

## **Jan Růžička – Kryštof Kozák a kolektiv: Úpadek amerického federalismu? Posilování federální vlády na prahu 21. století.**

**1. vydání. Praha: Karolinum, 2008, 160 stran, ISBN 978-80-246-1503-5.**

Ačkoli lze v posledních letech zaznamenat růst zájmu nejen o americkou zahraniční politiku, ale i o americkou domácí politiku (zejména pak v souvislosti s prezidentskými volbami ve Spojených státech amerických), nadále platí, že v České republice zatím prakticky neexistují odborné publikace domácí provenience, věnující se americké domácí politice. V tomto směru lze doufat, že recenzovaná práce *Úpadek amerického federalismu? Posilování federální vlády na prahu 21. století* autorského kolektivu, vedeného Janem Růžičkou a Kryštofem Kozákem, nezůstane osamoceným pokusem a časem se objeví i další domácí kvalitní odborné práce, věnující se výzkumu různých aspektů americké domácí politiky. Jak přitom autoři na stránkách recenzované knihy dokazují, mezi oblasti takového výzkumu by měl rozhodně i nadále patřit vývoj amerického federalismu. V centru pozornosti výzkumu federalismu stojí totiž vztahy mezi federací a státy a problematika dělby pravomocí v rámci federálního institucionálního uspořádání, což jsou témata, která v přenesené podobě (problém optimální dělby pravomocí mezi centrálními orgány a jednotlivými státy) hrají významnou roli například v aktuálních diskuzích ohledně budoucí podoby Evropské unie.

Autoři recenzované knihy se rozhodli spojit historický a ústavněprávní pohled na vývoj federalismu jako principu politického uspořádání (dvě úvodní historicko-právní studie) s dílčími empirickými studii, zaměřenými na současný vývoj a podobu vztahů mezi státy a federací. Jde jim přitom o naplnění tří hlavních cílů. Za prvé chtějí přiblížit čtenáři historický a právní rámec, do něhož jsou případové studie zasazeny, a tak mu zprostředkovat jejich porozumění v širších a dlouhodobějších souvislostech. Za druhé mají empirické případové studie pomoci odpovědět na otázku, zda na počátku 21. století dochází k nové změně vztahů mezi federací a státy. Do třetice pak autoři chtějí prostřednictvím spojení historicko-právních studií s případovými definovat určitou koncepci teritoriálních studií a ukázat potenciální přínos teritoriálních studií pro analýzu současných problémů a témat. Metodologicky přitom jejich dílo reflektuje hybridní povahu (propojení podrobné znalosti konkrétního historického, kulturního a sociálního kontextu s obecnějšími teoriemi a s metodami sociálních věd) teritoriálních studií a jednotlivé studie mají základ v historiografii, v právu, v politické vědě či v historické sociologii.

V první historicko-právní studii s názvem *Americký federalismus: vznik pojmu a vývoj systému v koloniálním a raném národním období* autorka Svatava Raková čtenářům představuje historické souvislosti formování myšlenky federalismu v koloniálním a raném národním období. V úvodu se soustřeďuje na několik nejdůležitějších společensko-politických dokumentů (*Mayflowerská unie*, *connecticutské Základní články*, *Články konfederace*), s jejichž pomocí lze doložit postupný vývoj myšlenky federalismu v období předcházejícím přijetí *Ústavy Spojených států amerických*. Největší pozornost přitom věnuje *Článkům konfederace* a rozboru fungování konfедераčního modelu. Raková dospívá k závěru, že konfедераční ústava sice postačovala jako symbol vnější jednoty v době boje o nezávislost, avšak v době míru konfедераční koncepce, spočívající na systému stupňovitého výkonu moci, nevyhovovala potřebám hospodářského rozvoje a politické stabilizace Unie (Svatava Raková, in: *Růžička – Kozák a kolektiv, 2008, s. 32*). Raková rovněž upozorňuje, že navzdory dominantnímu pojetí Spojených států jako svazku svrchovaných subjektů, postupujících část „imperiálních“ pravomocí ústřední vládě, je možné v textu *Článků konfederace* nalézt zárodky novodobého federalismu (zejména zásadu automatic-

kého přenosu občanských práv přes hranice států, která v sobě podle názoru mnohých historiků obsahovala myšlenku přímého působení ústředních zákonů na občany jednotlivých států).

