

# Vliv regionálních vlád na pozice států v Radě EU: Ústavně-právní perspektiva

PAVEL DVOŘÁK, MARKÉTA PITROVÁ

## The Influence of Regional Governments on National Positions in the Council of the EU: A Legal and Constitutional Perspective

**Abstract:** In spite of the fact that some EU member states are fully-fledged federations, some are centralized and many lie somewhere in between these two poles, EU perceives its constituent countries as unitary, indivisible actors. This can prove problematic since almost one-third of them bestow autonomous legislative and executive power upon their sub-state units. Thus the transfer of powers in favour of supranational institutions does not affect only the central governments, but also the self-governing regional bodies. As ‘compensation’ for supranationalization the states have guaranteed access to the decision-making process on the supranational level. However no such guarantees are given to the self-governing regions. It is up to the member state’s internal legal configuration to integrate the otherwise autonomous sub-state governments into the work of the pivotal EU institution, the Council of the EU. The ways and schemes of providing such integration are in the focus of this article. We intend to uncover constitutional and legal models of the internal process of formulation and articulation of member states’ EU policies, analyse them and compare them.

**Key words:** legislative regions, autonomy, EU decision-making, member states’ EU policies, Council of the EU.

Členská základna Evropské unie (EU) je po mnoha stránkách velmi heterogenní. Kromě jiného se členské státy liší svou vnitřní organizací, tj. formou státního uspořádání. Jejich ústavní a politické systémy jsou přirozeně vystaveny působení procesu evropského sjednocování, a to včetně postupné supranacionalizace. Kompetenční transfer v EU se však neodehrává pouze mezi dvěma rovinami vládnutí, nýbrž v případě téměř třetiny unijních zemí i v rovině substátních (regionálních) jednotek.<sup>1</sup> Ty jsou v mnoha ohledech politicky autonomní, a přenos kompetencí se tak dotýká i jejich sfér působnosti. Navzdory tomu nahlíží institucionální struktura EU s rozhodovacím procesem jako se „soubojem“ národních zájmů. Členské státy jsou reprezentovány v Evropské radě a Radě EU a na obou těchto platformách vystupují jednotně, na principu „jeden stát = jeden hlas“. Tento princip je neprolomitelný a smluvně ukotvený, a obhajoba stanoviska členské země musí být proto homogenní a jednotná. Rozhodovací mechanismus včetně váhy jednotlivých zemí tedy není schopen rozlišovat vnitrostátní uspořádání unijních členů. Ano, určité kanály, prostřednictvím kterých mohou regionální aktéři působit, EU má. Výbor regionů, zastoupení regionů v Bruselu, zájmová sdružení či procesy v aréně prosazování zájmů umožňují „zviditelnit“ substátní jednotky. Tyto kanály nicméně nenabízejí autonomním entitám kompenzaci ztráty působnosti ve věcech jejich výlučné, popřípadě sdílené kompetence (pravomoc sdílená centrem a substátními jednotkami). V EU platí, že „hlas“ státu je

nedělitelný. Problém, pakliže vzniká, zůstává na straně členských zemí. Unie situaci neošetřuje, neposkytuje východiska, řešení nechává na domácí úpravě. Právě tato řešení, tj. vnitrostátní ústavně-právní cesty, kterými jsou vlády samosprávných regionů ve Spolkové republice Německo (SRN), Rakousku, Belgii, Španělsku, Itálii, Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku, ve Finsku a Portugalsku integrovány do formulování a reprezentace národního postoje na půdě EU, jsou předmětem tohoto textu.

Stat' se zaměřuje na zodpovězení několika úzce vymezených otázek, jejichž cílem by mělo být složení komplexnějšího a srozumitelnějšího obrazu o konkrétních národních úpravách reprezentace členských států v Radě EU. Ptáme se tedy: 1. Které politické instituce odpovídají za kooperaci regionálních vlád a definování jejich společného stanoviska? 2. Jsou dle vnitrostátních norem společná stanoviska regionální úrovně závazná pro celostátní vládu? 3. Jaké kvorum musí být splněno, aby bylo definováno společné stanovisko regionálních exekutiv? 4. Jsou substátní vlády oprávněny k přístupu na jednání Rady EU? Pokud ano, za jakých podmínek a jakou rolí mohou zaujmout v národní delegaci? Odpovědi na otázky vycházejí z analýzy, komparace a kritického zhodnocení primárních zdrojů zkoumaných zemí a jejich výsledkem je definování modelů podílu substátních aktérů na formulaci stanoviska členské země EU a reprezentaci tohoto stanoviska v Radě EU.

Článek je rozčleněn do pěti částí. První z nich je tvořena těmito odstavci se zásadami práce a přehledem dosavadního řešení problému. Navazuje oddíl zabývající se postavením regionů v EU. Třetí část představuje zázemí výzkumu – shrnuje konkrétní domácí úpravy účasti samosprávných jednotek na definici a obhajobě národního stanoviska na půdě Rady EU. Její jednotlivé oddíly jsou uspořádány podle analogického klíče, který spočívá v postupném zodpovězení výše položených výzkumných otázek. Tím je umožněna následná realizace přesně vymezeného srovnání, které je předmětem čtvrté části textu, na niž přímo navazuje kapitola pátá, v níž konstruujeme vlastní modely zapojení vlád substátních entit do tvorby a artikulace postoje státu. Následuje závěr, který obecně shrnuje naše poznatky.

## VÝCHODISKA TEXTU A METODOLOGIE

Předkládaný výzkum je vymezen komparativní případovou studií osmi států (plná populace, nikoliv vzorek). Jednotlivými případy jsou schémata formulace a obhajoby vládní pozice v rámci přípravy unijní legislativy s ohledem na postavení a roli regionálních exekutiv. Schémata formulace a reprezentace pozic státu máme v úmyslu rozebrat, porovnat a na základě toho vygenerovat teoretické modely zapojení substátních vlád zaprvé do tvorby stanoviska státu (první sada takzvaných modelů zapojení) a zadruhé do jeho obhajoby na půdě Rady EU (druhá sada takzvaných modelů zapojení).

Naše pozornost se soustředí výhradně na přípravnou, tj. ascendentní fázi tvorby unijní legislativy. Proces implementace legislativních opatření a instrumenty pro případnou intervenci Evropského soudního dvora, tj. descendentní fázi zákonodárného procesu, necháváme stranou. Současně musíme zdůraznit, že se zabýváme pouze ústavním a právním rámcem zapojení regionálních vlád do procesu vytváření a prosazování postoje státu v Radě EU, nikoliv realitou politické praxe. Formální nastavení vztahů je bezesporu dáno historickým a například i geopolitickým vývojem zkoumaných zemí. Podobně zajímavým aspektem problému v širším rámci je i reálný proces vytváření rozhodnutí a jejich prosazování. Zvláště potom i aspekt krize důvěry občanů v instituce EU, který se projevuje na všech úrovních rozhodování. Historický a geopolitický kontext otázky i politologická a sociologická analýza aktuálních okolností by si vyžádaly samostatný výzkum. Problematika by se nevyhnutelně musela rozdělit do dílčích bloků. Domníváme se však, že fenomén *polity* (alespoň do určité míry) předchází fenoménu *politics*. V důsledku tohoto předpokladu – a s ohledem na odlišné metodologické přístupy výše zmíněných analýz včetně omezení z hlediska rozsahu – směřujeme výzkum výhradně k porovnání „pravidel hry“, která byla v dotčených zemích ustavena.

Pramennou základnou práce jsou především ústavy, ústavní zákony, standardní legislativa, vnitrostátní dohody a úmluvy (vše v aktuálním a v současnosti platném znění), které se vážou k studované materii a jejichž rozbor umožní zodpovědět výzkumné otázky a položit tak základ pro komparaci. Do výzkumu zahrnujeme osm členských zemí EU, jejichž výběr není v žádném případě nahodilý. Společným jmenovatelem studovaných států je existence substátních entit, takzvaných legislativních regionů, které disponují vlastními samosprávnými institucemi, jimž je garantována nezávislá zákonodárná a výkonná moc a jež jsou nadány určitými výlučnými legislativními pravomocemi, v rámci kterých se nepředpokládá možnost zásahu centra.<sup>2</sup> Takovéto definici vyhovují SRN, Rakousko, Belgie, Španělsko, Itálie, Spojené království, Finsko a Portugalsko.

Postavení regionů v ES/EU bylo dlouho opomíjeným tématem akademického bádání. V souvislosti s rozvojem decentralizačních procesů a s určitým akcentováním regionální dimenze integrace (mj. v návaznosti na inovace Maastrichtské smlouvy a její pozdější revize) se během posledních pětadvaceti let začala vědecká obec zmíněnou materii zabývat mnohem intenzivněji. Řada autorů zkoumala roli substátních entit v integrované Evropě; ať už s ohledem na prosazování regionálních zájmů, nebo s ohledem na měnění se vztahy mezi regiony a domovskými státy a regiony a evropskými institucemi (například Loughlin 1996: 141–162; Moore 2007; Popartan-Sandoval 2012: 9–23; Callanan – Tatham 2014: 188–210; Panara – De Becker 2011).<sup>3</sup> Ani problematika samotného zapojení substátních jednotek do evropské (unijní) politiky mateřských států neuniká pozornosti badatelské obce (například Börzel 2002; Ayuso 2009: 85–115; Panara 2010: 59–83; Bindi 2011; Beltrán García 2012: 133–156; De Becker 2012: 39–54; Elías Méndez 2013: 201–218). Nicméně velmi výrazně převažují jednopřípadové studie, popřípadě komparace pouze dvou případů. Širší srovnávací studie jsou ojedinělé. Jednou z těchto výjimek je článek, v němž se Ainhoa Uribe Otalora zabývá přímou a reálnou participací substátních jednotek SRN, Rakouska, Belgie a Spojeného království na jednání Rady EU (viz Uribe Otalora 2003: 241–287). Právě proto jsme si vytkli výše představený výzkumný záměr. Naše ambice pokrývá sice poměrně úzce vymezené pole, ovšem s ohledem na celou skupinu zemí EU.

## DECENTRALIZACE A EVROPSKÁ INTEGRACE

### Decentralizace v členských státech ES/EU

V padesátých letech 20. století, v době založení Evropských společenství (ES), byla regionální autonomie uplatňována pouze ve dvou členských státech, a sice ve federativně uspořádané SRN a v menší míře v Itálii, která několika částem svého teritoria přirčila speciální samosprávné postavení. V roce 1970 Belgie provedla první takzvanou státní reformu, kterou byla započata transformace země z jednotného celku na celek složený (federativní). V roce 1982 zahájila decentralizaci také Francie, v níž nově etablované regiony vytvořily novou úroveň správy (vedle již existujících obcí a departementů). V roce 1986 přistoupiší Španělsko se ruku v ruce s demokratizací proměnilo v decentralizovaný „protofederativní“ stát, složený z široce autonomních společenství. V téže roce do ES vstoupilo Portugalsko, které, třebaže je na pevnině silně centralizované, přiznalo zvláštní postavení dvěma svým ostrovním územím. V první polovině devadesátých let se ES/EU chystalo/a na takzvané severní rozšíření, jehož prostřednictvím se integrační uskupení rozrostlo o další federaci, Rakousko, a také o Finsko, které Ålandským ostrovům garantuje prerogativu správy věcí vlastních již téměř celé století. Koncem devadesátých let pojala celé tři pětiny unijních členů existence více či méně samosprávných regionů.<sup>4</sup>

Evropská společenství byla svými zakládacími smlouvami vymezena jednoznačně jako svazek států. Substátní entity zcela postrádaly politické uznání a v důsledku toho i institucionální zastoupení. Zmínky o regionech se sice v primárním právu objevily, nicméně pouze v souvislosti s rozvojem některých komunitárních politik, respektive v návaznosti

na úsilí zajistit rovnoměrný hospodářský růst na celém teritoriu společenství (Bacigalupo Saggese 2001: 59–60). Tento stav setrval bez úprav poměrně dlouho. Ještě v osmdesátých letech byly regionální autority odkázány na různá neformální fóra a zájmová sdružení. Avšak právě nebyvale rozsáhlá vlna decentralizačních procesů, zvyšující se prominence regionální politiky ES, jejich snaha přiblížit vládu občanům a v neposlední řadě aktivizace některých regionů (především těch vnitropoliticky silných) se staly výzvou pro dynamicky postupující evropskou integraci.

V roce 1993 vstoupila v platnost Smlouva o Evropské unii, která přinesla množství dalekosáhlých změn. Byla založena EU, byl prohlouben nadnárodní charakter Evropských společenství, byla rozšířena spolupráce mezivládního charakteru, upravena institucionální struktura unie, stvrzena měnová integrace a přímo nebo nepřímo ovlivněna řada dalších sfér sjednocovacího procesu. Revizi primárního práva lze za klíčovou pokládat i z hlediska zájmů regionů. Takzvanou Maastrichtskou smlouvou vyvrcholila snaha definovat jejich místo v politické aréně Evropských společenství, potvrdit jejich roli a uznat jejich relevanci. Toto tvrzení lze podepřít třemi fakty. Zaprvé smlouva založila článkem 198a Výbor regionů, který má zajišťovat reprezentaci regionální a lokální úrovně přímo na půdě evropských institucí (čl. 198a Smlouvy o ES revidované Smlouvou o EU). Dále se potom v článku 3b nově vytvořená Evropská unie zavázala k dodržování principu subsidiarity. A konečně třetím faktem je skutečnost, že výlučně státocentricky formulovaný čl. 146 Smlouvy o EHS ve znění „*Rada tvoří představitelé členských států. Každý stát do ní vysílá jednoho člena své vlády*“ (Smlouva o EHS 1957: čl. 146) byl nově upraven následovně: „*Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu členského státu, který zastupuje, a vykonávat hlasovací právo*“ (Maastrichtská smlouva 1992: čl. 46). Maastrichtská smluvní revize je tak některými autory pokládána za klíč, který otevřel dveře Rady EU reprezentantům substátních autorit, pokud jsou nadáni postavením ministra regionální vlády a pokud jsou zmocněni ústřední vládou (popřípadě vnitrostátní legislativní normou; viz Bomberg – Peterson 1998: 222; De Becker 2012: 43–44; Uribe Otalora 2003: 259).

