veta. Princip národní rovnoprávnosti má tak prioritu nad občanským principem.

Není sporu o tom, že jak z ústavněprávního hlediska (z hlediska platných československých ústavních předpisů), tak z mezinárodněprávního hlediska (mezinárodněprávního zakotvení práva národů na sebeurčení) je z vůle odpovídající většiny státněpolitické reprezentace obou republik nebo jedné republiky (v případě vystoupení z federativního svazku) zrušení československého federativního státu zcela legitimní a legální. Ústavní postup však vzhledem k výše uvedenému kvalifikovanému zákazu majorizace i k dalším ústavněprávním okolnostem nepostrádá jistá úskalí, která by za jistých okolností mohla být překonatelná jen za použití principu priority mezinárodního práva.

Přijetí Deklarace o svrchovanosti Slovenské republiky dne 17. 7. 1992 není v rozporu s ústavním zákonem o československé federaci především proto, že není ústavním zákonem. Z věcného hlediska však odporuje jednomu ze základních principů uvedených v článku 1 ústavního zákona o čs. federaci, totiž, že obě republiky navzájem respektují nejen svou suverenitu, ale též suverenitu federace – ČSFR. Touto deklarací však SNR prohlásila za jediný základ suverénního státu slovenského národa svrchovanost Slovenské republiky, svrchovanost federace se tak již neuznává. Dalším cílem je přijetí ústavy Slovenské republiky, tzv. čisté ústavy, tj. ústavy bez státoprávních vazeb na federální ústavu. Obdobně česká vládní koalice předpokládá přijetí ústavy samostatné České republiky.

Již novelou ústavního zákona o československé federaci z konce roku 1990 došlo ve věcech ústav a ústavních zákonů republik k dvojímu posunu ve prospěch suverenity republik. Novelizací článku 142 byl vypuštěn předpis, který vázal přijetí ústav republik na přijetí ústavy ČSFR. Ústavní zákony republik, včetně ústav republik, mohou být z právního hlediska přijaty kdykoliv, musí však být nadále v souladu s platnými ústavními zákony federace. Navíc článek II. zmíněného ústavního zákona výslovně stanovil, že soustavu a postavení orgánů republik stanovené v dosavadní hlavě sedmé ústavního zákona o čs. federaci mohou upravit jen ústavní zákony republik (s výjimkou pravomoci vydávat právní předpisy k provádění federálních zákonů).

Dalším významným ústavním ustanovením ve prospěch zákonodárné svrchovanosti republik je závěrečné ustanovení ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR, podle něhož rozhodování o souladu ústav republik s ústavními zákony Federálního shromáždění nabude účinnosti dnem, kdy nabude účinnost nová ústava ČSFR. Vzhledem k nereálnosti přijetí nové ústavy ČSFR neexistuje proto za současných podmínek žádná reálná možnost rozhodnout o neplatnosti ústav republik nebo jejich jednotlivých ustanovení.

Podle prohlášení představitelů vládní koalice Slovenské republiky má dnem nabytí účinnosti ústavy Slovenské republiky pozbyt účinnost na Slovensku federální ústava, respektive federální ústavní zákony. O legální postup by však šlo jen tehdy, jestliže by v tomto ohledu federální ústavní předpisy byly změněny. To by mj. měl řešit ústavní zákon o způsobu zániku čs. federace a o vypořádání majetkových a jiných vztahů, který měl být podle politické dohody mezi ODS a HZDS z 23. 7. 1992 přijat do 30. 9. 1992.

Bezprostředně po parlamentních volbách se začala projevovat přechodná povaha dosavadního federativního zřízení, přičemž zintenzívněly zjevné projevy její demontáže:

a) Hlavní politické osobnosti vládních koalicí se ve výkonné sféře soustředily do vlád republik.

b) Neochota slovenské vládní reprezentace volit prezidenta ČSFR a následná rezignace hlavy státu prodlužují stav, kdy výkon funkce prezidenta přechází na vládu a předsednictvo Federálního shromáždění. Za normálních okolností je tento stav předvídan na nezbytně krátké období do zvolení nového prezidenta, ale za dané situace patrně bude průvodním jevem zániku federace, nehledě na nepříznivé mezinárodní důsledky takového stavu, kdy nefunguje řádná hlava státu.