V další části své studie se Raková již věnuje rozboru federální ústavy z roku 1787 a fungování amerického federalismu v období do vypuknutí občanské války. Velkou pozornost přitom věnuje zejména roli Nejvyššího soudu za předsednictví Johna Marshalla (1801–1835), který nadřazením soudní moci nad legislativní proces (případ *Marbury v. Madison*) zásadním způsobem zasáhl do dosavadního chodu federálního ústavního systému a dalšími výroky upravil kompetence v některých sporných případech ve prospěch federálního ústředí. Velkou pozornost Raková věnuje rovněž omezením amerického federalismu v první polovině 19. století (zejména v souvislosti s problematikou otrokářství), která přispěla k vypuknutí krvavé občanské války. Vítězství Severu v této válce pak podle jejího názoru rozhodně podpořilo převahu pojetí Unie jako soudržného politického národa se sdílenou identitou nad pojetím dobrovolného svazku heterogenních států, který mohou jeho členové kdykoli a pod jakoukoli záminkou opustit. Tři ústavní dodatky, přijaté v letech 1865–1870, pak společně s dalšími zákony položily základ k rozšiřování kompetencí federálních institucí (*Svatava Raková, in: Růžička – Kozák a kolektiv, 2008, s. 46*).

Ve druhé úvodní studii s názvem *Americký federalismus a jeho právní vývoj* se Zdeněk Kühn soustředil na právní analýzu klíčových pravomocí federální vlády a na dlouhodobé právní proměny v chápání federalismu. Jednoznačně přitom konstatuje, že pro existenci silné federace se ukázala jako rozhodující tzv. obchodní klauzule (tedy pravomoc Kongresu řídit obchod mezi jednotlivými členskými státy Unie). Tato pravomoc se totiž ani zdaleka netýká jen směny komodit, ale již podle rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1824 (případ *Gibbons v. Ogden*) se jedná o širší pojem, který zahrnuje širší regulaci styků ekonomické povahy mezi státy (*Zdeněk Kühn, in: Růžička – Kozák a kolektiv, 2008, s. 52*).

Od konce 19. století však Nejvyšší soud přistoupil k velmi restriktivní interpretaci tzv. obchodní klauzule a Kongresu zůstala jen možnost regulovat oběh již vyrobeného zboží mezi státy. Restriktivní interpretace tzv. obchodní klauzule společně s další přijímanou judikaturou až do poloviny třicátých let 20. století reflektovaly liberální hodnoty *laissez-faire* a mířily především proti možnosti federace regulovat ekonomické aktivity (jinou judikaturou Nejvyšší soud současně znemožňoval i jakoukoliv aktivnější ekonomickou a sociální politiku jednotlivých států).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšším soudem uplatňovaná velmi restriktivní interpretace federálních pravomocí znemožňovala prezidentu Franklinu Rooseveltovi realizovat řadu kroků, s nimiž přišel v rámci svého programu *Nový úděl*, mezi oběma aktery došlo ke střetu, který nakonec skončil prezidentovým vítězstvím. Jeho důsledkem bylo, že Nejvyšší soud na počátku čtyřicátých let minulého století zásadním způsobem odmítl svou předchozí judikaturu ve věci interpretace tzv. obchodní klauzule a z pravomoci Kongresu řídit obchod mezi státy učinil klíčovou pravomoc pro posilování federálních kompetencí (*Zdeněk Kühn, in: Růžička – Kozák a kolektiv, 2008, s. 57*). V průběhu následujících desetiletí pak v souladu s novou judikaturou dochází k bezbřehému rozšiřování pravomoci Kongresu řídit obchod mezi státy a na jejím základě je přijata dokonce i značná část antidiskriminační legislativy.