### Regiony v aréně EU

Výrazné posílení významu regionální úrovně v první polovině devadesátých let bylo označováno jako nová etapa „Evropy regionů“, která měla být nástupcem, případně konkurentem „Evropy států“. Jednalo se o etapu, v níž byla regionům předpovězena úloha „*třetí roviny (třetího centra) rozhodování v rámci EU*“ (Jeffery 2002: 1; více k Evropě regionů viz též Borrás-Alomar – Christiansen – Rodríguez-Pose 1994: 1–27; Popartan – Sandoval 2012: 9–23; Cabada 2009). Jakkoliv se predikce „Evropy regionů“ vžila do politického, akademického a mediálního diskurzu, její platnost je zpochybňována a není všeobecně přijímána (viz například Elias 2008: 483–492; Bomberg – Peterson 1998: 219–235). Na každý pád se v této době postupně vyvinuly tři hlavní možnosti reprezentace zájmů regionů: nový poradní orgán EU, přímý lobbying a asociční sdružování (srovnej Greenwood 2011: 184). Zřejmě nejviditelnějším tělesem formálního charakteru vytvořeným za účelem reprezentace regionů na půdě unie je Výbor regionů (VR). V době svého založení byl některými pozorovateli (především evropskými federalisty) pokládán za zárodek evropského senátu v podobě komory teritoriálního zastoupení (Loughlin 1996: 155). Jakkoliv lze ustavení tohoto orgánu považovat za krok kupředu ve věci upevnění role regionální úrovně v EU, jeho limity přehlížet nemůžeme. Výbor regionů byl a stále je pouze poradní institucí a jako takový nemá přímý vliv na rozhodovací proces (Lisabonská smlouva 2008: čl. 300 a 307). Jeho stanoviska nejsou pro konzultující strany závazná. Amsterdamská, Niceská a Lisabonská smlouva sice zvětšily jeho operační prostor, ale jeho poslání a funkce upravily pouze minimálně. Dále, navzdory svému pojmenování, má výbor reprezentovat vedle regionů také lokální stupeň správy (čl. 300 Smlouvy o fungování EU).

Jeho členská základna je tedy v tomto smyslu nesourodá, neboť preference měst a obcí na jedné straně a regionů na straně druhé nemusejí být nutně totožné. Konečně třetí problém, kvalitativně obdobný předešlému bodu, nacházíme v definici regionální úrovně EU. Jde totiž o kategorii mimořádně heterogenní. Ústavně-politický status substátních entit členských zemí je natolik různý, že ani nelze očekávat výraznější soulad jejich agendy. To mimo jiné souvisí s tím, že posilování integrace může zásadně postihnout právě takzvané legislativní regiony. Německé spolkové země, belgické regiony a společenství, historické země Spojeného království nebo španělská autonomní společenství, všechny vybavené určitými exkluzivními politickými kompetencemi nezávislymi na celostátní vládě, jsou ve VR postaveny na roveň efemérním francouzským regionům, polským vojvodstvím, dánským regionům nebo zcela novým řeckým regionům, jež mají funkce spíše administrativní. Bombergová a Peterson chápou tuto vlastnost Výboru regionů jako výrazně handicapující při hledání jeho pevnější institucionální a politické role (Bomberg – Peterson 1998: 225).<sup>5</sup>

Další prostředek, který mohou regiony využít pro prosazování či zviditelnění svých zájmů na unijní scéně, jsou jejich přímé reprezentace formou zastupitelských úřadů v Bruselu. První regionální kanceláře byly v „metropoli“ ES/EU zřízeny již v polovině osmdesátých let (Greenwood 2011: 187). Konkrétně se jednalo o reprezentace německých spolkových zemí a britských lokálních autorit (MacNeill – Jeffery – Gibney 2004: 404). Aktivita těchto těles nemusejí být zcela totožné, což je docela přirozené způsobeno různorodostí aktérů, jimž slouží. V obecnosti však můžeme konstatovat, že sbírají a zpracovávají informace, získávají kontakty, kooperují se svými protějšky a v neposlední řadě lobbují ve prospěch svých domovských území u evropských institucí (D’Atena 2005: 40–41). Jejich politická kapacita ovšem má svá omezení. Vliv a úspěch není zaručen, a to bez ohledu na to, jak silný je vnitropolitický status dané regionální jednotky. Substátní reprezentace v Bruselu nesporně našly své poslání, těžko však mohou konkurovat státům, jež se stále těší výlučnému právně-politickému postavení. Podle zjištění mnohých badatelů se tyto orgány navíc nestaly nástrojem obcházení mateřských zemí (Moore 2007: 6–9; Bulmer 2006: 82–83; Murphy 2011: 563–564). Koneckonců, s ohledem na mocensko-institucionální rozložení moci v EU, je systematický *by-pass* s garantovaným výsledkem nereálný.

Vedle Výboru regionů a regionálních zastupitelských kanceláří je třeba připomenout také neformální platformy kooperace substátních entit, jež nabírají podoby různě konfigurovaných asociací. I ony mohou vstupovat do vztahů s evropskými institucemi a s dalšími aktéry unijního politického prostoru a aktivně působit ve prospěch svých členů. Jejich relevance je přirozeně ovlivněna zmíněnou neformální povahou, to ovšem neznamená, že by byla bezvýznamná. Tento fakt lze ilustrovat úspěchem Shromáždění evropských regionů (*Assembly of European Regions – AER*), které se v roce 1990 velmi konstruktivně zapojilo do příprav mezivládní konference. Třebaže se nepodařilo prosadit všechny požadavky AER, některé vyslyšeny byly (McCormic 1996: 192). Smlouva o EU podepsaná v roce 1992 totiž založila VR a zakotvila zásadu subsidiarity do primárního práva. Shromáždění evropských regionů je příkladem panevropsky koncipovaného uskupení otevřeného nejruznějším evropským regionům – popřípadě regionům blízko (východních) hranic Evropy – a meziregionálními organizacím (AER 2016). Vedle takto široce pojaté spolupráce existují i exkluzivnější spolky (s ohledem na kritéria členství i cíle). Do této kategorie by spadaly například již vzpomínané REGLEG a CARLE, jež sdružují substátní entity námi zkoumaných států (více k neformálním platformám kooperace například Baciagalupo Saggese 2001).

Rozebírané kanály regionální reprezentace mají nesporně určitou politickou váhu. Kompetenční újmu, která v důsledku rozhodování na nadnárodní úrovni postihuje substátní jednotky některých zemí, ale vynahradiť nemohou. V tomto smyslu zůstává pro regiony s legislativními pravomocemi klíčová Rada EU (dále jen Rada).

## REGIONÁLNÍ VLÁDY PŘI TVORBĚ A OBHAJOBĚ VLÁDNÍHO POSTOJE V RADĚ EU

Osm námi zkoumaných členských zemí se v mnoha konkrétních rysech vertikálního rozdělení moci přirozeně liší. S ohledem na existenci politické (legislativní) autonomie přidělené částem, respektive částí jejich území, je ovšem můžeme chápat jako ohraničenou kategorii v rámci EU. Pořadí, v němž jsou níže státy rozebírány, odpovídá obecnější povaze politicko-teritoriální konfigurace jednotlivých zemí. Tedy nejdříve přicházejí tři federativní státy,<sup>6</sup> následují dva státy regionalizované<sup>7</sup> a závěrem tři země, v nichž je autonomie přiznána pouze některým částem (některé části) území státu.

### Federativní státy

#### *Spolková republika Německo – neohrožené spolkové země*

Vlády šestnáctky německých spolkových zemí (*Länder*) jsou vedle výkonu vlastních kompetencí pevně integrovány také do správy státu. Jedna z komor parlamentu, a sice Spolková rada (*Bundesrat*), je složena výhradně ze zástupců zemských exekutiv.<sup>8</sup> V souladu s tím je právě toto těleso klíčovou platformou zapojení regionální úrovně do tvorby legislativy EU.<sup>9</sup> *Bundesrat* umožňuje pravidelnou a systematickou součinnost spolkových zemí, je základním kanálem jejich spolupráce, nástrojem kolektivního rozhodování a projekce jejich stanoviska. Usnesení tělesa se dosahuje většinou hlasů (GG 1949: čl. 52 /3/;<sup>10</sup> *Bundesrat* 2016a: pravidlo 30). V rámci *Bundesratu* je zřízen Výbor pro otázky Evropské unie (*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*), jehož úkolem je monitorovat a přezkoumávat legislativní návrhy evropských institucí, které jsou z perspektivy spolkových zemí důležité. Výbor rovněž dohlíží na to, zda jsou práva Spolkové rady řádně respektována a jestli se jejím usnesením dostává patřičného zacházení. Plenární zasedání Spolkové rady se konají přibližně jedenáctkrát až dvanáctkrát za rok. V určitých případech je ovšem žádoucí rychlá odpověď orgánu. Pro tyto účely byla etablována Komora pro evropské záležitosti (*Europakammer*), jež je schopna reagovat pružněji a promptněji. Zastoupeny jsou v ní všechny *Länder*, každá jedním reprezentantem. Jeho hlasovací síla koresponduje s počtem hlasů, kterým disponuje příslušná země i na půdě mateřského tělesa, tj. v *Bundesratu*. Hlasuje se blokově, to znamená, hlasy jedné spolkové země nemohou být děleny. Na návrhy schválené Komorou je nahlíženo totožně, jako kdyby vzešly z pléna sněmovny. Koordinace a kooperace *Länder* je podpořena i dalšími tělesy. Především je to Konference ministrů pro evropské záležitosti (*Konferenz der Europaminister der Länder, Europaministerkonferenz*), jež byla zřízena ve snaze posílit vyjednávací pozici regionální úrovně. Zemské správy zde mají prostor pro přípravu dohod ještě před tím, než je problematika formálně přenesena na půdu Spolkové rady. Jednotlivé *Länder* se v předsednictví Konference střídají v ročním intervalu a podle abecedního pořádku. *Europaministerkonferenz* udržuje blízké kontakty se spolkovým kancléřstvím i s Konferencí předsedů zemských vlád (*Hanse-Office* 2016).<sup>11</sup> Podobně jako *Europaministerkonferenz* fungují i resortní konference, na nichž participují ministři zemských vlád zodpovědní za konkrétní tematiku (*Suszycka-Jasch – Jasch* 2009: 1246–1247).<sup>12</sup>

Články 50 a 23.2 GG explicitně přisuzují Spolkové radě roli orgánu, prostřednictvím kterého substátní jednotky participují na záležitostech týkajících se EU. Federální vláda je povinna poskytovat mu potřebné informace v plném rozsahu a v co nejkratším možném čase. Pravidla a mechanismy pro prosazení, respektive zohlednění konkrétních postojů spolkových zemí jsou přesně definována. Výklad čl. 23 GG umožňuje rozlišit tři scénáře: 1. Stanovisko *Bundesratu* ve věcech, které spadají do výlučné působnosti spolku (federace), bude spolkovou vládou vzato v úvahu. Konečné slovo si přitom udržuje právě spolková vláda; 2. Usnesení Spolkové rady, jež je vázáno na záležitosti, které mohou mít v první řadě dopad na legislativní činnost *Länder*, na zemské uspořádání a na zemské správní procedury, bude federální vládou zohledněno s největším možným respektem.<sup>13</sup>

Pokud se legislativa dotýká určitých záležitostí patřících do výlučné domény spolkových zemí (jmenovitě školství, kultura a televizní a rádiové vysílání), bude postoj SRN determinován stanoviskem substátních entit. To znamená, postoj *Bundesratu*, respektive *Länder*, se stává postojem státu (GG 1949: čl. 23).

Vedle podílu na formulaci německé unijní politiky jsou spolkové země zapojeny i do její reprezentace na nadnárodní úrovni. Článek 23.6 GG praví, že pokud se normotvorba EU dotýká otázek školství, kultury a televizního a rádiového vysílání, bude výkon práv, kterými je jakožto členský stát EU nadána SRN, delegován na reprezentanta *Länder*. Reprezentant spolkových zemí, jenž je jmenován *Bundesratem*, se konsekventně stává hlavou německé delegace při vrcholných i přípravných jednání Rady (Suszycka-Jasch – Jasch 2009: 1243). Tentýž článek dále specifikuje, že reprezentant spolkových zemí uplatňuje své prerogativy při účasti zástupce federální vlády a s ním svůj postup koordinuje (GG 1949: čl. 23.6). V praxi je tedy za takových okolností německá delegace tvořena zástupcem spolkových zemí (jenž reálně řídí jednání) a zástupcem federální vlády (v roli přisedícího; viz Elias Méndez 2013: 204; Uribe Otalora 2003: 253).<sup>14</sup> Platí dále, že i v případech, kdy se rokuje o unijní legislativě obsahově spadající do sféry exkluzivních kompetencí *Länder* nespécifikovaných článku 23.6 GG (například o záležitostech policie), udržují si spolkové země nadále právo být v německé delegaci aktivně přítomny (jejich zástupce je opět nominován Spolkovou radou). Zemský reprezentant může v těchto případech adresovat plénum Rady i jejích pracovních skupin a dát na vědomí své stanovisko. Za vyjednávání samo však odpovídá ministr federální vlády (EUZBLG 1993: § 6 odst. 2). Konečně jedná-li se o tématech, která mají pro spolkové země zásadní význam, je federální vláda povinna během rokování Rady, jejích pracovních skupin a výborů, *Länder* konzultovat. Zástupci regionální roviny mohou vydávat prohlášení (vzít si slovo), nicméně jedině se souhlasem vedoucího delegace (reprezentanta spolkové vlády; Tamtéž: § 6 odst. 1).