Potřebě rychlého řešení státoprávních otázek, co nejmenšího prodlužování státoprávní krize stojí v cestě též platný ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu. Předvídá totiž jen dvě alternativy: řešení zásadní otázky formy státoprávního uspořádání ČSFR, a to fakultativně a jen na návrh Federálního shromáždění, schválený třipětinovou většinou Sněmovny lidu i obou částí Sněmovny národů po vyjádření ČNR a SNR. Obligatorní je referendum pouze k návrhu na vystoupení republiky z federace, který je oprávněna podat národní rada (rovněž při uplatnění třipětinové většiny). Tento ústavní zákon stanoví 90denní lhůtu pro vykonání referenda. Otázky navržené pro referendum musí být jednoznačné a zcela srozumitelné.

Ústavní zákon o referendu stanoví dále pro případ zániku ČSFR jednoroční lhůtu, předvídá k tomu účelu přijetí ústavního zákona o přechodu majetku z vlastnictví ČSFR na ČR a SR a o úpravě státních finančních aktiv a pasív ČSFR, měnových rezerv, federálních

hmotných rezerv i majetku ČSFR v zahraničí. K tomu je třeba poznamenat, že dosud zákonem nebylo stanoveno vlastnictví k ropovodům, tranzitnímu plynovodu a nadřazeným rozvodným sítím k přenosu elektrické energie, jak to předvídá článek 4 ústavního zákona o čs. federaci.

Na tyto problémy reagovala politická dohoda mezi ODS a HZDS, předvídající alternativy dalšího postupu státoprávního vývoje, zákonné úpravy přechodu některých federálních organizací a kompetencí na republiky a nástin zásad budoucí spolupráce České republiky a Slovenské republiky jako samostatných států. Nejvýznamnější z hlediska dalšího postupu byla iniciativa k přípravě zákona o způsobu zániku federace a o vypořádání majetkových a jiných vztahů. V souvislosti s tím se zvažovala varianta jednoznačného řešení této otázky nebo alternativa vícevariantní, zahrnující deklaraci Federálního shromáždění o zániku, dohodu národních rad, referendum nebo jednostranný akt jedné republiky. Ústavnost tohoto postupu nemůže však zajistit vládní koalice sama o sobě; musí získat další parlamentní politické strany nebo jejich části tak, aby dosáhla potřebné třipětinové většiny v obou sněmovnách. Přiměřeně se to může týkat i schvalování budoucích mezinárodních smluv mezi oběma republikami ve věcech společného zájmu a koordinovaného postupu v hospodářské sféře (celní unie, zóna volného obchodu zbožím a službami, volného pohybu výrobních faktorů, koordinace daňové a měnové politiky atd.), v občansko-právní sféře (zajištění rovnosti postavení občanů obou republik), v zahraničněpolitické oblasti a v oblasti obrany.

Ukázala-li by se ústavněprávní cesta zániku federativního spojení ČSFR nereálná, pak by rozpad čs. federace byl legalizován jen prioritou mezinárodněprávních záruk sebeurčovacího práva národů. Bylo by to v rozporu s tradicí legality všech revolučních změn a přísného dodržování ústavního postupu, který se zatím v čs. politickém vývoji po 17. listopadu 1989 důsledně uplatňoval.

Povahu budoucích vztahů mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, bude-li se uplatňovat důsledně na mezinárodněprávním základě, lze stěží dnes předvídat. Vůbec to též apriorně neznamená, že by se nemohly v těchto vztazích uplatňovat principy moderního federalismu v širokém pojetí, jak jsme o něm hovořili v úvodní části, ať již v podobě integrovaného společenství, nebo v té či jiné formě konfederace.