V rámci tzv. neokonzervativní revoluce v osmdesátých a devadesátých letech se však do popředí dostala ochrana pravomocí států, které v průběhu 20. století ve srovnání s expanzí federální moci stále slábly. Pozornost se opět soustředila na problematiku interpretace tzv. obchodní klauzule a nová konzervativní většina soudců Nejvyššího soudu se pokusila určit limity pravomoci Kongresu regulovat obchod mezi státy (případ *United States v. Lopez* z roku 1995). Soud dal přitom najevo, že vytyčení hranic stanovujících rozsah této federální pravomoci vyžaduje analýzu, zda regulovaná aktivita je skutečně ekonomické povahy a zda podstatně ovlivňuje mezistátní obchod. Kühn nicméně kriticky poznamenává, že ve světle pozdějších rozhodnutí Nejvyššího soudu je zřejmé, že hranice vymezují-

cí stávající rozsah působení tzv. obchodní klauzule jsou i na počátku jednadvacátého století velmi nejasné.

Hlavní část recenzované knihy pak tvoří tři případové studie, které se zabývají vývojem vztahů mezi federací a státy na počátku 21. století. V první z nich, nazvané *Federální vláda nezůstane pozadu: analýza rozšíření pravomocí federální vlády v základním a středním školství v USA*, je předmětem zájmu *Kryštofa Kozáka* reforma amerického veřejného základního a středního školství, realizovaná přijetím zákona *No Child Left Behind* („Žádné dítě nezůstane pozadu“) a následným zaváděním jeho ustanovení do praxe. Kozákova studie ukazuje, že trend posilování federální vlády v tomto období nelze vždy vysvětlit jako reakci na teroristické útoky z 11. září 2001, ale přinejmenším v tomto případě šlo o reakci na dlouhodobou neefektivitu dosavadního modelu fungování veřejného školství. Reforma přitom představovala jednu z hlavních programových priorit prezidenta George W. Bushe již při jeho nástupu do funkce a k jejímu vypracování a přijetí došlo už v první polovině roku 2001. Jak však Kozák dokládá, přijatá reforma přináší v oblasti školství zásadní posun ve vztazích mezi federální vládou a státy. Zatímco tradičně patřilo školství v USA k těm oblastem, v nichž byly pravomoci lokálních orgánů nejširší, nový zákon výrazně posílil postavení federální vlády a Ministerstva školství. Podle Kozákova názoru k tomu došlo především díky šťastné shodě silného republikánského prezidenta, prosazujícího v této oblasti na federální úrovni tradiční demokratickou agendu, reálně podpořenou navýšenými finančními prostředky, které řada států potřebovala (*Kryštof Kozák, in: Růžička – Kozák a kolektiv, 2008, s. 92*).

Na rozdíl od Kozákova příspěvku se zbylé dvě studie věnují dopadu útoku z 11. září 2001 a zahájení tzv. války proti teroru na vztahy mezi federací a státy v oblasti vnitřní bezpečnosti. *Jan Růžička* se ve své studii s názvem *Válka s terorem, federace a státy* zaměřil na vznik Ministerstva pro vnitřní bezpečnost (*Department of Homeland Security*), které představuje jednu z nejviditelnějších odpovědí USA na teroristické útoky z 11. září 2001. Růžička přesvědčivě argumentuje, že vznik tohoto ministerstva nelze vysvětlit na základě byrokratické teorie a stejně tak nebylo jeho zřízení primárně motivováno snahou o další posílení prezidentské moci (prezident Bush se naopak zpočátku stavěl k této iniciativě negativně). Za vhodnější teoretický rámec k vysvětlení okolností vzniku této instituce, jejího významu a dopadu na vztahy mezi federací a státy Růžička považuje Tillyho model vztahu mezi válčením a budováním/posilováním státu. Na jeho základě pak prezentuje souvislost mezi tzv. válkou proti teroru a budováním ministerstva jako nové ústřední instituce, která sice nezpůsobila zásadní změny ve vztazích mezi federací a státy, ale má tendence expandovat do oblastí svěřených státům a využívat jejich struktur k realizaci vlastních cílů.