### **Belgie – rovnost především**

Belgický model federalismu má celou řadu specifíků, mezi něž patří decentralizovaná zahraniční politika. Do ústavy je vtělena zásada *in foro interno, in foro externo*, která postuluje, že pravomocemi, jimiž regiony, společenství a federální vláda disponují ve vnitřní politice, disponují také v politice vnější (Belgian Constitution 2014: čl. 167; De Becker 2012: 43).<sup>15</sup> Regiony a společenství, kterými je Belgie tvořena, mají mezinárodněprávní subjektivitu a přímý přístup do mezinárodního prostředí. Federální vláda tedy nemůže vždy působit jako *gatekeeper* mezi domácí a mezinárodní politickou arénou. Taková úloha jí přináleží pouze ve věcech, které jí vyhrazuje vnitrostátní norma (Bursens – Massart-Piérard 2009: 98). Tato mocenská konfigurace se nutně přenáší i do prostoru EU. Belgické politicko-teritoriální upořádání muselo zareagovat na pravidlo jednoty/nedělitelnosti národního hlasu, které se uplatňuje ve vrcholných institucích unie. V roce 1994 byla podepsána (a v roce 2003 upravena) Dohoda o spolupráci mezi federálním státem, společenstvími a regiony o reprezentaci Belgického království v Radě ministrů Evropské unie (AC 1994), na jejímž základě bylo při ministerstvu zahraničí zřízeno Ředitelství pro evropské záležitosti (*Direction d'Administration des Affaires européennes*). Tento orgán zajišťuje prostor pro kooperaci jednotlivých aktérů belgické evropské politiky (signatářů dohody) a na jeho půdě je konstruováno celostátní stanovisko. Schůzky ředitelství probíhají před každým zasedáním Rady a Výboru stálých zástupců. S rovnocenným statutem se jich účastní reprezentanti federální vlády a vlád substátních jednotek, a to bez ohledu na to, o jaké otázce se jedná (AC 1994: čl. 2. odst. 1, 2 a 3).<sup>16</sup> Ke společným pozicím se dochází konsenzem (Tamtéž: dodatek Développemnets, odst. 5.). V případě neúspěchu rokování je sporná záležitost postoupena Mezinisterské konferenci pro evropské záležitosti (*Conférence interministérielle de la politique étrangère*; viz Tamtéž: čl. 4.). Pokud se ani na nejvyšší úrovni nepodaří dosáhnout jednotné pozice, reprezentant Belgie je nucen zdržet se v Radě EU hlasování (Tamtéž: dodatek Développemnets, odst. 5.).<sup>17</sup>

Dohodu o spolupráci je přesně upravena také přímá účast federální vlády a substátních jednotek na jednání Rady EU. Při určování podoby reprezentace státu se sledují dvě kritéria: o jakých záležitostech se na zasedání Rady bude rokovat a který aktér je za danou záležitost zodpovědný v rámci vnitrostátního rozdělení pravomocí (Tamtéž: dodatek I a/). Výsledkem je šest možných konfigurací (kategorií) národní delegace. První kategorie předpokládá, že bude Belgie reprezentována výhradně ministrem federální vlády (například v záležitostech hospodářství, financí, rozpočtu, justice či telekomunikace). V rámci druhé kategorie se jednání účastní federální ministr v pozici vedoucího delegace a ministr substátní jednotky v pozici poradce (vztahuje se například na záležitosti zdravotnictví, energetiky, životního prostředí či sociálních věcí). Poradce asistuje vedoucímu delegace a s jeho souhlasem se může přímo slovem obracet k plénu. Třetí kategorie, která se týká záležitostí průmyslu a výzkumu, staví do role vedoucího delegace zástupce substátní jednotky, kterému sekunduje ministr federální vlády (v roli poradce, jež je definována v předchozí větě). Čtvrtá kategorie (školská, kultura, mládež a sport) počítá pouze s přítomností ministra vlády jedné ze substátních jednotek. Pátá kategorie přisuzuje roli reprezentanta státu ministry vlády Vlámského regionu. To se týká pouze rybolovu – jelikož jenom Flandry mají pobřeží, právě ministr jejich vlády na Radu vyjíždí. Konečně šestá kategorie (zemědělství) počítá s účastí federálního ministra s úlohou vedoucího delegace a s účastí ministra vlády Vlámského i vlády Valonského regionu, kteří jsou v postavení poradců (Tamtéž: dodatek I odst. 2, 3 a 4). V případě třetí a čtvrté kategorie je uplatňován rotační systém, podle něhož se zástupci vlád substátních jednotek v reprezentaci pravidelně střídají.<sup>18</sup>

#### **Rakousko – Länder příležitostným rozhodcem**

Podobně jako německé *Länder* i rakouské spolkové země mají zastoupení v tělese parlamentního charakteru. Zdejší horní komora, rovněž nazývaná *Bundesrat*, ovšem nemá totožné vnitropolitické postavení jako stejnojmenný orgán v sousední SRN, neboť, mimo jiné, její členové jsou delegováni zemskými sněmy (*Landtage*), tj. parlamenty devítky spolkových zemí, nikoliv zemskými vládami (B-VG 2009: čl. 34 odst. 2). Za účelem kooperace exekutivních orgánů jednotlivých *Länder* ve sféře unijní normotvorby proto byla v roce 1992 (nedlouho před vstupem Rakouska do EU) založena Konference spolkových zemí pro integraci (*Integrationskonferenz der Länder – IKL*). Ta sdružuje zemské hejtmany (s hlasovacím právem) a předsedy zemských parlamentů (s hlasem poradním).<sup>19</sup> Z formálního hlediska je toto těleso tím, v němž se má dospět ke společnému stanovisku spolkových zemí, které je dále postoupeno příslušným federálním úřadům. Aby bylo společné stanovisko přijato, musí být minimálně pět hlasů ve prospěch návrhu a žádný proti. Konference spolkových zemí pro integraci je nicméně zastíněná Konferencí zemských hejtmanů (*Landeshauptmännerkonferenz*), která je z hlediska zájmů *Länder* směrodatná, jelikož právě jejím prostřednictvím je prezentována jednotná pozice vlád spolkových zemí (Ferrara 2005: 105; Pernthaler – Gamper 2005: 146).

Interakce mezi zemskou rovinou a federální rovinou v otázce legislativy EU jsou upraveny přímo ústavou. Článek 23d. odst. 1 B-VG ukládá centrální vládě povinnost bez prodlení informovat *Länder* o veškeré legislativní aktivitě EU, která má přesah do výlučných pravomocí spolkových zemí, popřípadě o těch, které se dotýkají jejich zájmové sféry.<sup>20</sup> Spolkovým zemím se následně poskytuje příležitost k vyjádření. Dojdou-li *Länder* ke shodě ve věci spadající do jejich exkluzivní kompetence (tj. formulují-li společnou pozici dle pravidel popsanych v předchozím odstavci), pak je federální vláda povinna postoj regionální roviny při vyjednávání a hlasování v evropských institucích respektovat. Je pro ni závazný. Odchylna je možná pouze ze závažných zahraničněpolitických důvodů (B-VG 2009: čl. 23d. odst. 2). Za účelem pohotovité reakce etablovaly *Länder* koordinační mechanismy, jejichž prostřednictvím prezentují svá stanoviska spolkovému kancléřství, ministerstvu zahraničních a evropských věcí nebo, je-li třeba, příslušnému ministerstvu (Kiefer 2009: 70).



Pokud jde o účast spolkových zemí na jednání Rady, čl. 23d. odst. 3 B-VG tuto možnost připouští. V případech, kdy se jednání dotýkají záležitostí spadajících pod správu *Länder*, může federální vláda udělit reprezentantovi regionální úrovně právo zasednout v plénu Rady a jménem Rakouska hlasovat. Ovšem za všech okolností se předpokládá přítomnost ministra federální vlády, s nímž zástupce spolkových zemí (pokud je tento součástí delegace) spolupracuje a se kterým svůj postup koordinuje. Podíváme-li se na přesné znění uvedeného ustanovení, je zřejmé, že přímá (fyzická) participace *Länder* na ministerských jednáních EU není garantována. Federální vláda totiž může (ale také nemusí) účast povolit. Spolkové země jsou nicméně poměrně intenzivně zapojeny do procesu, který předchází jednáním Rady. Zástupci *Länder* se na pravidelné bázi účastní přípravných schůzek před jednáním pracovních skupin a Výboru stálých zástupců v záležitostech patřících do jejich kompetence (Ferrara 2005: 108).

## Regionalizované státy

### *Španělsko – příliš mnoho podmínek*

Ve snaze posílit vnitrostátní mezivládní vztahy a zajistit systematickou kooperaci vlád autonomních společenství (AS) a centrální vlády byly od osmdesátých let ve Španělsku vytvářeny sektorové konference (*conferencias sectoriales*; viz Mangone 2009: 200–201; Morata 2001: 128).<sup>21</sup> V souvislosti se vstupem Španělska do ES potom byla v roce 1988 ustavena Konference pro záležitosti Evropských společenství / Evropské unie (CARCE / CARUE),<sup>22</sup> v jejímž rámci se schází ministr pro veřejnou správu a zástupci všech sedmácti vlád jednotlivých AS (tj. regionální ministři) a která si klade za cíl zajišťovat komunikaci, koordinaci a kooperaci státu a regionální úrovně ve věcech španělského členství v ES/EU (Ley 2/1997 1997). Na půdě CARCE/CARUE byla v roce 1994 schválena klíčová dohoda, která upravuje účast AS na formulaci postoje státu při přípravě legislativy ES/EU (MAP 1995). Pokud jde o závaznost stanoviska regionální úrovně, dokument zavádí následující pravidla. 1. Jedná-li se o záležitostech spadajících do výlučné působnosti státu, nemohou AS intervenovat; 2. Jedná-li se o záležitostech spadajících do sféry sdílených či konkurenčních kompetencí, mají AS možnost vyjádřit společnou pozici, o níž potom vyjednávají s národní vládou. Nicméně platná norma národní vládu nezavazuje stanovisko AS respektovat; 3. Konečně jedná-li se o záležitostech patřících do výlučné domény AS (například otázky ochrany životního prostředí, urbanismu, regionálního hospodářského rozvoje, zemědělství, kultury, případně menšinových jazyků atd. – viz Constitución Española 1978: čl. 148) a pokud se AS dohodla na jednotném postoji, pak národní vláda musí tento postoj zohlednit určujícím způsobem („*de forma determinante*“; viz MAP 1995: část I, odstavec 1.1, 1.2 a 1.3). Společná pozice autonomních jednotek musí být dosažena jednomyslností zástupců AS. V případě neshody je třeba dosáhnout prosté většiny reprezentantů AS, tentokrát je ale třeba rovněž zajistit kladné vyjádření národní vlády (CARCE 1997; MAP 2006). Dohoda o participaci zohledňuje i asymetrii kompetencí přidělených substátním jednotkám, a připouští proto rovněž bilaterální spolupráci státu a konkrétního autonomního společenství (Ley 2/1997 1997: dodatek první).

Vedle podílu na formulaci postoje státu jsou AS oprávněna k účasti na jednání Rady, Výboru stálých zástupců i pracovních skupin. Přítomnost zástupce regionální úrovně ovšem není bez limitů. Docela logicky je omezena na takové konfigurace Rady, v jejichž rámci se řeší otázky náležející správě AS.<sup>23</sup> Regionální zástupci jsou vybíráni v plénu jednotlivých sektorových konferencí, a to z řad radních (tj. ministrů) autonomních vlád. Při designaci se uplatňuje rotační princip tak, aby byla jednotlivá společenství spravedlivě zastoupena a zároveň aby byla dodržena kontinuita reprezentace.<sup>24</sup> Pro každou oblast politiky se volí regionální zástupce zvlášť. Národní delegace je vždy vedena představitelem národní vlády. Regionální ministr zastupuje všechna autonomní společenství jako celek, má status poradce a je plnoprávným členem delegace. Vedoucího delegace může požádat

o slovo tehdy, když se projednávají témata navázaná na výlučné kompetence AS a když existuje předem zformulované společné usnesení AS. Vedoucí delegace mu potom umožní hovořit vždy, když uzná, že je to nejlepší prostředek obrany španělských národních zájmů (MPTAP 2005, 2011).

