

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

2014

Ondřej Rosendorf

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

Komparace belgického a švýcarského federalismu

Ondřej Rosendorf

Plzeň 2014

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Mezinárodní teritoriální studia

Studijní obor Mezinárodní vztahy – britská a americká studia

Bakalářská práce

Komparace belgického a švýcarského federalismu

Ondřej Rosendorf

Vedoucí práce:

PhDr. Mgr. Petr Jurek

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2014

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval(a) samostatně a použil(a) jen uvedených pramenů literatury.

Plzeň, duben 2014

Na tomto místě bych rád poděkoval PhDr. Mgr. Petru Jurkovi za odbornou pomoc, rady a čas, které mi věnoval při psaní této práce. Děkuji.

Obsah

1	ÚVOD	7
2	TEORETICKÝ RÁMEC.....	10
	2.1 Federalismus a federace	10
	2.2 Vznik federací.....	12
	2.3 Distribuce pravomocí ve federacích	13
	2.4 Symetrie a asymetrie ve federacích	16
3	PŘÍPADOVÁ STUDIE: BELGICKÝ FEDERALISMUS	20
	3.1 Vznik a formování belgické federace	20
	3.2 Distribuce pravomocí v belgické federaci.....	24
	3.3 Institucionální struktura na federální úrovni.....	26
	3.4 Institucionální struktura na úrovni členských jednotek	31
	3.4.1 Regiony	35
	3.4.2 Komunity.....	36
4	PŘÍPADOVÁ STUDIE: ŠVÝCARSKÝ FEDERALISMUS	38
	4.1 Vznik a formování švýcarské federace	38
	4.2 Distribuce pravomocí ve švýcarské federaci.....	42
	4.3 Institucionální struktura na federální úrovni.....	44
	4.4 Institucionální struktura na úrovni členských jednotek	48
5	ZÁVĚR	53
6	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	58
7	RESUMÉ	63

1 ÚVOD

Tématem této práce je komparace belgického a švýcarského federativního uspořádání se zaměřením na institucionální strukturu. Belgie a Švýcarsko jsou představiteli dvou odlišných podob federativního uspořádání ve státě. Liší se od sebe nejen způsobem, jakým vznikly, ale také v poměru centralizace k decentralizaci, symetrie k asymetrii či v počtu členských jednotek a jejich pravomocí. Stejně tak se od sebe liší v sociálních nebo kulturních aspektech. Hlavním ohniskem problematiky, kterou se tato práce zabývá, je institucionální rovina jejich federativního uspořádání.

Tato práce je komparativní případovou studií. Hlavní metodou výzkumu je tudíž komparace, komparovanými případy jsou belgický a švýcarský federalismus. K práci je přistupováno empiricko-analytickým způsobem a cílem komparace je poukázat na některé rozdíly, ale také společné rysy, kterými se federace vyznačují, a to se zaměřením na vertikální dělbu moci a institucionální strukturu na jednotlivých úrovních. Smyslem práce je ověřit tvrzení, že švýcarský model federalismu vykazuje vyšší míru decentralizace v institucionálních aspektech a dělbě pravomocí. Za jakých okolností vznikla belgická a švýcarská federace? Jakým způsobem jsou rozděleny pravomoci mezi centrem a členskými jednotkami? Jakými pravomocemi disponují jednotlivé instituce na federální a subfederální úrovni? Tyto a další otázky je třeba si v rámci ověřování výše uvedeného tvrzení položit. Časově je práce zaměřena na období federalizace států specificky od poloviny devatenáctého století v případě Švýcarska, respektive druhé poloviny dvacátého století v případě Belgie a na jejich současnou podobu.