V poslední studii, nazvané *Federace vs. státy ve výjimečné situaci: hurikán Katrina*, pak *Kamila Stullerová* popisuje, jak se posilování pravomocí federální vlády v oblasti vnitřní bezpečnosti po 11. září 2001 promítlo do organizace systému pomoci při živelních pohromách. Na konkrétním případě činnosti jednotlivých aktérů během hurikánu Katrina zkoumá, zda se splnil předpoklad, že toto zvýšení pravomocí zlepší jeho fungování. Dospěla však k závěru, že při reakci na tuto přírodní pohromu nejvíce selhaly právě federální orgány, a v tomto směru argumentuje, že snaha zajistit efektivní vládu prostřednictvím vychýlení dělby moci ve prospěch federálních orgánů nemusí vést k žádanému cíli.

V závěrečné kapitole, nazvané *Současné vývojové trendy v americkém federalismu*, autoři *Jan Růžička a Kryštof Kozák* na základě porovnání procesů ve vztazích mezi federací a státy, zkoumaných v rámci jednotlivých empirických studií, nabízejí určité obecnější závěry o současném americkém federalismu. Povaha politické moci v USA podle jejich názoru na počátku 21. století nabývá stále jasněji vertikální podobu, kde je federální úroveň čím dál více nadřazena státní úrovni. Současně přitom lze sledovat celkový nárůst moci federální vlády a oslabování kontroly nad ní (*Jan Růžička – Kryštof Kozák, in: Růžička – Kozák, 2008 a kolektiv, s. 134–135*). Ačkoli je tento vývoj důsledkem působení většího počtu

faktorů, za rozhodující faktor autoři považují zvyšující se nároky kladené na vládu a s tím související úvahy, že vyšší efektivitu vládnutí zajistí pouze hierarchické vztahy a posílení pravomocí ústředních (federálních) orgánů v problémových oblastech.

Pokud bych se měl pokusit o celkové zhodnocení práce, mohu konstatovat, že se autorům do značné míry podařilo splnit cíle, které si v úvodu práce stanovili. Z hlediska běžného čtenáře je jejich kniha solidním uvedením do problematiky vývoje amerického federalismu a současně dokladem, že teritoriální studia mohou přes některá úskalí představovat vhodný a vědecky relevantní přístup ke zkoumání řady aktuálních problémů a témat. Prostřednictvím jednotlivých případových studií pak autoři přesvědčivě dokazují, že na počátku 21. století v USA v řadě oblastí střetu federace a států dochází k posilování pravomocí a postavení federální vlády. Autoři podle mého soudu rovněž předložili dostatek důkazů o tom, že minimálně ve zkoumaných oblastech vztahů mezi federací a státy (školsví, vnitřní bezpečnost) byla představa o zlepšení efektivitv vládnutí důležitým faktorem, ovlivňujícím vychýlení dělby moci ve prospěch federální vlády.

K recenzované práci mám jen několik málo kritických poznámek. Jestliže jedním z důvodů vzniku knihy bylo podle autorů podat čtenáři historický a právní rámec, do něhož jsou případové studie zasazeny, a tak mu zprostředkovat jejich porozumění v širších a dlouhodobějších souvislostech, je škoda, že se autoři nerozhodli věnovat se alespoň některým klíčovým etapám vývoje amerického federalismu ve 20. století (Rooseveltův *Nový úděl* ve třicátých letech, Johnsonova „Velká společnost“ v šedesátých letech, neokonzervativní revoluce v osmdesátých a devadesátých letech) podrobněji v rámci samostatných případových studií. Čtenář se v tomto směru musí spokojit se zmíněnou Kühnovou studií, avšak ta se téměř výhradně soustřeďuje na právní vývoj federalismu a jiným aspektům vztahů mezi federací a státy věnuje jen velmi omezenou pozornost. Autoři knihy tak svůj původní záměr představit čtenáři historický a právní vývoj amerického federalismu fakticky splnili jen zčásti.

Ačkoli lze této jejich „nedůslednosti“ litovat, za větší problém považuji skutečnost, že v rámci jednotlivých empirických studií ve druhé části knihy autoři někdy až příliš zjednodušeně interpretují tehdejší politickou situaci, nedoceňují některé specifické rysy amerického zákonodárského procesu a dopouštějí se některých nepřesných tvrzení.