### **Itálie – regiony konzultantem navzdory**

Zaměříme-li se na roli italských regionálních vlád při správě celostátních záležitostí, zjistíme, že ani jedna ze sněmoven italského parlamentu jim v tomto ohledu nebude nápomocna.<sup>25</sup> Pravidelné setkávání regionů a zprostředkování jejich vůle centrální vládě zabezpečují jiná tělesa. Pokud jde o horizontální kooperaci substátních jednotek, je třeba zmínit Konferenci regionů a autonomních provincií (*La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*), která slouží jako platforma pro prvotní koordinaci aktivit regionálních entit a harmonizaci jejich postojů (Regioni.it 2016). Na ni navazuje klíčový orgán vertikální spolupráce substátní úrovně s centrální vládou, jímž je Stálá konference pro vztahy mezi státem, regiony a autonomními provinciemi Trident a Bolzano (*La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano*, zkráceně *Conferenza Stato-Regioni* – Konference stát–regiony). Cílem tohoto fóra je zajistit trvalou a systematickou participaci regionů na celostátní politice a podpořit interakce obou úrovní vládnutí. Jednání konference vede předseda italské vlády, popřípadě jím delegovaný zástupce (ministr pro záležitosti regionů) a dále se jej účastní prezidenti všech dvaceti italských regionů a prezidenti dvou autonomních provincií (Conferenza Stato-Regioni 2016). Existence tělesa takového založení je nezbytná, neboť článek 117 italské ústavy garantuje substátním entitám podíl na unijním legislativním procesu vždy, jde-li o záležitosti podléhající jejich zodpovědnosti (pod působnost regionů náleží například zemědělství, průmysl, obchod, doprava, urbanismus; viz Constitution of the Italian Republic 1947).

Konkrétněji jsou pravidla a mechanismy pro součinnost státu a regionů upraveny příslušnými zákony (jde především o Legge 2003, 2005). Všechny připravované legislativní normy EU i jiné unijní projekty musí být centrální vládou včasně postoupeny orgánům regionální samosprávy.<sup>26</sup> Následně se rozbíhá dvacetidenní lhůta, během které mohou být, jedná-li se o věci spadající do kompetence substátní úrovně, tyto návrhy připomínkovány. Své komentáře adresují regionální entity přímo italskému premiérovi. Nikde ovšem není uvedeno, že je premiér povinen na tyto připomínky reflektovat. Pokud jeden nebo více regionů či jedna nebo obě autonomní provincie vznesou požadavek, musí centrální vláda svolat Konferenci stát–regiony. Toto ustanovení opět platí tehdy, pokud jde o témata spadající pod působnost regionů, a může být aktivováno pouze ve vzpomínutém období dvaceti dnů. I tentokrát je nicméně směřodatný postoj centrální administrativy. Není-li totiž během vymezeného času dosaženo dohody mezi oběma úrovněmi vlády, je ústředí oprávněno postupovat dle vlastního uvážení (a to i navzdory většinovému stanovisku reprezentantů regionů a dvou provincií). V naléhavých případech dokonce nemusí čekat na uplynutí dvacetidenní periody (Legge 2005: čl. 5, odst. 1 až 6).<sup>27</sup> Vedle *Conferenza Stato-Regioni* nelze s ohledem na naše výzkumné otázky opomenout ani Meziresortní výbor pro záležitosti Evropského společenství (*Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – CIACE*), který je zřízen přímo při úřadu vlády (*Presidenza del Consiglio dei ministri*). Jeho členy jsou italský premiér, ministr pro záležitosti Evropského společenství, ministr zahraničních věcí, ministr pro regionální záležitosti a resortní ministr (v závislosti na projednávané agendě). Právě zde se formulují pozice italského kabinetu v přípravné fázi unijní legislativy. Regionální úroveň se může rokování CIACE účastnit, avšak musí o pozvání žádat, musí mít k pozvání důvod (to znamená, že tematika jednání musí pokrývat otázky v působnosti substátních jednotek) a musí nominovat jednoho zástupce, který vystupuje z pozice reprezentanta všech autonomních jednotek (Legge 2005: čl. 2).<sup>28</sup>

V návaznosti na již zmíněný ústavní závazek o zapojení regionálních jednotek do přípravné fáze tvorby legislativy EU umožnily italské zákony také přímou účast zástupců substátních jednotek na obhajobě národního stanoviska. Článkem 5 zákona č. 131/2003 je upravena přítomnost regionální reprezentace v delegaci státu na jednání Rady ministrů i jejich přípravných instancích. Řeší-li se otázky, nad nimiž drží *regioni a province autonome* legislativní pravomoc, zahrne italská delegace minimálně jednoho reprezentanta regionů s běžným statutem a jednoho reprezentanta regionů se speciálním statutem nebo jedné ze dvou autonomních provincií (zástupce se určuje na půdě Konference stát–regiony; viz Conferenza Stato-Regioni 2006: čl. 2. odst. 1).<sup>29</sup> Dále je řečeno, že pokud se projednávána agenda dotýká výlučných kompetencí regionů, pak se může jejich reprezentant stát i hlavou delegace. Takováto alternativa však podléhá dohodě s národní vládou (Tamtéž: čl. 4). Italská vláda má vždycky poslední slovo, pokud jde o určení vedoucího delegace. Navíc delegace je vázána zásadou jednoty (Legge 2003: čl. 5), která nedovoluje odchylku od pozice schválené ústředím.

## Státy s teritoriálně limitovaným uplatněním substátní autonomie

### *Spojené království – dohody s (vše)mocným ústředím*

Zahraniční politika Spojeného království<sup>30</sup> je výhradně doménou Vlády Jejeho Veličenstva a parlamentu ve Westminsteru. Totéž platí i o vztazích s EU. To však neznamená, že by nebyla reflektována realita devoluce a vertikální distribuce moci ve státě. V roce 2001 byla mezi Vládou Spojeného království na jedné straně a skotskou, waleskou a severoirskou exekutivou na straně druhé uzavřena série dohod, které jsou souhrnně zaneseny do takzvaného Memoranda o porozumění (MoU 2001). V roce 2012 bylo memorandum aktualizováno.

V jeho úvodu centrální vláda deklaruje, že si je dobře vědoma dopadů evropské integrace na kompetence a zájmy substátních samospráv, a proto podporuje jejich zapojení do britské evropské (unijní) politiky vždy, když jde o záležitosti dotýkající se regionálních administrativ (MoU 2001: čl. 18 a 20).<sup>31</sup> Komunikace a konzultace, kooperace, výměna informací, diskretnost a soulad jsou definovány jako základní principy relací mezi centrálními orgány a orgány historických zemí (Tamtéž: čl. 4–13). Předpokládá se, že každodenní interakce se budou odehrávat zejména na úrovni úředníků (*civil service*), a to na bilaterální i multilaterální bázi. Pro případy, kdy je potřeba koordinovat obecnější postupy (popřípadě pro případy, kdy není možnost vyřešit záležitost v rámci úřednického aparátu), je zřízen Společný ministerský výbor (*Joint Ministerial Committee – JMC*), v jehož rámci se scházejí ministři Vlády Spojeného království s ministry jednotlivých autonomních vlád (Tamtéž: čl. 23, 25).<sup>32</sup> Je nicméně jasné, že vůle substátních jednotek nemůže obstát před protichůdným názorem centrální vlády.

Do Memoranda o porozumění jsou začleněny tři bilaterální konkordáty (na jedné straně smlouvy je vždy Vláda Jejeho Veličenstva, na druhé potom jedna ze tří substátních vlád). Konkordáty kodifikují dvoustranná pravidla, podle nichž autonomní administrativy participují na formulaci postoje Spojeného království, který je potom prezentován na půdě Rady a v jejích přípravných platformách. Zejména je upraven proces poskytování a výměny informací o záležitostech EU a o stavu unijní normotvorby (Tamtéž: čl. B1, B2 a B3). Memorandum zahrnuje ještě čtvrtý konkordát, jenž řeší koordinaci britské unijní politiky s dopadem na všechny tři historické země. Právě zde je zahrnut mechanismus obhajoby stanoviska celé země. Součástí delegace Spojeného království v Radě EU může být i regionální ministr, popřípadě regionální ministři, pokud se projednávána otázka dotýká pravomocí přenesených na substátní úroveň a pokud dá své svolení odpovědný ministr centrální vlády. Formát delegace se řídí domluvou případ od případu. Vzhledem k tomu, že kompetenční vybavenost Skotska, Walesu a Severního Irsku není zcela shodná, se totiž může stát, že v britské delegaci bude zastoupen pouze ministr jedné regionální vlády nebo také ministři dvou, či dokonce všech tří regionálních vlád. Ministr Vlády Spojeného

království v každém případě odpovídá za vyjednávání na půdě Rady. Může však pověřit regionálního ministra či jednoho z regionálních ministrů, aby hovořil za celou reprezentaci, tj. zastupoval stát jako celek (Tamtéž: čl. B4.13–B4.16). Opakovaně se v MoU zdůrazňuje, že jeho právní povaha nemá podobu závazku, že není vynutitelný a že zahraniční vztahy i vztahy s EU jsou stále v působnosti centrální vlády. Výsledkem kooperace zúčastněných stran potom mají být dohody, nikoliv rozhodnutí (Tamtéž: explanatory note, čl. 18, A1.10, B1.5, B2.5, B3.5).

### *Finsko – příliš malé Ålandy*

S ohledem na ojedinelost Ålandský ostrovů (AO) ve finské mocensko-územní struktuře, na jejich velikost a populační sílu (respektive spíše slabost),<sup>33</sup> nelze očekávat, že by mohl tento region sehrávat výraznější úlohu při správě celého státu.<sup>34</sup> Tato skutečnost se projevuje i v souvislosti s evropskou integrací. Finský a ålandský právní systém nicméně do určité míry reflektuje samosprávné postavení AO na pozadí členství v EU. Reformou z roku 2004 byla do Zákona o autonomii Åland (AAÅ 1991) zahrnuta kapitola věnující se právě této problematice. Podle Sekce 59a má ostrovní vláda právo participovat na přípravě národní pozice Finska před tím, než je na unijní půdě přijato rozhodnutí, a to tehdy, týká-li se projednávaná agenda záležitostí spadajících pod legislativní autoritu AO, popřípadě záležitostí, které mají pro AO zvláštní význam. Za stejných okolností musí být ålandská vláda příslušnými orgány státní moci informována.<sup>35</sup>

Kanálem účasti AO na formulaci finské evropské politiky jsou především orgány centrální administrativy. „Helsinská“ vláda při sobě zřizuje Ministerský výbor pro evropské záležitosti, který projednává politicky, ekonomicky a právně významné otázky integrace. Těleso se setkává v týdenním cyklu a předsedá mu premiér. Účast je otevřena i reprezentantovi AO, tedy týká-li se jednání věcí patřících do jejich působnosti. V tomto případě má zástupce ostrovů právo být výborem vyslyšen, tj. sdělit svůj postoj. Ålandy mohou delegovat svého reprezentanta také na jednání Výboru pro záležitosti EU, jenž je orgánem spolupráce napříč institucemi (to znamená úřad prezidenta, úřad vlády, jednotlivá ministerstva, národní banka; viz Finnish Government 2016).<sup>36</sup>

Participace AO na přípravě národního postoje Finska však nezajišťuje závaznost jejich stanoviska, respektive závazné zohlednění jejich konkrétního zájmu. Přestože cesty komunikace mezi centrální a autonomní vládou při formulaci a obhajobě finské pozice na půdě Rady EU existují, možnost projekce ålandského názoru je limitovaná, omezená na podobu konzultace či sdělení.<sup>37</sup> Určitou kompenzaci představuje snad jen mechanismus vyjádření nesouhlasu, který je pojmenován přímo v AAÅ. V situaci nekongruence ostrovní a státní pozice mohou AO trvat na deklaraci svého (odlišného) stanoviska, které musí být na půdě Rady EU finskou vládou zprostředkováno (AAÅ 1991: sekce 59a). Určitou kompenzací je také skutečnost, že mezi úředníky finského ministerstva zahraničí figuruje osoba, která je pověřena reprezentací AO. Ta je pak také součástí Stálého zastoupení Finska při EU a může se účastnit jednání COREPER a Rady EU, a to v roli pozorovatele (Stephan 2010: 39). Je ovšem třeba zdůraznit, že tento úředník není členem vlády AO, není v pravém slova smyslu regionálním reprezentantem, nýbrž členem centrální administrativy.

### *Portugalsko – hlasy z ostrovů*

Také portugalský ústavní systém se ocitl před výzvou slučitelnosti autonomie svých ostrovních území a svého členství v EU. V článku 229 zakotvuje ústava Portugalska rámcová pravidla kooperace národních a regionálních institucí Azorských ostrovů a Madeiry. Centrální vládě ukládá povinnost konzultovat s autonomními regiony vždy, když se rozhodování na celostátní úrovni tematicky dotýká pravomocí substátních jednotek, popřípadě jsou-li v sázce zájmy ostrovů.<sup>38</sup> Platí dále, že v případě konzultace je k vyjádření vlád substátních entit určena lhůta deseti dní. Mají-li se vyslovit legislativní shromáždění regionů, lhůta odpovídá době patnácti dní (Constitution of the Portuguese Republic 2005:

čl. 229; Lei 40/96 1996: čl. 6). Tyto obecné zásady spolupráce se vztahují i na portugalskou evropskou (unijní) politiku.

