

Posudek na dizertační práci

Recentní reformy federalismu v německy mluvících zemích

Marek Chmel

Praha 2016

215str. včetně příloh

Dizertant se ve své práci věnuje tématu, které není v domácí literatuře tak hojně zastoupeno a výjimky jsou téměř opomenuty (viz např. analýza německé ústavní reformy V. Jiráskové). Federalismus je zde často intuitivně spojován s režimem centralizačních ambicí politické většiny na úkor menšin. Předložená práce je jistě dobrou snahou vyplnit stávající proluku ve zkoumání současného stavu uvažování o federalismu, ve zhodnocování zkušeností o jeho účelných formách, ve srovnávání podnětů a inspirací ze zemí, které se s ústavní podobou společenské koexistence různorodosti sžily. Pro české akademické i politické fórum je to oblast vědění, kterou lze reflektovat jak do vztahu k nejbližším sousedům v sousedství v Evropské unii tak i do uvažování o dalším směřování integrace EU. Touto reflexí lze tedy vnímat i případ Švýcarska, jako země, se kterou mají jak EU tak i její členské státy zvláštní vztahy a i přesto, že se švýcarský model nedá přenášet, je vždy referenčním příkladem pro všechny novodobé federace. Již méně a jen s velkou mírou tolerance lze připustit, že Švýcarsko je německy mluvící země. Tento lapsus vnímám jako nešťastnou autorovu zkratku, které se snad dopustil proto, aby využil jazykovou blízkost ke zdrojům z nichž bohatě čerpal a snad i aby spojil historickou a kulturní proximitu ideových zdrojů federalismu. Švýcarsko je jak symbolickým tak i živým příkladem multilingválního společenství.

Autor si svým pojetím, obsahem a cílem práce nastavil širokospektrální ambice, které jsou pozoruhodné a obdivuhodné. Jistou méně pozitivní stránkou je, že práci neváže zcela jednotná metoda komparace, z níž by mohly vycházet závěry práce. Autor sleduje ústavní reformy ve třech evropských zemích: z hlediska historie vzniku federativního uspořádání, z hlediska legitimacy reformního úsilí, z hlediska procesu vzniku a politického a ideového zázemí reformem. Na základě toho pak vyvozuje potenciál EU dospět ke stavu "stále těsnějších vazeb ústavního svazku" a dovozuje, že onen "stále užší svazek" je možná až příliš často brán doslova a chápán jako nezbytná podmínka dosažení evropské federace, namísto zdůrazňování jeho symboliky. Pokud bychom z hlediska srovnávání procesů ústavních reform chtěli být konzistentní, měli bychom vést argumentaci ve stejně srovnatelných kategoriích a klíčových parametrech vztahů mezi různými entitami víceúrovňových forem vládnutí. Autor takový prvek nachází ve formách finančních ústav, neboli v tom, jak se jednotlivé federace vypořádávají s nastavením záruk pro stabilní politický režim, pro ekonomicky vyvážené a prosperující prostředí a pro právně korektní a spravedlivě vymahatelné závazky. Jak poukazuje, v Německu se mění koncept a forma kompetencí a stejně tak i prosazuje vyšší míra "autonomie" spolkových zemí. Podobný pokus je zaznamenáván i v Rakousku. Snad by pro větší názornost a průkaznost bylo vhodné nejen pracovat s výčtem kompetencí, jimiž disponují výlučně spolkové země, ale i ukázat na konkrétní změny, které se ve vysokém školství, například (jak autor poukazuje v případě Německa), projeví.

Autor se převážně a v mnoha detailech inspiroval literaturou z německy mluvícího prostředí. Samotné téma finančního federalismu je však svým vznikem vázané na americký kontext vývoje federalismu (Musgrave, R.A., 1959) a na bohaté zdroje anglicky píšících autorů. Finanční federalismus jako koncept ústavně rozdělených rozpočtů států federace, jako oddělení odpovědnosti za náklady na lokálně

diferencované výdaje a jako odmítnutí kapacity federace přerozdělovat zdroje si osvojila prezidentská administrativa Ronalda Reagana spolu s proudem tzv. New Right. Není neznámé, že thatcherismus byl s novou pravicí sklouben a promítl se do reformy finančních delimitací místních samospráv. O finančním federalismu se tak mluví i v regionalizované Itálii. I čeští ekonomové hovoří o finančním federalismu a to bez normativní konotace. Nemohla bych spravedlivě vyčítat autorovi dizertace, že výše uvedené souvislosti nezná nebo že je opomíjí. Domnívám se však, že jeho některé závěry nemohou být vždy jednoznačně přijaty, právě proto, že vyjadřují jeho názor, aniž by samy vyplývaly z analýzy stavu vývoje kompetencí federovaných jednotek a federací (respektive spolků).