Práce je rozdělena do dvou částí, přičemž její první část je zaměřena na teoretický rámec nezbytný k porovnávání jednotlivých rysů belgické a švýcarské federace. Klíčové je rozlišení mezi pojmy federalismus a federace. Teorií federalismu se v minulosti zabývalo

mnoho autorů, existuje proto mnoho různých definic těchto pojmů. Práce je v tomto ohledu zaměřena na moderní debatu o teorii federalismu, která započala ve druhé polovině dvacátého století. Z této moderní debaty byly vybrány příspěvky autorů, jako jsou Mario Albertini, William Riker, Preston T. King, Robert A. Dahl, Daniel J. Elazar, Ronald L. Watts či Michael Burgess. Belgický a švýcarský federalismus je porovnáván zejména v deskriptivní rovině, je proto nutné rozlišit mezi normativními a deskriptivními pojmy. Další součástí teoretické části této práce je teorie vzniku federací. Okolnosti, za nichž federace vznikají, mají přímý dopad na vertikální a horizontální dělbu moci. V kontextu porovnávání institucionální struktury vybraných případů je proto nutné vymezit základní kritéria vzniku federací a pojmy jako je federace držící pospolu či sbíhající se federace. K porovnání toho, jakým způsobem jsou ve vybraných případech rozděleny pravomoci mezi centrem a členskými jednotkami, je nutné vymezit pojmy, jako jsou reziduální, sdílené či exkluzivní pravomoci. Stejně tak je nezbytné vymezit koncepty symetrie a asymetrie ve federacích. Tyto koncepty jsou ukazateli toho, jakým způsobem jsou ve federaci rozděleny pravomoci a jakou podobu má institucionální struktura na federální a subfederální úrovni. Práce se v tomto ohledu zaměřuje především na ukazatele de iure asymetrie.

Druhá, empirická část práce se zabývá případovou studií belgického a švýcarského federalismu. V obou případech je práce zaměřena na okolnosti, za kterých k federalizaci v těchto zemích došlo. Historický vývoj obou zemí je odlišný, je proto nutné přezkoumat, které události v těchto zemích vedly ke vzniku federativního uspořádání a jak tento vývoj ovlivnil jejich současnou podobu a rozdělení pravomocí mezi centrem a členskými jednotkami. Jádrem práce jsou kapitoly zabývající se distribucí moci a institucionální strukturou vybraných případů. Vertikální rozdělení pravomocí má přímý dopad na rozdělení pravomocí horizontální, respektive na institucionální strukturu federální a subfederální úrovně. Pro porovnání obou případů je proto zapotřebí zjistit, na jaké úrovni vlády spočívají reziduální pravomoci, která úroveň

disponuje jakými exkluzivními pravomocemi a které pravomoci jsou mezi úrovněmi vlády sdílené. V případech obou zemí se dále práce zabývá konkrétní podobou jejich institucionální struktury. Pro porovnání případů je nutné zjistit, jaké zákonodárné, výkonné a soudní instituce existují na které úrovni vlády, jakými pravomocemi disponují, a jakou roli hrají v kontextu belgického a švýcarského federalismu.

Závěr práce je zaměřen na samotnou komparaci vybraných případů. Jak již bylo řečeno, cílem komparace je poukázat na některé rozdíly, ale také společné rysy, kterými se federace vyznačují, a to v souvislosti s okolnostmi, za nichž v zemích federativní uspořádání vzniklo, a dále v souvislosti se samotnou distribucí moci a podobou institucionální struktury na jednotlivých úrovních.

Seznam zdrojů, ze kterých tato práce vychází, zahrnuje ústavní dokumenty, články v odborných periodikách, monografie a kolektivní sborníky psané převážně v anglickém jazyce. Klíčovými zdroji, na nichž stojí osnova této práce, jsou komparativní studie autorů Ronalda L. Wattse a Michaela Burgesse. Příspěvky obou autorů jsou proto parafrázovány jak v teoretické, tak v empirické části práce.