Podle čl. 227, 1. v) ústavy jsou Azory a Madeira nadány právem konzultací s centrální vládou, tj. právem vyjádřit svůj názor vždy, když se při definici portugalské pozice v rámci EU jedná o otázkách spadajících pod jejich výlučnou působnost, respektive tehdy, dotýká-li se daná problematika jejich specifických zájmů.<sup>39</sup> Statut Azor obsahuje několik dalších konkrétnějších ustanovení, například ohledně povinnosti příslušných celostátních orgánů informovat ostrovy o všech návrzích a iniciativách, které vzešly z evropských institucí a které se vztahují k výkonu substátní autonomie (EPARAA 2009: čl. 122).<sup>40</sup> Vedle přímých bilaterálních (eventuelně trilaterálních) konzultací se autonomní regiony mohou k unijní politice a legislativě vyjadřovat prostřednictvím Generálního ředitelství pro evropské záležitosti (*Direcção-Geral dos Assuntos Europeus*), které je zodpovědné *inter alia* za portugalské vztahy s institucemi EU, za vztahy s členskými i kandidátskými státy a zejména za koordinaci portugalské pozice při přípravě unijní normotvorby. Platforma v sobě sdružuje zástupce všech kompetentních ministerstev centrální vlády a právě reprezentanty vlád autonomních regionů (Ministro dos Negócios Estrangeiros 2016). Postoj Azorských ostrovů a Madeiry je předáván formou konzultace či sdělení a stát jím není vázán.<sup>41</sup>

Vedle účasti na procesu tvorby portugalských stanovisek na půdě unie je ústavou zmíněno také právo na zahrnutí zástupce substátních entit do národní delegace, která se podílí na unijním rozhodovacím procesu (čl. 227, 1. x). To se vztahuje jak k pracovním skupinám a výborům, tak k Radě EU. Role regionální reprezentace začleněné do portugalské delegace je, v souvislosti s nezávaznou povahou jejího postoje, konzultativní.

## REGIONÁLNÍ VLÁDY V KOMPARATIVNÍ PERSPEKTIVĚ

Vycházejíce z popisu ústavně-právních schémat zapojení vlád substátních entit do formulace a reprezentace národního postoje, můžeme nyní přistoupit ke komparaci jejich

**Tabulka č. 1**

### *Institucionální zakotvení vzájemné spolupráce vlád substátních jednotek*

SRN	<i>Bundesrat</i> , <sup>b, c</sup> případně resortní konference, <sup>b, c</sup> Konference předsedů zemských vlád <sup>b, c</sup>
Rakousko	Konference zemských hejtmanů, <sup>b, c</sup> <i>de irue</i> také Konference spolkových zemí pro integraci <sup>a, d</sup>
Belgie	Ředitelství pro evropské záležitosti <sup>a, d</sup>
Španělsko	sektorové konference, <sup>b, d</sup> bilaterální komunikace s centrální vládou
Itálie	Konference regionů a autonomních provincií, <sup>b, c</sup> Konference stát–regiony <sup>b, d</sup>
Spojené království	Společný ministerský výbor, <sup>b, d</sup> bilaterální komunikace s centrální vládou
Finsko	bilaterální komunikace s centrální vládou
Portugalsko	bilaterální komunikace s centrální vládou

Zdroj: Autoři.

<sup>a</sup> Těleso vytvořené speciálně pro řešení evropských otázek.

<sup>b</sup> Těleso, jehož posláním je obecná koordinace a součinnost regionálních vlád.

<sup>c</sup> Platforma určená výhradně ke spolupráci zástupců regionálních vlád.

<sup>d</sup> Na platformě participují zástupci regionálních vlád i vlády centrální.

konkrétních rysů. V souladu s výzkumnými otázkami sledujeme v první řadě, které politické instituce jsou platformami spolupráce regionálních vlád. Přehledný výčet institucí je uveden v tabulce č. 1. Spolková republika Německo (respektive šestnáctka spolkových zemí) se opírá primárně o horní komoru parlamentu. Pro kooperaci vlád regionálních jednotek v ostatních zemích je určena mimoparlamentní půda, a to jednak tělesa vytvořená speciálně za účelem řešení evropských otázek, jednak tělesa, jejichž posláním je obecná koordinace a součinnost regionů. Musíme rovněž upozornit na skutečnost, že v některých státech slouží platformy pro spolupráci výhradně zástupcům substátních jednotek, zatímco v jiných se počítá také s přítomností reprezentantů centrální vlády. V zemích, v nichž je autonomní status přiznán pouze částem, popřípadě jediné části teritoria, a v jejichž případě tudíž nelze hovořit o plošné samosprávné regionální úrovni, se interakce odehrávají předně na bázi dvoustrannosti. V tomto smyslu je určitou výjimkou Spojené království, kde byl vytvořen orgán pro vícestrannou komunikaci tří substátních entit a ústřední administrativy.

Druhou sledovanou otázkou je závaznost normy vůči celostátní vládě (otázka 2. – tabulka č. 2). V tomto ohledu mají velmi silnou ústavní pozici německé spolkové země. V rámci přesně vymezených výlučných pravomocí *Länder* se jejich postoj stává automaticky postojem státu. Dotýká-li se projednávaná problematika záležitostí, které mohou mít v prvé řadě dopad na legislativní činnost spolkových zemí, na zemské uspořádání a na zemské správní procedury, bude jejich usnesení zohledněno s největším možným respektem, což ve výsledku znamená, že se jím spolková vláda řídí. Co se týče rakouských *Länder*, i ty mohou v určitých záležitostech centrální vládu zavazovat. Ve věcech jejich exkluzivní kompetence je ústředí stanoviskem spolkových zemí zpravidla vázáno (odchylna je možná pouze ze závažných zahraničněpolitických důvodů). Podobná úprava platí ve Španělsku, kde musí být společné rozhodnutí *comunidades autónomas* spadající do domény jejich výlučné působnosti zohledněno centrální vládou určujícím způsobem. Pokud jde o sdílené, respektive konkurenční pravomoci, i tehdy se mohou regionální entity tří zmíněných států do tvorby celonárodního postoje zapojit. Centrální vláda ale není jejich společným názorem vázána. Italské regiony (a dvě autonomní provincie) se ocitají v právně slabším postavení ve srovnání se svými německými, rakouskými a španělskými protějšky. Svůj postoj mohou artikulovat jediné tehdy, když rozebíraná

**Tabulka č. 2**  
**Závaznost postoje regionů v záležitostech jejich výlučné kompetence**

SRN	ano (stanovisko <i>Länder</i> se automaticky stává stanoviskem státu)
Rakousko	ano
Belgie	belgický postoj je ve všech případech formulován společně federální vládou a vládami substátních entit (bez ohledu na to, pod čí působnost projednávaná tematika spadá)
Španělsko	ano
Itálie	ne
Spojené království	ne
Finsko	ne
Portugalsko	ne

Zdroj: Autoři.

problematika spadá pod jejich správu. Hlavní slovo si přitom ale zachovává stále ústředí, které, navzdory vyjádřením substátních jednotek, může postupovat podle vlastního uvážení. Belgie volí model dosti odlišný od všech ostatních. Praktická neexistence kompetenční hierarchie mezi státem a substátními entitami implikuje totožný status zmíněných aktérů v rámci belgické evropské (unijní) politiky. Rozlišení státní/substátní je relativizováno, federální vláda a vlády regionů a společenství mají ekvivalentní postavení. Vůle ústředí, bez ohledu na projednávané téma, se nemůže prosadit bez souhlasu substátních jednotek a *vice versa*. Shoda je nezbytná. Spojené království, Finsko a Portugalsko přidělují (vzhledem k teritoriálně a „demograficky“ omezené decentralizaci) svým samosprávným územím pouze konzultativní (poradní) roli při formulaci celostátních pozic. Jakkoliv mohou být v rámci domácího politického systému tyto substátní jednotky nadány vlastními pravomocemi, v národní, potažmo nadnárodní aréně musí ustoupit centrální vládě, která reprezentuje populačně a geograficky výrazně rozsáhlejší část obyvatelstva.

S otázkou závaznosti úzce souvisí naplnění kvor nezbytných pro definici (společného) stanoviska regionálních exekutiv (otázka 3. – tabulka č. 3). V jednotlivých úpravách nalezneme značené rozdíly. Německé řešení spoléhá na hluboce institucionalizovanou platformu, na *Bundesrat*, v němž spolkové země disponují třemi až šesti hlasy (radními). Předložený návrh je přijat (společné stanovisko je definováno), souhlasí-li s ním většina členů horní komory parlamentu. Situace rakouských *Länder*, pokud chtějí ovlivnit unijní normotvorbu, je složitější. K dosažení společného usnesení je potřeba pěti z devíti hlasů spolkových zemí, přičemž žádná z nich nesmí být proti. Bez naplnění požadovaného kvora nemohou *Länder* ústřední vládu vázat. Belgická úprava je velmi specifická. Regiony a společenství nejsou federální vládě podřízeny a naopak a při formulaci národní pozice jsou si všichni tito aktéři rovni. Postoj státu se vytváří konsenzem. Přitom všichni zúčastnění mají na paměti, že neshoda znamená abstenci Belgie při hlasování. Španělská úprava je do určité míry srovnatelná s modelem rakouským, ovšem s tím rozdílem, že kvorum pro přijetí společné pozice autonomních společenství je nastaveno výrazně přísněji, dokonce lze říci v neprospěch *comunidades autónomas*. Aby vlády společenství zaujaly jednotné stanovisko, musí s návrhem všechny jednomyslně souhlasit. Dosáhnout absolutní shody sedmnácti společenství je velice obtížné. Je-li pro pouze prostá většina, redukuje se síla jejich názoru, neboť do rozhodování je vtažena centrální vláda. Stanovisko prosté většiny společenství, aby bylo zohledněno, musí totiž získat vládní podporu. Můžeme tedy

**Tabulka č. 3**  
**Kvora pro dosažení společného stanoviska regionálních vlád**

SRN	prostá většina hlasů v Bundesratu
Rakousko	minimálně pět spolkových zemí pro a současně žádná proti
Belgie	jednomyslnost
Španělsko	jednomyslnost, případně prostá většina autonomních společenství
Itálie	prostá většina regionů
Spojené království	individuální definice stanoviska jednotlivých regionů
Finsko	individuální definice stanoviska regionů
Portugalsko	individuální definice stanoviska jednotlivých regionů

Zdroj: Autoři.

dedukovat, že bez plného konsenzu autonomních společenstev přebírá prim ústředí, které definitivně určí pozici státu. V Itálii se substátní entity vyjadřují k návrhu individuálně, popřípadě většinovým hlasem všech regionů a autonomních provincií na půdě Konferen- ce stát-regiony. V každém případě ústředí není povinno postoj regionální úrovně zohled- ňovat. To platí i ve Spojeném království, ve Finsku a v Portugalsku, kde regionální jed- notky definují své pozice individuálně.

Konečně poslední zkoumanou otázkou je oprávněnost přístupu substátních entit na jed- nání Rady EU a vysledování podmínek pro tento krok. Podíváme-li se na přímou repre- zentaci vlád substátních entit v Radě EU a jejich instancích (tj. možnost přímé reprezen- tace vládního stanoviska), sedm z osmi zkoumaných zemí umožňuje zahrnutí zástupců regionálních exekutiv do národní delegace (otázka 4. – tabulka č. 4). Výjimkou je pouze Finsko, respektive jeho Ålandské ostrovy. V této souvislosti nejrozvinutější schéma vy- tvořila Belgie. Účast reprezentantů regionů a společenství na jednání Rady se předpokládá v celé řadě přesně vymezených případů. Je rovněž dohodnuto, že za stanovených pod- mínek zástupci regionů a společenství národní delegaci povedou, a za určitých okolností se dokonce počítá s tím, že delegace bude tvořena výhradně jimi (tj. představitelé fede- rální vlády nebudou vůbec přítomni). Takováto konfigurace je jinak neobvyklá, vlastní pouze Belgii, která tedy i v tomto kontextu připisuje substátním jednotkám a státu plně rovnocenné postavení. Německo se belgickému řešení do jisté míry přibližuje. Totiž právní předpisy předpokládají, že při jednání o věcech vzdělání, kultury a televizního a rádio- vého vysílání je na zástupce *Länder* přenesen výkon práv, kterými je jinak nadána SRN jakožto členský stát. Reprezentant vlád spolkových zemí se v této situaci stává hlavou

**Tabulka č. 4**  
**Přímá reprezentace regionálních vlád na jednání Rady EU**

	zástupce regionální úrovně má přístup na jednání Rady EU	zástupce regionální úrovně má právo hlasovat jménem mateřského státu	stát může být reprezentován výhradně zástupci regionální úrovně (při absenci ministrů centrální vlády)
SRN	ano	ano	ne
Rakousko	ano (ovšem pouze se svolením federální vlády)	ano	ne
Belgie	ano	ano	ano
Španělsko	ano	ne	ne
Itálie	ano	ano	ne
Spojené království	ano (ovšem pouze se svolením centrální vlády)	ano	ne
Finsko	ne	ne	ne
Portugalsko	ano	ne	ne

Zdroj: Autoři.



delegace, ovšem při zachování účasti zástupce federální vlády, s nímž se koordinuje. V jiných zákonem definovaných situacích představitel zemské úrovně nabývá statusu člena delegace, může adresovat jednací plénium, vedení reprezentace je však na bedrech zástupce spolku. Také španělské *comunidades autónomas* mohou participovat na reprezentaci národní pozice. Dveře jsou jim otevřeny na pět formací Rady. Představitel jejich vlád je plnoprávným členem delegace, nicméně pouze v roli poradce. Je-li mu udělen souhlas vedoucím delegace, může si vzít slovo. Pokud se rokuje o záležitostech, jež doma spadají do výlučné kompetence substátních jednotek, mají i italské *regioni* a *province autonome* právo účastnit se jednání. Jejich reprezentant může být dokonce jmenován vedoucím delegace, taková alternativa ale podléhá dohodě s ústřední vládou.<sup>42</sup> Rakouské *Länder*, třebaže je za daných okolností jejich usnesení považováno za směrodatné (právně závazné), mají slabší pozici, umístíme-li je do kontrapozice s jejich výše vzpomenutými protějšky. Totiž jednání Rady a jejich instancí se teoreticky účastnit mohou, ale pouze se svolením federální vlády. *De iure* existuje i možnost, aby jejich zástupci jménem Rakouska hlasovali. Výsadní úlohu při vyslovení a obhajobě rakouského postoje si však udržuje ústředí. Zástupci Skotska, Walesu a Severního Irsku mohou být rovněž zahrnuti do delegace Spojeného království. O jejich přítomnosti se rozhoduje *ad hoc*, případ od případu, a vždy dle dohody s centrální vládou. Pokud ministr Vlády Jejího Veličenstva uzná za vhodné, může reprezentanta autonomních regionů pověřit zastupováním státu jako celku. Garance účasti na reprezentaci národního stanoviska přitom neexistují. Právo na členství v národní delegaci mají podle platných norem i portugalské Azory a Madeira, tedy dotýkají-li se jednání i záležitostí jejich působnosti a zájmu. Potom může vedoucí delegace s jejich zástupci konzultovat a mohou mu sdělovat své postřehy. V případě Finska se přítomnost zástupce Ålandských ostrovů v národní delegaci nepředpokládá.