Ani ke konfederaci by se nemělo přistupovat paušálně, zjednodušeně. Skutečností je, že pokusy o konfederativní spojení států ve XX. století byly vesměs krátkodobé a neúspěšné, ať již to bylo mezi arabskými státy, na africkém či asijském kontinentě. Historicky nezvratný je též postup od konfederace k těsnějšímu federativnímu spojení v USA a ve Švýcarsku, které v dlouhodobých dimenzích plně obstálo.

Jsme také v Evropě svědky pozitivních integračních procesů, které nepochybně v rámci Evropských společenství vedou od konfederativního spojení ke stále plnějšímu uskutečňování principů moderního federalismu, jak o tom svědčí smlouva o Evropské unii přijatá v Maastrichtu. (Ústav mezinárodních vztahů vydává český překlad této smlouvy ve své edici dokumentů o evropské integraci – pozn. red.)

Maastrichtská smlouva o Evropské unii, která se tak dostala do procesu ratifikace, přináší ve stručnosti zejména tyto nové federalistické prvky:

Již obecná ustanovení smlouvy svědčí o úsilí dosáhnout nejen vyšší stupeň ekonomické a sociální soudržnosti, ale i vyšší stupeň politické unie členských států ES, včetně společné zahraniční a branně bezpečnostní politiky.

Z hlediska uplatnění federativních prvků jsou pozoruhodné zejména:

– zavedení občanství Evropské unie podle pravidla, že státní občan členského státu zároveň nabývá občanství Unie a s tím spojených práv;

– uplatnění principu subsidiarity v kompetenčních vztazích mezi Unii a jejími členskými státy;

– výrazně se posiluje jednotný institucionální základ Evropské unie, přitom se posilují zejména pravomoci Evropského parlamentu, rozšiřují se kompetence Evropského soudního dvora a evropského soudu první instance, zavádí se instituce evropského ombudsmana;

- posiluje se trend rozšiřování evropského komunitárního práva a sblížování zákonodárství členských zemí;
- v souvislosti se zavedením jednotné evropské měny se předpokládá zřízení komplexního evropského bankovního systému;
- podporuje se mj. institucionalizace politických stran na evropské úrovni jako instrumentu utváření evropského vědomí a politické vůle občanů Unie atd.

Úsilí o demokratickou integraci všech sfér společenského života, o těsnější propojení států sdružených v Evropských společenstvích by mělo být příkladem pro aplikaci principů moderního demokratického federalismu v podmínkách vztahů našich republik jako paradigma spojení národní a státní identity s racionální a vzájemně výhodnou integrací a vzájemnou koordinací k umocnění materiálních i duchovních sil česko-slovenského společenství.

1 Stewart, W. H.: Concepts of Federalism. University Press of America 1984.

2 Viz např. Pernthaler, P.: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Springer-Verlag, Wien, New York 1986; Héraud, G.: Les principes du fédéralisme et la Fédération Européenne. Presses d'Europe, Paris; Zippelius, R.: Allgemeine Staatslehre, 10. Aufl., Verlag C. H. Beck, München 1988; Weber, K.: Kriterien des Bundesstaates, W. Braunmüller, Wien 1980.

3 Viz např. studie o kooperativním federalismu v západoevropských federacích v monografii: Weber, K.: Kriterien des Bundesstaates, W. Braunmüller, Wien 1980.

4 Viz Weyr, F.: Formy státní, Slovník veřejného práva.

5 Viz Oppenheim, L.: Mezinárodní právo. Orbis, Praha 1924, s. 139 a násl.

6 Viz Pernthaler, P.: Neuere Entwicklungen des Föderalismus in Österreich, Europäischer Regionalismus am Wendepunkt. W. Braunmüller, Wien 1991.

7 Viz např. Oppenheim, L.: cit. dílo, s. 139 a násl.; K. Ipsen, Völkerrecht, 3 Aufl. J. Beck, München 1990, s. 62 až 63.

8 Viz Vogel, H. J.: Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, s. 850 – 851.