Teoretická část práce vychází především z monografií autorů Ronalda L. Wattse, Michaela Burgesse a odborných článků autorů Alfreda C. Stepana a Charlese D. Tarltona. Z příspěvků těchto autorů byly vybrány teoretické koncepty, na jejichž základě jsou vybrané případy komparovány. Klíčovým typem zdroje, na němž se zakládá empirická část práce, jsou ústavní dokumenty, specificky belgická a švýcarská ústava. Zásadní podíl na této části práce mají také kolektivní sborníky, respektive kapitoly autorů Thomase Fleinera a Krise Deschouwera. Z českého prostředí byly pro empirickou část práce použity také příspěvky autorek Jany Reschové a Blanky Říchové. Významným periodikem z hlediska výzkumu federalismu, z něhož byla pro tuto práci vybrána řada článků, je odborný časopis Publius.

2 TEORETICKÝ RÁMEC

2.1 Federalismus a federace

Teorií federalismu se v minulosti zabývalo mnoho autorů. Až do první poloviny dvacátého století se však debata o federalismu pohybovala spíše na úrovni politické filozofie a obvykle byla součástí debaty o státu jako takovém. Současná teorie federalismu vychází především z moderní debaty, která se rozpoutala v druhé polovině dvacátého století a na níž se podíleli autoři jako Mario Albertini, William Riker, Charlese D. Tarlton, Preston T. King, Daniel J. Elazar, Ronald L. Watts a mnozí další. Existuje proto mnoho definic federalismu a modelů federace (Weger 2008: 97–112).

Nejprve je zapotřebí vymezit základní pojmy. Zatímco federalismus je pojem normativní, jenž se vztahuje k obhajobě víceúrovňového vládnutí a zakládá se na předpokladu, že lze kombinovat prvky jednoty a diverzity, federace a federální politický systém jsou termíny deskriptivní, které se vztahují ke specifickým formám politického uspořádání (Watts 1999: 6–7).

Podle Maria Albertiniho existují dvě koncepce federalismu. První koncepce se zakládá na přístupu, který zkoumá federalismus jako teorii o určitém typu státu, zatímco druhá koncepce je více filozofická a přistupuje k federalismu jako ke kritériu pro definování mnoha aspektů sociálního, ekonomického, morálního i filozofického života. Současná teorie federalismu je nejvíce ovlivněna první ze zmíněných koncepcí (Albertini 2000: 88–89).

Robert A. Dahl definuje federalismus jako systém dvojí suverenity, v němž jsou některé záležitosti exkluzivně v kompetenci určitých lokálních jednotek a nacházejí se ústavně mimo kompetence federální vlády. Zároveň jsou některé záležitosti exkluzivně v kompetenci federální vlády a stojí ústavně mimo kompetence členských jednotek (Dahl 1986: 114).

Podle Prestona T. Kinga, který rozlišuje mezi koncepty federalismus a federace, je stát federální, pouze pokud jsou přítomny dvě dimenze. První dimenzí je federalismus jako filozofický základ každého státu, druhou dimenzí je federace jako základ institucionální struktury státu (King 1982: 76).

Federální stát podle Rikera musí splňovat tři základní podmínky. První podmínkou jsou alespoň dvě úrovně vládnutí na shodném území a nad shodným obyvatelstvem. Druhou podmínkou je, že každá úroveň vládnutí musí být autonomní alespoň v jedné oblasti politiky. Třetí podmínkou je, že autonomie každé vlády musí být zaručena ústavou (Riker 1964: 11).

Podle Lijpharta k těmto základním podmínkám patří také vedlejší charakteristiky, jako je psaná ústava, dvoukomorový parlament, rovná reprezentace či silná disproporcionalita reprezentace členských jednotek ve federálním parlamentu, decentralizovaná vláda nebo právo dílčích složek státu na zapojení do procesu ústavních změn federace a právo měnit vlastní ústavu (Lijphart 1979: 502).