## MODELY ZAPOJENÍ

Na základě dat obsažených ve druhé kapitole a na základě jejich srovnání ve třetí kapitole textu nyní můžeme přistoupit k vymezení teoretických modelů zapojení substátních vlád za prvé do tvorby stanoviska státu a za druhé do jeho artikulace v EU. Modely vlivu substátních aktérů na stanovisko členské země EU a modely zobrazující, kteří z aktérů mají možnost stanovisko skutečně reprezentovat na zasedání Rady EU, definujeme na základě zkoumání formálních „pravidel hry“ vybraných zemí.

Pokud jde o formulaci národního postoje, navrhneme rozlišovat celkem čtyři základní modely (tabulka č. 5). Ty konstruujeme s ohledem na právní relevanci stanoviska substátních entit, přičemž řazení modelů odpovídá potenciální síle regionální úrovně ve vztahu k centrální vládě, respektive síle regionální úrovně při definici národního postoje. První model jsme pojmenovali *model rovnosti – vzájemné závislosti*. Ten vyhovuje konfiguraci vnitrostátních vztahů v Belgii, kde jsou federální vláda a vlády substátních jednotek postaveny na roveň, a chtějí-li definovat postoj státu, musí nalézt konsenzus. Na druhém místě zavádíme *model plné projekce*, který vystihuje takové nastavení, v němž se stanovisko regionálních jednotek stává automaticky stanoviskem státu. Této definici vyhovuje situace v SRN. Třetí model jsme nazvali *podmíněná projekce*. Charakterizuje úpravy v Rakousku a ve Španělsku. V obou zemích jsou substátní jednotky schopné svým usnesením národní vládu vázat. V jejich neprospěch ale hraje fakt, že pravidla pro formulaci jednotné pozice regionální úrovně jsou poměrně přísně nastavena (ve španělském případě prominentně), přičemž právě společným usnesením je závaznost podmíněna. Nesplní-li spolkové země, respektive autonomní společenství předepsané kvorum, může centrální vláda postupovat dle vlastního uvážení. Konečně čtvrtý model jsme označili jako *konzultace*. Ten vystihuje konfigurace v Itálii, ve Spojeném království, ve Finsku a v Portugalsku. Ve vyjmenovaných zemích je substátním jednotkám připsáno právo vyjadřovat se k celostátní pozici, právo připomínkovat a právo konzultovat. Rozhodující slovo si ovšem drží ústředí.

**Tabulka č. 5**  
**Modely zapojení vlád substátních jednotek do formulace postoje státu**

model rovnosti – vzájemné závislosti	Belgie
model plné projekce	SRN
model podmíněné projekce	Rakousko, Španělsko
model konzultace	Itálie, Spojené království, Finsko, Portugalsko

Zdroj: Autoři.

Co se týče reprezentace vládní pozice v radě EU (tabulka č. 6), navrhuje ve svém příspěvku rozlišovat přímou a nepřímou reprezentaci a v návaznosti na to konkrétní formu této reprezentace. Připouští-li vnitrostátní právní úprava přítomnost zástupce substátních jednotek v národní delegaci, pak hovoříme o přímé reprezentaci. Není-li účast reprezentanta regionální správy povolena, hovoříme o nepřímé reprezentaci. Pokud jde o formu reprezentace, pak hodnotíme, jakou roli hraje zástupce substátních entit v delegaci státu a podmínky této reprezentace. Na základě znalostí nastavení ve zkoumaných zemích vytváříme celkem pět kategorií, odlišených dle míry schopnosti substátního aktéra zastupovat stanovisko země v Radě EU. Belgie je zástupcem *modelu přímé, plné a samostatné reprezentace*. Její regiony a společenstva mají práva plně srovnatelná s právy federální vlády, mohou stát zastupovat přímo, a dokonce samostatně. Berou na sebe roli členské země. SRN se takovému nastavení blíží, nicméně vždy musí být zachována přítomnost představitele celostátní vlády, s nímž se reprezentant spolkových zemí koordinuje. Proto

**Tabulka č. 6**  
**Modely zapojení substátních jednotek do reprezentace vládního stanoviska v Radě EU**

model přímé a plné reprezentace samostatné	Belgie
model přímé a plné reprezentace sdílené	SRN
model přímé reprezentace s omezenou působností	Španělsko, Itálie, Portugalsko
model přímé a podmíněné reprezentace	Rakousko, Spojené království
model nepřímé reprezentace zprostředkované	Finsko

Zdroj: Autoři.

vytváříme pro tuto zemi odlišný model *přímé, plné reprezentace sdílené*. Španělsko, Itálie a Portugalsko odpovídají *modelu přímé reprezentace s omezenou působností*. Vnitrostátní normy všech tří zemí garantují reprezentantům substátní úrovně právo účasti v národní delegaci, rozhodující hlas si ovšem při zastupování státu udržuje centrální vláda. Ta určuje, kdo bude mít jakou roli. Spojené království a Rakousko vyhovují *modelu přímé reprezentace podmíněné*, neboť regionální jednotky se na artikulaci stanoviska státu smějí podílet, ovšem jedině se souhlasem ústředí. Místo v delegaci jim není právně garantováno automaticky, je podmíněno rozhodnutím centra. Konečně Finsko jako jediné nepřipouští účast ministra regionální vlády na jednání Rady EU a jejích instancí. Zájmy Åland jsou reprezentovány skrze centrální administrativu. Proto Finsko představuje jediného zástupce *modelu*, který jsme označili jako *nepřímá reprezentace zprostředkovaná*.

\* \* \*

Ze skutečností obsažených v předchozí kapitole lze vyčíst, že všechny zkoumané země určitým způsobem reagovaly na státocentrismus, na němž je postaven princip reprezentace země v Radě EU. Ústavně nejsilnější pozici se těší belgické regiony a společenství a německé spolkové země. V obou případech lze zaznamenat, že v rovině formálních nastavení je přítomna snaha zachovat autonomní postavení těchto substátních jednotek, tj. snaha nekompromitovat jejich politickou autonomii, nýbrž pouze ji přizpůsobit podmínkám institucionálního nastavení Rady EU. Ve třetím *de iure* federativním státě, v Rakousku, jsou příslušné ústavně-právní normy vychýleny spíše ve prospěch centra. Existuje sice možnost zavázat ústředí hlasovat v souladu se společným stanoviskem *Länder*, nicméně pro nalezení takového stanoviska je stanoveno poměrně vysoké kvorum. Obhajoba národního stanoviska je potom nezbytně v rukou centrální vlády. Ve prospěch centrální vlády vyznívá i právní nastavení ve Španělsku. Teoreticky může být názor autonomních společenství pro ústřední vládu závazný, jeho nalezení však vyžaduje absolutní shodu hned sedmnácti substátních jednotek. Účast na jednání Rady EU je autonomním společenstvím garantována, ovšem bez existence jejich plného konsensu hrozí, že se stane pouhou formalitou. Italské regiony, přestože jim ústava v některých sférách připisuje pravomoc vydávat primární legislativu, jsou v rámci formulace a obhajoby italských zájmů v evropské politice pouhým konzultantem závislým na vůli ústředí. Zohlednění svých preferencí si nemohou vynutit substátní entity ani ve Spojeném království, ve Finsku a v Portugalsku. Zde ovšem musíme zdůraznit, že všechny tři země uplatňují regionální samosprávu pouze v (malých) částech svého teritoria a pouze pro (malou) část populace.

Obecně lze vyzpozarovat, že ve státech, v nichž je slabě či slaběji rozvinuta zásada *shared-rule*, tj. princip sdílené vlády (princip participace obou úrovní vlády, státní i substátní, na správě celku), vede nastavení pravidel v Radě EU k omezení autonomie regionálních vlád, neboť ty částečně ztrácejí přímý vliv na některé ze svých vlastních politik (Španělsko, Itálie, v menší míře Rakousko). Totéž platí pro státy, v nichž se politická decentralizace dotkla pouze částí nebo částí území, neboť ani nelze očekávat, že by větší „partner“ v takovémto svazku (tj. centrální vláda reprezentující většinu obyvatelstva) přikl menšímu partnerovi či menším partnerům (substátní vládě či substátním vládám reprezentující/m pouze zlomek obyvatelstva) rovnocenné postavení (Spojené království, Finsko a Portugalsko). Právě u těchto zemí se hluboce projevuje nemožnost rozdělení národního hlasu, a v důsledku toho relativizace autonomního statusu příslušných regionů, neboť ty pozbývají možnost ovlivnit záležitosti, které ve vnitrostátní politice podléhají jejich kompetenci.

Všechny substátní jednotky studovaných zemí se navíc musejí vyrovnat ještě s jednou výzvou, a sice s dvojí bariérou prosazení svého postoje v rámci příslušných politik. Zatímco centrální vlády jsou přímým zástupcem země na nadnárodní rovině, kde potom vedou jednání s vládami ostatních členských států, vlády substátní musí nejprve vyjednávat navzájem uvnitř domovské země (eventuálně musí vyjednávat ještě s centrální vládou) a teprve potom mohou postoupit (umožňuje-li to vnitrostátní norma) na rovinu nadnárodní, kde se vede z jejich hlediska další kolo rokování. V tomto ohledu je výjimečná Belgie. Totiž ústřední vláda je zde hierarchicky ekvivalentní vládám substátním, a i ona tak podléhá této duplicitě jednání.

<sup>1</sup> Není-li konkrétně uvedeno jinak, používáme slovní spojení *regionální úroveň* jako synonymum ke slovnímu spojení *substátní úroveň*. Těmito termíny odkazujeme na takovou rovinu vlády a správy, která na jedné straně přiléhá k (vyšší) úrovni státní, na druhé straně potom k (nižší) úrovni lokální.

<sup>2</sup> Nezávislou zákonodárnou mocí máme na mysli pravomoc regionálních jednotek vydávat primární legislativu, tj. takové zákonné normy, jež mají stejnou právní sílu (podstatu) jako normy vytvořené centrální mocí. V tomto ohledu se suma regionů námi zkoumaných zemí v úplnosti shoduje s členskou základnou Konference evropských regionů s legislativními pravomocemi (*Conference of European Regions with Legislative Powers* –

REGLEG) a Konference evropských regionálních legislativních shromáždění (*Conference of European Regional Legislative Assemblies – CARLE*). Pro úplnost terminologie uveďme, že zmiňované platformy užívají pro své členy označení „*regiony s legislativními pravomocemi*“, popřípadě „*legislativní regiony*“ (REGLEG 2016; CARLE 2014).