V podrobnostech ještě k některým pasážím textu práce:

Na str.89 autor uvádí na margo příprav ústavní reformy v Německu : ..." přeci jen zde existovalo mnoho zájmových množin, které se vzájemně protínaly a které proti sobě soupeřily...", aniž dále rozebírá, v čem byly neshody, jen označuje nositele rozdílných představ. A posléze na další straně odkazuje na klíčové rozhodnutí A. Merkelové spolu SPD do reformy federalismu jít po volbách v roce 2005. Také velmi sugestivně působí hodnocení "skvělého taktického postupu Angely Merkelové" (str.91) nebo dále "ještě si mohla dovolit luxus ztratit některé hlasy ve vlastní koalici", a přitom nenajdeme vysvětlení, proč hlasování opozice a některých zemí bylo v neprospěch podaného návrhu (str.92). Hovořit o "koňském handlu" v souvislosti s politickým negociačním procesem působí příliš literárně zabarveným dojmem.

Autor si osvojuje kritické postoje z citovaných zdrojů (například zavedený nový systém rozdělení kompetencí v Německu založený na "odchylném zákonodárství" - a to v návaznosti na netransparentnost a nevhodnost oblastí, pro které bylo vyčleněno (str.94) a přitom pozitivně hodnotí politickou shodu a podporu pro nový nástroj kompetenčního rozdělení, které bylo motivováno také odpovědností v provádění unijní legislativy. To působí dojmem, že autor vrství argumenty jiných autorů, aniž by je argumentačně provázal. Na druhou stranu (na str.95) je dobře vysvětlena podstata nového konceptu německého rozdělení kompetencí : *lex posterior derogat priori* pokud spolek transponuje unijní právo zákonem, má aplikační přednost před zemským zákonem. Významné je právě vědět , které jsou to ty oblasti, pro které lze uplatnit odchylný se zákonodárnou pravomoc: lov, ale už ne povolení k lovu (myslivectví nebo i rybolov- není odlišeno), regionální plánování, vodní hospodářství ale i vysoké školství viz článek 72 odst.3 Ústavy.

Významné je sledování kritérií pro přerozdělování zdrojů z federálního rozpočtu ve Švýcarsku (GLA a SLA) podle sociálně demografických ukazatelů a geografických ukazatelů (což není určitě případ USA) na str.150 a násl. A přestože jsou daná relativně objektivně hodnotitelná kritéria, je shoda mezi kantony stejně obtížná vzhledem k různě prosperujícím kantonům -Zug.

Na str. 156 uváděné kritérium "jednou z rakouských vlastností" je malé území (!)- což pravda, pro Švýcarsko platí také"! považuji v dané souvislosti a argumentaci za nevědecký přístup ke srovnávání federací podle územní velikosti!

Str. 191: ..."německy mluvící země"?!: a lze se tím inspirovat pro EU? Autor kritizuje nepochopení federalismu u evropských politiků, avšak nepoužívá stejnou optiku pro hodnocení politiků státních.

Str. 194: "...diskutované recentní reformy v německy mluvících zemích pak boří představu, že federace musí nutně, jako je tomu např. v případě USA, směřovat pouze k hlubší federaci". Ale to nelze vzhledem k fiskálnímu federalismu a nové pravici *reaganismu* tvrdit.

V celém textu jsou používány tabulky a grafy přetištěné z německých zdrojů. Pro případnou publikaci je vhodné průvodní texty přeložit do češtiny.

Dizertační práce je čtivá, po formální i jazykové stránce přehledná. Výše uvedené kritické poznámky a některé výtky neubírají na práci její kvality. **Doporučuji, aby předložená práce byla postoupena k řízení o obhajobě.**

Jana Reschová
Katedra ústavního práva