Ke strukturálním charakteristikám federací jako specifického federálního politického systému podle Wattse patří také ústavní distribuce legislativních a exekutivních pravomocí, existence institucí nutných k zajištění mezivládní spolupráce v oblastech sdílených pravomocí, přerozdělování zdrojů mezi federální vládou a členskými jednotkami nezbytných k zajištění jejich autonomie a soudní systém, který zahrnuje soudy, do jejichž kompetence spadá vynášení rozsudků v případech, kdy dojde ke sporu mezi vládami (Watts 1999: 7).

Podle Daniela J. Elazara je federalismus jakýmsi rodem, do kterého spadá řada druhů. Kromě federací sem patří například konfederace, sdružená státnost nebo tzv. *federacy*. V této skupině představují federace specifické uspořádání, ve kterém členské jednotky vládou nad vlastním územím a zároveň sdílí společnou ústavní vládu nad celým územím (Elazar 1993: 190–191).

Elazar tvrdí, že stát může být považován za federální, pouze pokud je federalizováno celé jeho území. Pokud v rámci státu existují určitá autonomní území, ale tento stát si zároveň ponechává úplnou kontrolu nad jinými územími, nelze jej považovat za federální. Nezbytnou podmínkou pro existenci federálního státu je, aby žádná z jednotek nebyla převládající a neměla možnost ohrožit integritu a pravomoci dalších jednotek (Elazar 1993: 193–194).

Pro cíl této práce je nejvíce vyhovující koncepce federalismu, kterou Mario Albertini popisuje jako teorii o určitém typu státu. Stejně tak definice Daniela J. Elazara je pro tuto práci zásadní, neboť belgický a švýcarský federalismus, které jsou v této práci porovnávány, jsou komparovány především jako specifická politická uspořádání, tedy federace, jež Elazar chápe jako určitý druh, který spadá do rodu federalismu. Zásadní definicí pro tuto práci je také definice federálního státu podle Rikera doplněná Arendem Lijphartem a bližší pohled na strukturální charakteristiky federací jako specifického politického systému podle Wattse.

2.2 Vznik federací

Moderní debata o vzniku federací je nejčastěji spojována s Williamem Rikerem. Riker svůj přístup založil na předpokladu, že se lidé v politice chovají racionálně, co se týče politického vyjednávání, které je oboustranně výhodné. Jednou z podmínek vzniku federace je podle Rikera existence takové hrozby, která by aktéry přiměla přistoupit na vyjednávání o vytvoření federativního uspořádání za účelem obrany proti společnému nepříteli. Současně je nezbytné, aby byli tito aktéři ochotni vyjednávat a částečně se vzdát své nezávislosti, aby utvořili federální ústavu (Riker 1964: 11–16). V zásadě se jedná o ústavní vyjednávání mezi budoucími federálními vůdci a vládami původně nezávislých jednotek o sloučení území za účelem navýšení ekonomických a

vojenských kapacit. V praxi však není možné omezit faktory, které hrají roli při politickém vyjednávání, na kritéria, jež Riker stanovil. Vznik každé federace vychází ze složité řady historických zkušeností, které Rikerův výzkum nezahrnuje (Burgess 2006: 80–81). Proces vzniku některých demokratických federací dokonce odporuje Rikerově teorii o politickém vyjednávání. Stepan toto tvrzení dokládá na příkladu Belgie, Španělska nebo Indie. Tyto původně unitární multikulturní státy přešly v průběhu dvacátého století k federativnímu uspořádání, aby předešly svému rozpadu (Stepan 1999: 22).

Stepan rozlišuje dva procesy, které vedou ke vzniku federací. První proces spočívá v tom, že se původně samostatné jednotky spojují, aby vytvořily federální stát. Zbavují se tak části své suverenity, ale současně si zachovávají odlišné identity. Takové federace označuje Stepan jako sbíhající se neboli *coming together*; tímto procesem ke vzniku federací dochází nejčastěji. Druhým procesem je takový, kdy se původně centralizované státy decentralizují, aby vytvořily federativní uspořádání. Tyto federace označuje Stepan jako držící pospolu neboli *holding together* (Stepan 1999: 22–23).