- <sup>3</sup> Publikaci *The Role of the Regions in EU Governance* editorů Carla Panary a Alexandera De Beckera patří v tomto ohledu zvláštní uznání, neboť jako jedna z nemnoha v sobě kombinuje obecnější teoretické studie se sedmi konkrétními jednopřípadovými studiemi, na základě kterých se snaží komplexně postihnout roli regionů v EU (rolí substátních jednotek federalizovaných a jinak decentralizovaných členských států).
- <sup>4</sup> V letech 1997–1999 byla decentralizace zahájena také ve Spojeném království. Takzvaná devoluce (*devolution*) znamenala vznik samosprávných orgánů ve Skotsku, Walesu a v Severním Irsku.
- <sup>5</sup> Připomeňme navíc, že některé členské země EU regionální úroveň správy, v jejímž rámci by existovaly volené orgány, jednoduše nemají (například Malta či Estonsko). Některé státy naopak disponují „subregionálním“ či „nadlokálním“ („nadkomunálním“) stupněm administrativy, na němž zastupitelská tělesa existují (například Francie nebo Rumunsko).
- <sup>6</sup> Federativní stát (federace) je jedním z typů složeného stát. Ústava takového státu zakotvuje rozdělení působnosti mezi federaci a její subjekty. Subjekty federace mají rovněž své ústavy a na jejich základě se odehrává *self-rule*, samospráva. Krom dvojí ústavy existuje ve federativním státě také dvojí zákonodárství, dvojí soustava nejvyšších státních orgánů atd. Federální jednotky mají konstitučně garantované právo participace na řízení federace, a to prostřednictvím federální komory parlamentu nebo prostřednictvím jiného zvláštního orgánu či sítě různých společných komisí, konferencí atp. Tentokrát tedy hovoříme o *shared-rule*, společné a sdílené vládě a správě celku (Filip a kol. 2002: 242, 245; Klíma a kol. 2006: 74).
- <sup>7</sup> Regionalizovaným státem, jenž může být označován také jako stát regionální, autonomizovaný, kvazifederální, regiofederální atd., máme na mysli takový celek, který při zachování ústavní jednoty uplatňuje některé prvky federalismu, zejména přiznává právo na správní a hlavně politickou autonomii svým substátním jednotkám. Jedná se o formu státní organizace, která stojí (někde) mezi klasickým unitárním uspořádáním a uspořádáním federativním. Definice takového útvaru je předmětem velkého zájmu politologů i ústavních právníků (viz například Baldi 1999; Klíma a kol. 2006; Swenden 2006).
- <sup>8</sup> V akademické obci nepanuje shoda o „parlamentním“ charakteru Spolkové rady. Někteří badatelé definují německý parlament jako jednokomorový, tvořený pouze Spolkovým sněmem (*Bundestag*). *Bundesrat* potom považují za specifické těleso územní reprezentace (viz například Strmiska et al. 2005: 287). Téma našeho textu nás nenutí do této debaty vstupovat. Klíčový je fakt, že na federální úrovni v Německu existuje orgán, který efektivně zastupuje zájmy substátní úrovně.
- <sup>9</sup> V závislosti na počtu obyvatel jednotlivých zemí delegují jejich vlády tři až šest radních. Ti jsou vázáni imperativním mandátem a hlasy odevzdávají blokově, tj. musejí hlasovat jednotně (GG 1949: čl. 51).
- <sup>10</sup> Podobu politického systému SRN určuje takzvaný Základní zákon (*Grundgesetz – GG*), který je v podstatě ústavou.
- <sup>11</sup> Konference předsedů zemských vlád je neformální platformou, na které mohou šéfové zemských exekutiv koordinovat svoje politiky ve sféře výlučných kompetencí *Länder* (*Bundesrat* 2016b).
- <sup>12</sup> Ministři federální vlády jsou buď plnoprávními členy konference, nebo jsou na jednání konferencí zváni jako hosté (Benz nedatováno: 8).
- <sup>13</sup> Cristina Elías Méndezová interpretuje „*největší možný respekt*“ jako faktickou závaznost (Elías Méndez 2013: 203). Magdalena Suszycka-Jaschová a Hans-Christian Jasch se vyjadřují ve stejném duchu a svoje hodnocení dokládají výkladem Spolkového ústavního soudu, jenž označil rozhodnutí *Bundesratu* za určující. Bez opory v zákoně není federální vláda oprávněna postupovat proti společnému usnesení *Länder* (Suszycka-Jasch – Jasch 2009: 1236, 1242).
- <sup>14</sup> Z tohoto pravidla existují dvě výjimky. Jednak když je SRN předsednickou zemí Rady, jednak když se na půdě Rady schvalují body odsouhlasené na úrovni COREPER (takzvané body A). Tato skutečnost vychází z § 6 odst. 3 a 4 zákona o spolupráci Spolku a spolkových zemí ve věcech souvisejících s EU (EUZBLG 1993), který byl přijat v roce 1993 a upraven v roce 2009 a který v návaznosti na Základní zákon konkretizuje procedury kooperace *Länder a Bundu*.
- <sup>15</sup> Belgie je složena ze šesti substátních entit: tří společenství a tří regionů. Charakteristickým znakem belgického víceúrovňového systému správy je neexistence mocenské hierarchie mezi federální a substátní úrovní (a analogicky ani mezi jednotlivými substátními jednotkami; viz Jaňková 2002: 603, 611–612). Jen velice malé množství kompetencí je oběma úrovněmi sdíleno; většina kompetencí je výlučně v působnosti federace nebo regionů nebo společenství. Regiony disponují pravomocemi s teritoriální logikou (například hospodářský rozvoj, bydlení, zahraniční obchod, ochrana životního prostředí, zemědělství, průmyslová politika atd.). Společenství mají kompetence vztahující se k osobnostnímu principu (například kultura, školství, jazyk, ochrana mládeže; viz Romainville 2015: 226; Dumont et al. 2005: 7). Konečně federaci (národní úrovni) přísluší pravomoci v oblasti justice, vnitra, obrany, pracovního práva, sociálního zabezpečení aj. (De Becker 2012: 42).
- <sup>16</sup> Na jednáních participují zástupci premiéra federální vlády, místopředsedů federální vlády, federálního ministra pro evropské záležitosti, předsedů vlád společenství a regionů, ministrů vlád společenství a regionů odpovídajících za mezinárodní vztahy a představitel belgického stálého zastoupení při EU. Zástupci jednotlivých ministerstev jsou zváni v závislosti na projednávané agendě.

- <sup>17</sup> AC samotná nabádá k tomu, aby byla společná pozice nalezena, neboť abstence v Radě není neutrální hlas. Totiž, hlasuje-li se jednomyslností, zdržení se je pokládáno za souhlas. Hlasuje-li se kvalifikovanou většinou, je abstence ekvivalentem hlasu proti.
- <sup>18</sup> Rotační systém je podrobně ošetřen Dodatkem II Dohody o spolupráci.
- <sup>19</sup> Úřad spolkové vlády je oprávněn účastnit se schůzek Konference (Magistrat der Stadt Wien 1992).
- <sup>20</sup> Pravomoci *Länder* jsou zbytkové povahy, to znamená, že kompetence nepřipsané státu jsou automaticky přiznány regionální úrovni. Nezávislou zákonodárnou a výkonnou činnost vykonávají například v oblastech zemědělství, ochrany přírody a životního prostředí, energetiky, územního plánování atd. (Bußjäger 2010: 20).
- <sup>21</sup> Sektorové konference zpravidla sdružují resortního ministra národní vlády s příslušnými ministry substitních exekutiv (více viz MAP 2006).
- <sup>22</sup> Konference pro záležitosti Evropských společenství (*Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas – CARCE*) byla v roce 2010 přejmenována na Konferenci záležitostí spojených s Evropskou unií (*Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea – CARUE*).
- <sup>23</sup> V současnosti se může regionální ministr účastnit pěti formací Rady. Jsou jimi: zaměstnanost a sociální politika, zdravotnictví a spotřebitelé; zemědělství a rybolov; životní prostředí; školství, mládež a kultura; konkurenceschopnost.
- <sup>24</sup> Předpokládá se půlroční působení, což koresponduje s mandátem semestrálního předsednictví v Radě a jejich přípravných instancích.
- <sup>25</sup> Italská ústava z roku 1947 zemi rozčlenila na dvacet regionů. Pěti z nich byl přiznán zvláštní statut (Tridentsko – Horní Adíže se odlišuje od ostatních italských regionů, jelikož je složeno ze dvou autonomních provincií (Trident a Bolzano). Jejich orgány jsou kompetenčně lépe vybaveny než úřady regionu. Obě provincie mají vlastní volené instituce, jsou nadány právem vlastní normotvorby a samostatně a přímo vstupují do jednání s centrální vládou (Pitrová 2009: 161).
- <sup>26</sup> Informace se *en bloc* zasílají na půdu Konference regionů a autonomních provincií a také na půdu Konference předsedů legislativních shromáždění regionů a autonomních provincií (*Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*).
- <sup>27</sup> I při absenci žádosti regionů či autonomních provincií musí premiér svolat schůzi *Conferenza Stato-Regioni* minimálně jednou za šest měsíců (Legge 2005: čl. 17 odst. 1).
- <sup>28</sup> Reprezentantem regionální úrovně může být předseda Konference regionů a autonomních provincií či delegovaný prezident regionu či autonomní provincie.
- <sup>29</sup> Článek 5 zákona č. 131/2003 je rozvinut Obecnou dohodou o spolupráci, jež byla uzavřena v roce 2006 (Conferenza Stato-Regioni 2006: čl. 4).
- <sup>30</sup> O Spojeném království se často hovoří jako o „státu unií“ (Rokkan – Urwin 1983). Vzniklo totiž spojením (unifikací) čtyř historických zemí, které si, navzdory sjednocení, podržely mnohá svá stará práva a privilegia (Keating 2004: 155–156). Spojené království nikdy nebylo klasickým unitárním státem, což bylo potvrzeno a výrazně prohloubeno v důsledku procesu devoluce. Navzdory autonomii udělené Skotsku, Walesu a Severnímu Irsku ovšem není soudobý státní celek ani federací, a to zejména s ohledem na skutečnost, že samotná Anglie podléhá působnosti celostátních institucí.
- <sup>31</sup> Mezi exkluzivní kompetence Skotska, Walesu a Severního Irsku patří například školství, zemědělství, rybolov, cestovní ruch atd. Když se rokování týká výlučné působnosti státu, jsou zájmy substitních entit reprezentovány příslušnými státními sekretáři v kabinetu (MoU 2001: čl. 22).
- <sup>32</sup> Minimálně jednou ročně se sejde plénum JMC, jehož se účastní britský premiér (popřípadě jeho zástupce) a první ministři (ministerští předsedové) Skotska, Walesu a Severního Irsku (MoU 2001: čl. A.1.3).
- <sup>33</sup> Na AO žije necelých třicet tisíc lidí (aland.ax 2016).
- <sup>34</sup> Mezi dvěma sty členy finského parlamentu (*Eduskunta*) je jeden poslanec volen na AO (Constitution of Finland: sekce 25).
- <sup>35</sup> Pod působnost AO spadá například školství, kultura, zemědělství, životní prostředí, zdravotnictví atd. (AAÁ 1991: kapitola 4).
- <sup>36</sup> Tento výbor rokuje celkově o problematice evropských politik a zároveň jmenuje členy podvýborů, kteří řeší techničtější či praktičtější otázky agendy. AO se těší prerogativě zastoupení ve všech těchto podvýborech (Permanent Representation of Finland 2016).
- <sup>37</sup> Za zmínku stojí fakt, že jiný scénář platí při schvalování mezinárodních smluv. Pokud má taková smlouva přesah do kompetencí AO, pak její platnost podléhá souhlasu *Lagtingu* (parlament AO). Bez jeho kladného usnesení nebude právní akt pro ostrovy závazný (navzdory případné platnosti ve Finsku; viz AAÁ 1991: sekce 59). To se kupříkladu týkalo přistoupení Finska k EU, o němž se na ostrovech zvlášť hlasovalo.
- <sup>38</sup> Ostrovní parlamenty mají legislativní působnost například v rámci zemědělství, rybolovu a mořských zdrojů, obchodu, průmyslu a energetiky, cestovního ruchu, životního prostředí a regionálního plánování, školství a mládeže, kultury a médií, veřejné bezpečnosti a ochrany atd. (EPARAA 2009: čl. 49–67; EPARAM 1991: čl. 40).
- <sup>39</sup> Tato prerogativa je zanesena rovněž do obou autonomních statutů (konkrétně EPARAA 2009: čl. 7 2/ b/, 35, 88 l/ a 122; EPARAM 1991: čl. 36 h/, j, l/, v/ a 96).
- <sup>40</sup> Statut Madeiry je v tomto ohledu omezenější a přebírá stručněji formulovaná konstituční ustanovení (viz EPARAM 1991: čl. 96).

- <sup>41</sup> Je ovšem třeba doplnit, že reforma statutu Azor z roku 2009 zahrnuje pravidlo, které říká, že v případě, kdy se jednání vedou v oblastech s dopadem výlučně a pouze na ostrovy (nikoliv na pevninské Portugalsko), pak bude v rámci jednání zohledněna jejich pozice klíčovým způsobem (EPARAA 2009: čl. 122, 3).
- <sup>42</sup> I kdyby skutečně stanul v čele italské delegace představitel regionů nebo autonomních provincií, je stále vázán společným stanoviskem státu, jehož konečnou podobu vždy určí centrální vláda.