Příkladem takového nepřesného tvrzení je, když uvádějí (*Jan Růžička – Kryštof Kozák, in: Růžička – Kozák, 2008 a kolektiv, s. 24 a 134*), že s výjimkou krátkého období v roce 2002 (kdy načas ztratili většinu v Senátu) měli republikáni mezi léty 2001–2006 plnou kontrolu nejen nad mocí výkonnou, ale i nad mocí zákonodárskou. To však není pravda, neboť demokraté získali většinu v Senátu již v červnu 2001 (po vystoupení senátora Jamese Jeffordse z řad Republikánské strany) a udrželi si ji až do voleb v listopadu 2002.<sup>1</sup>

Pokud jde o zbytek období mezi léty 2001–2006, republikáni sice měli většinu v obou komorách Kongresu, avšak autoři podle mého soudu nedoceňují, jak slabá republikánská většina byla. Například ve 108. Kongresu (3. 1. 2003–3. 1. 2005) v Senátu zasedalo 51 republikánů a 48 demokratů (a s demokraty obvykle hlasující Jeffords), zatímco ve Sněmovně reprezentantů ve stejném období působilo 225–229 republikánů a 205–207 demokratů.<sup>2</sup> Vzhledem k řadě specifických prvků amerického politického systému byla většina, kterou Bushova administrativa v Kongresu disponovala, v praxi v řadě případů spíše „iluzorní“. Pokud chtěl prezident prosadit své programové priority a jednotlivé iniciativy, musel usilovat o získání podpory alespoň některých demokratických zákonodárců. V této souvislosti se pak nabízí otázka, do jaké míry se právě nutnost uzavírat kompromisy alespoň s částí demokratů podílela na onom zdánlivém paradoxu, kdy za vlády republikánského prezidenta dochází v letech 2001–2006 minimálně v některých oblastech k celkovému nárůstu moci federální vlády. Autoři knihy však naneštěstí tomuto faktoru a jeho vlivu na vývoj amerického federalismu na počátku 21. století nevěnovali na rozdíl od jiných faktorů větší pozornost.<sup>3</sup>

Jak jsem již však v úvodu naznačil, navzdory dílčím výhradám hodnotím celkově recenzovanou knihu jednoznačně pozitivně a věřím, že si získá zaslouženou pozornost nejen mezi těmi, kdo se zajímají o americkou politiku nebo o problematiku federalismu, ale třeba i mezi odborníky, věnujícími se problematice evropské integrace.

*Petr Vilímek*

- 
- <sup>1</sup> Poměr hlasů v Senátu se po Jeffordsově odchodu změnil z 50 : 50 (kdy v případě rovnosti rozhodoval hlas viceprezidenta Dicka Cheneyho) na 50 : 49 : 1 (Jeffords přitom sice formálně zůstal nezávislý, avšak ve většině případů hlasoval s demokraty).
- <sup>2</sup> Slabost republikánské většiny nejvíce vynikne ve srovnání s většinami, s nimiž mohli při schvalování svých návrhů počítat někteří Bushovi demokratičtí předchůdci. Tak například po volbách v roce 1962 demokrate disponovali 63 senátory a 259 zákonodárci ve Sněmovně reprezentantů a po volbách v roce 1964 se prezident Lyndon B. Johnson mohl opřít ještě o větší demokratické většiny v obou komorách Kongresu (68 senátorů a 295 členů Sněmovny reprezentantů). Po volbách v roce 1936 pak v Kongresu bylo dokonce 76 demokratických senátorů a 334 členů Sněmovny reprezentantů.
- <sup>3</sup> Určitým vodítkem by tady mohla být shoda výsledné podoby zákonů či programů s původními návrhy administrativy. Bohužel například v případě studie, věnující se problematice reformy základního a středního školství, není ani zdaleka jasné, jak shodný byl původní reformní návrh administrativy s finální verzí zákona, při jejímž vypracování hráli významnou roli vlivní demokratičtí zákonodárci (například Edward Kennedy), a zda zde tedy například nedošlo k významnějšímu posílení pravomocí federální vlády, než s jakým počítal prezident Bush.