2.3 Distribuce pravomocí ve federacích

Jedním z primárních atributů federalismu, které sdílejí všechny federace, je vertikální rozdělení exekutivních pravomocí. Společně s exekutivou by v horizontální rovině na subfederální úrovni měla existovat také legislativa, která v rámci pravomocí stanovených ústavou vydává zákony platné pro dané území. K tomu musí existovat také soudnictví, jež bude vymáhat dodržování zákonů vydaných subfederální legislativou. Právě existencí legislativních orgánů a systémem soudů je členským jednotkám garantována ústavní autonomie (Cameron, Falletti 2005: 246–248).

Konkrétní rozdělení pravomocí ovlivňují různé geografické, ekologické, bezpečnostní, intelektuální, historické, ekonomické, jazykové, kulturní a demografické faktory. Obecně lze říci, že ve federacích s relativně homogenním složením společnosti disponuje většími pravomocemi zpravidla federální vláda, zatímco ve federacích s relativně heterogenním složením společnosti disponují většími pravomocemi vlády členských jednotek. Je však třeba podotknout, že i ve druhém zmíněném případě by měla federální vláda disponovat alespoň takovými pravomocemi, aby byla schopna odolávat tendencím členských jednotek, které by jinak vedly k procesu fragmentace nebo rozpadu federace (Watts 1999: 35).

Jedním z faktorů, jež ovlivňují konkrétní rozdělení pravomocí, je také proces, který vedl ke vzniku federace. Federace vzniklé spojením původně nezávislých jednotek kladou větší důraz na vymezení specifických pravomocí federální vlády, zatímco zbylé pravomoci jsou přenechány vládám členských jednotek. Naproti tomu federace, které vznikaly devolucí původně unitárního státu, kladou větší důraz na vymezení specifických pravomocí členských jednotek, zatímco zbylé pravomoci spadají do kompetence federální vlády (Watts 1999: 36).

Ve federacích s anglosaskou tradicí disponuje každá úroveň vlády exekutivními pravomocemi ve stejných oblastech, ve kterých disponuje pravomocemi legislativními. Důvodem tohoto rozdělení je přijetí principu odpovědné vlády, podle něhož jsou vlády odpovědné zákonodárným sborům. Tento princip však může být uplatňován pouze tehdy, pokud se exekutivní a legislativní pravomoci překrývají. V důsledku toho pak dochází k upevňování autonomie legislativních orgánů a k zajištění, že vlády budou schopny uplatňovat vlastní zákony v praxi. Příkladem zemí s takovouto tradicí může být například Belgie, Kanada či Austrálie (Watts 1999: 36–37).

Ve federacích evropských se naproti tomu často administrativní odpovědnosti s legislativou nepřekrývají. V mnoha oblastech politiky je administrativa federální legislativy stanovena ústavou do kompetence vlád členských jednotek. V evropských federacích, například ve Švýcarsku nebo v Německu, tak může federální parlament vydávat uniformní legislativu, kterou členské jednotky interpretují po svém s ohledem na různé regionální odlišnosti. V konečném důsledku pak takovýto přístup vyžaduje větší spolupráci mezi federální vládou a členskými jednotkami (Watts 1999: 37).

Co se týče distribuce legislativních pravomocí, rozlišuje Watts tři druhy pravomocí. Jsou jimi: exkluzivní legislativní pravomoci, které upevňují autonomii takové vlády, již jsou přiděleny, a zároveň je jasné, která vláda je za co odpovědná; dále sdílené legislativní pravomoci, které umožňují federální vládě přenechávat odpovědnost za určitou oblast politiky členským jednotkám, pokud se nejedná o záležitost federální důležitosti (federální vláda může těchto pravomocí využívat k vydávání zákonů pro celou federaci, zatímco členským jednotkám je ponechán prostor pro dotváření detailů); a konečně reziduální pravomoci, které jsou ve většině federací přiděleny vládám členských jednotek. Příkladem tohoto modelu mohou být třeba Spojené státy americké, Švýcarsko nebo Austrálie, tedy státy, které vznikly spojením původně nezávislých jednotek. V některých federacích – zvláště v těch, které vznikly devolucí původně unitárního státu – jsou však zbytkové pravomoci přenechány federální vládě. Příkladem může být Belgie, Indie nebo Kanada (Watts 1999: 38–39).