## Literatura

- Ayuso, Lorena A. (2009): Las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea: La representación de Cataluña. *REAF*, No. 8, s. 85–118.
- Bacigalupo Saggese, Mariano (2001): Las Regiones en la Unión Europea (La participación institucionalizada de las Regiones en el proceso decisorio comunitario a través de su presencia directa en la estructura de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No. 1–2, semestre, s. 59–79.
- Baldi, Brunetta (1999): *Beyond the Federal-Unitary Dichtomy*. Working Paper 99-7, Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.
- Beltrán García, Susana (2012): Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 99 (septiembre), s. 133–156.
- Benz, Arthur (nedatováno): *Intergovernmental Relations in German Federalism – joint decision-making and the dynamics of horizontal cooperation*.
- Bindi, Federiga M. (2011): *Italy and the European Union*. Brookings Institution: Scuola superiore della amministrazione.
- Bomberg, Elizabeth – Peterson, John (1998): European Union Decision Making: The Role of Sub-national Authorities. *Political Studies*, Vol. 46, No. 2, s. 219–235.
- Borrás-Alomar, Susana – Christiansen, Thomas – Rodríguez-Pose, Andrés (1994): Towards a “Europe of the Regions”? Vision and Reality from a Critical Perspective. *Regional Politics and Policy*, Vol. 4, No. 2, s. 1–27.
- Börzel, Tanja A. (2002): *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer, Simon et al. (2006): UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Assymetry. *The Journal of Federalism*, Vol. 36, No. 1, s. 75–93.
- Bursens, Peter – Massart-Piérard, Françoise (2009): Kingdom of Belgium. In: Michelman, Hans (ed.): *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, s. 92–113.
- Bußjäger, Peter 2010: Between Europeanization, Unitarism and Autonomy: Remarks on the Current Situation of Federalism in Austria. *REAF*, No. 10, abril, s. 11–39.
- Cabada, Ladislav et al. (2009): *Evropa regionů*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Callanan, Mark – Tatham, Michael (2014): Territorial interest representation in the European Union: Actors, objectives and strategies. *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 2, s. 188–210.
- D'Atena, Antonio (2005): Participation of Regional and Local Authorities in the Preparatory Phase of European Policy Making – European Side. In: Committee of the Regions: *Procedures for local and regional authority participation in european Policy Making in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 8–40.
- De Becker, Alexander (2012): La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 99 (septiembre), s. 39–54.
- Dumont Hugues et al. (2005): Belgium: Continuing Changes in a New Federal Structure. In: Ostien, Abigail – Blindenbacher, Raoul (eds.): *A Global Dialogue on Federalism: Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. London: McGill-Queen's University Press, s. 6–8.
- Elias, Anwen (2008): Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, s. 483–492.
- Elías Méndez, Cristina (2013): Participation of the German Lander and Autonomous Communities in the European Union: A Comparative Analysis. In: López-Basaguren, Alberto – Escajedo San-Epifanio, Leire (ed.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Volume 1. Heidelberg: Springer, s. 201–218.
- Ferrara, Antonio (2005): Austria. In: Committee of the Regions: *Procedures for local and regional authority participation in european Policy Making in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 102–110.
- Filip, Jan et al. (2002): *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita.
- Greenwood, Justin. (2011): *Interest representation in the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, Liesbeth – Marks, Gary (2001): *Multilevel Governance and the European Integration*. Lanham – Oxford: Rowman and Littlefield.
- Jaňovková, Ranáta (2002): Belgický politický systém v procesu federalizace. In: Říchová, Blanka – Fiala, Vlastimil (eds.): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc – Praha: Moneta – FM, s. 566–616.
- Jeffery, Charley (2002): The ‘Europe of the Regions’ from Maastricht to Nice. *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 7/2002, s. 1–9.
- Keating, Michael (2004): The United Kingdom: Political Institutions and Territorial Cleavages. In: Amoretti, Ugo M. – Bermeo, Nancy (eds.): *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, s. 155–179.

- Kiefer, Andreas (2009): Republic of Austria. In: Michelman Hans: *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, s. 67–90.
- Klíma, Karel et al. (2006): *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Loughlin, John (1996): "Europe of the Regions" and the Federalization of Europe. *Federalism and the European Union*, Vol. 26, No. 4, s. 141–162.
- MacNeill, Steart – Jeffery, Charile – Gibney, John (2004): Changing Dynamics of Regional Representation in Brussels: A Case Study of Birmingham and the West Midlands, 1984–2004. *Regional Studies*, Vol. 41, No. 3, s. 403–414.
- Mangone, J. M. (2009): *Contemporary Spanish Politics*. London: Routledge.
- Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, Alan – Rosenthal, Glenda (eds.): *The State of the European Community*. New York: Lynne Rienner, s. 391–410.
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbeth – Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, s. 341–378.
- McCormic, John (1996): *The European Union: Politics and Policies*. Boulder – Oxford: Westview Press.
- Moore, Carolyn (2007): A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflection on regional engagement in Brussels. *European Union Studies Association (EUSA) Annual Conference*. Montreal, 17–19 May 2007.
- Morata, Francesc (2001): El Estado de las Autonomías: Veinte años de rodaje. In: Alcantara, Manuel – Martínez, Antonia (ed.): *Política y Gobierno en España*. 2a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, s. 121–164.
- Murphy, Mary C. (2011): Regional Representation in Brussels and Multi-level Governance: Evidence from Northern Ireland. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 13, s. 551–566.
- Panara, Carlo (2010): In the Name of Cooperation: The External Relations of the German Länder and Their Participation in the EU Decision-Making. *European Constitutional Law Review*, Vol. 6, No. 1, s. 59–83.
- Panara, Carlo – De Becker, Alexander (eds., 2011): *The Role of the Regions in EU Governance*. Heidelberg: Springer.
- Pernthaler, Peter – Gamper, Anna (2005): National federalism within the EU: The Austrian Experience. In: Ortino, Sergio – Žagar, Mitja – Mastný, Vojtěch (eds.): *The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from East to West*. Manchester: Manchester University Press, s. 134–155.
- Pitrová, Miroslava (2009): Jižní Tyroly. In: Cabada, Ladislav et al.: *Evropa regionů*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 144–166.
- Popartan, Lucia Alexandra – Sandoval, Israel Solorio (2012): Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas: *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 99 (septiembre), s. 9–23.
- Rokkan, Stein – Urwin, Derek (1983): *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage.
- Romainville, Céline (2015): Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State under Pressure. *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 38, s. 225–250.
- Stephan, Sarah (2010): Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance: Perspectives for the Åland Islands. *Report from the Åland Islands Peace Institute*.
- Strmiska, Maxmilián et al. (2005): *Politické strany moderní Evropy: Analýza stranicko-politických systémů*. Praha: Portál.
- Suszycka-Jasch, Magdalena – Jasch, Hans-Christian (2009): The participation of the German Länder in formulating German EU-policy. *German Law Journal*, Vol. 10, No. 9, s. 1215–1256.
- Swenden, Wilfried (2006): *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*. Palgrave Macmillan: New York.
- Uribe Otalora, Ainhoa (2003): La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido. *Anuario de derecho parlamentario*, No. 14, s. 241–287.

## Dokumenty

- AAA (1991): Act on the Autonomy of Åland (1991/1144) [Zákon o autonomii Ålandských ostrovů], <<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaanokset/1991/en19911144.pdf>>.
- AC (1994): Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne [Dohoda o spolupráci mezi federálním státem, společnostvými a regiony o reprezentaci Belgického království v Radě ministrů Evropské unie]. Service public de Wallonie, <<https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=3039>>.
- AER (2016): AER – the largest independent network of regions in wider Europe: Assembly of European Regions, <<http://www.aer.eu/>>.
- aland.ax (2016): Statistics and facts: Åland, <<http://www.aland.ax/en/facts-about-aland/statistics-and-facts/>>.
- Belgian Constitution (2014): Belgian Constitution, <[http://www.const-court.be/en/basic\\_text/belgian\\_constitution.pdf](http://www.const-court.be/en/basic_text/belgian_constitution.pdf)>.
- Bundesrat (2016a): Rules of Procedure of the Bundesrat [Procedurální řád Bundesratu], <<http://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html>>.
- Bundesrat (2016b): Mitwirkung in Europäischen Angelegenheiten. Berlin: Bundesrat, <<http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu-node.html>>.
- B-VG (2009): Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009 [Rakouská ústava / Spolkový ústavní zákon (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG)], <[https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf)>.

- CARCE (1997): Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Madrid: Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, <[http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa\\_y\\_ue/CARUE/reglamento\\_interno.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE/reglamento_interno.html)>.
- CARLE (2014): Organization Rules: Conference of the Regional Legislative Assemblies of the European Union, <<http://www.calrenet.eu/>>.
- Conferenza Stato-Regioni (2006): Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari [Obecná dohoda o spolupráci mezi vládou, regiony a autonomními provinciemi Trident a Bolzano o participaci regionů a autonomních provincií Trident a Bolzano na tvorbě zákonů společenství]. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, 30. 3. 2006, <[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-03-30&atto.codiceRedazionale=06A03207&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-03-30&atto.codiceRedazionale=06A03207&elenco30giorni=false)>.
- Conferenza Stato-Regioni (2016): I Componenti: Roma, La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, <<http://www.statoregioni.it/componenti.asp?CONF=CSR>>.
- Constitución Española (1978): Constitución Española, Texto Consolidado, <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>>.
- Constitution of Finland (1999): The Constitution of Finland: Ministry of Justice, Finland, 11. 6. 1999, <<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaanokset/1999/en19990731.pdf>>.
- Constitution of the Italian Republic (1947): Constitution of the Italian Republic, <[https://www.senato.it/docummenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/docummenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)>.
- Constitution of the Portuguese Republic (2005): Constitution of the Portuguese Republic. Seventh Revision: Assembleia da República, <<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>>.
- EPARAA (2009): Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (LEI No. 2/2009) [Politicko-správní statut Autonomního regionu Azory], <[https://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/08A0FC8F-7FDC-46AA-A53F-7F168690FA63/0/EstatutoPol%C3%ADticoAdministrativaRegi%C3%A3oAut%C3%B3nomadasA%C3%A7ores\\_PT.pdf](https://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/08A0FC8F-7FDC-46AA-A53F-7F168690FA63/0/EstatutoPol%C3%ADticoAdministrativaRegi%C3%A3oAut%C3%B3nomadasA%C3%A7ores_PT.pdf)>.
- EPARAM (1991): Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira [Politický správní statut Autonomního regionu Madeira], <[http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_eparam\\_2012.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_eparam_2012.pdf)>.
- EUZBLG (1993): Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union [Zákon o spolupráci Spolku a spolkových zemí ve věcech souvisejících s EU], <<http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/BJNR031300993.html>>.
- Finnish Government (2016): EU affairs and the Finnish government. Helsinki: Finnish Government, <<http://valtioneuvosto.fi/en/government/eu-affairs>>.
- GG (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Deutscher Bundestag, <<https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216>>.
- Hanse-Office (2016): Länder participation in EU policy. Brüssel: Gemeinsame Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein bei der Europäischen Union (Hanse-Office), <[http://hanse-office.de/index.php?article\\_id=11&clang=1](http://hanse-office.de/index.php?article_id=11&clang=1)>.
- Legge (2003): Legge 5 giugno 2003, n. 131: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale [Zákon o přizpůsobení zákonů republiky ústavnímu pořádku]. *Gazzetta Ufficiale*, No. 132, <<http://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm>>.
- Legge (2005): Legge 4 febbraio 2005, n. 11: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari [Zákon o obecných pravidlech účasti Itálie na legislativním procesu EU a o procedurách aplikace závazků společenství]. *Gazzetta Ufficiale*, No. 37, <<http://www.camera.it/parlam/leggi/050111.htm>>.
- Lei 40/96 (1996): Regula a avaliação dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas. Diário da República n.º 202/1996, <<http://dre.tretas.org/dre/76897/>>.
- Ley 2/1997 (1997): Ley 2/1997 de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, <[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa\\_y\\_ue/Participacion\\_CCAA\\_Consejo\\_Ministros/CARUE/ley\\_2\\_1997/Ley-2-1997-CARCE](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE/ley_2_1997/Ley-2-1997-CARCE)>.
- Lisabonská smlouva (2008): Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.cs08.pdf>>.
- Maastrichtská smlouva (1992): Smlouva o Evropské unii, <[http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva\\_o\\_eu\\_puvodni\\_verze.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf)>.
- Magistrat der Stadt Wien (1992): Kundmachung des Landeshauptmannes von Wien betreffend die Vereinbarung gemäß Art. 15 a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration. Wien: Magistrat der Stadt Wien, <<http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0015300.htm>>.
- MAP (1995): Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales [Dohoda o vnitřní participaci autonomních společenství na



- záležitostech Evropských společenství prostřednictvím sektorových konferencí]. Madrid, Ministerio para las Administraciones Publicas, 10. 3. 1995, <[http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1158324473170\\_22912501ac\\_conf\\_sect.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1158324473170_22912501ac_conf_sect.pdf)>.
- MAP (2006): Reglamentos de las Conferencias Sectoriales: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, <[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias0/parrafo/01111111111111111111111111111118/text\\_es\\_files/REGCONF-SECT-TEXT-COMPARDADOS.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias0/parrafo/01111111111111111111111111111118/text_es_files/REGCONF-SECT-TEXT-COMPARDADOS.pdf)>.
  - Ministro dos Negócios Estrangeiros (2016): Direção-Geral dos Assuntos Europeus: Estrutura Orgânica. Lisboa: Ministro dos Negócios Estrangeiros, <<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/estrutura-orgânica/direção-geral-dos-assuntos-europeus.aspx>>.
  - MoU (2001): Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements: Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee, <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/316157/MoU\\_between\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_Devolved\\_Administrations.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf)>.
  - MPTAP (2005): Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación de España ante la UE y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la UE [Dohoda o Úřadu pro otázky autonomních společenství při Stálém zastoupení Španělska při Evropské unii a o participaci autonomních společenství v pracovních skupinách Rady Evropské unie]. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 16. 3. 2005, <[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13747](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13747)>.
  - MPTAP (2011): Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea [Dohoda o systému reprezentace autonomních společenství na formacích Rady ministrů]. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 11. 8. 2011, <[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13747](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13747)>.
  - Permanent Representation of Finland (2016): Handling of EU affairs in Finland. Bruxelles: Permanent Representation of Finland to the European Union <<http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=38087&contentlan=2&culture=en-US>>.
  - REGLEG (2016): About Regleg: Conference of European regions with legislative power, <<http://www.regleg.eu>>.
  - Regioni.it (2016): Informazioni: Conferenza delle Regioni e delle Province autonome [Konference regionů a autonomních provincií], <<http://www.regioni.it/informazioni/>>.
  - Smlouva o EHS (1957): Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, <[http://www.euroskop.cz/gallery/2/754-smlouva\\_o\\_es.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/754-smlouva_o_es.pdf)>.

### **Poznámka**

*Článek byl zpracován v rámci projektu Masarykovy univerzity „Evropa v měnícím se mezinárodním prostředí“ (MUNI/A/1316/2014).*