Aby byl stát skutečně federální, je nezbytnou podmínkou, aby měl ve federálním parlamentu druhou komoru. Senát založený na rovné reprezentaci je však v moderních federacích spíše výjimkou než pravidlem. Zásadní problém v otázce reprezentace podle Burgesse spočívá v tom, že participace členských jednotek na vytváření zákonů federace odporuje principu jedna osoba, jeden hlas a teritoriální reprezentace se stává méně a méně efektivní díky tomu, že jsou některé

územní celky nadreprezentovány či podreprezentovány (Burgess 2006: 204–205).

2.4 Symetrie a asymetrie ve federacích

S jednou ze zcela zásadních a průkopnických prací přispěl do moderní debaty o federalismu Charles D. Tarlton. Ve své práci představil koncepty symetrického a asymetrického federalismu, které se staly součástí federalistické terminologie (Weger 2008: 108).

Koncept symetrie podle Tarltona spočívá v míře, do níž členské jednotky sdílí více či méně společných zájmů na federální úrovni. Naproti tomu asymetrie vyjadřuje míru, do které členské jednotky nesdílí společné zájmy (Tarlton 1965: 861).

Ideálním symetrickým federálním systémem by byl podle Tarltona takový systém, který by sestával z jednotek se stejně velkým územím, populací, podobnými ekonomickými rysy, klimatickými podmínkami, státními institucemi či s podobnou kulturou. V takovémto systému by v zásadních otázkách týkajících se politické organizace státu neexistovaly žádné spory mezi jednotkami. Vztah mezi federální vládou a každou z členských jednotek by byl v zásadě stejný a všechny členské jednotky by si byly rovny, co se týče distribuce pravomocí mezi federální a subfederální úrovní. Každá jednotka by byla ve federální vládě zastoupena stejným počtem zástupců a federální vláda by členské jednotky podporovala stejnou měrou (Tarlton 1965: 868).

Ideálním asymetrickým systémem by byl takový systém, jenž by sestával z jednotek s různými zájmy a charakteristikami, které existují v rámci celé společnosti. Každá z členských jednotek by měla unikátní rys nebo řadu rysů, které by ji dělily od ostatních jednotek nebo systému jako celku v řadě významných otázek (Tarlton 1965: 869). Jak symetrický, tak asymetrický systém jsou však pouze ideálními modely a v praxi

neexistuje žádná dokonale symetrická či asymetrická federace (Burgess 2006: 222).

Podle Burgesse, který ve své studii *Comparative Federalism* poskytuje kritický náhled na Tartlonovu teorii, je ale předpoklad, že symetrie vede k souladu a asymetrie k nesouladu, chybný. Podle Tarltona byla hlavním důvodem rozpadu či selhání federativních států právě zmíněná asymetrie. Míra, do níž členské jednotky nesdílejí společné zájmy, je podle této představy paralelní k potenciálu odtržení části federativního státu. Tarlton se domníval, že rozdílnost členských jednotek v asymetrickém modelu může být tak velká, že vylučuje možnost koexistence těchto jednotek pod jednou politickou autoritou. Podle Burgesse je asymetrie ve federacích založena na respektování a toleranci rozdílů a sama o sobě žádné rozdíly nevytváří, pouze je reflektuje, čímž systém získává legitimitu a umožňuje tak dosažení politické stability. Jak de facto, tak de iure asymetrie svědčí o flexibilitě ve federacích, co se týče hledání konsenzu mezi politickými elitami a obyvateli. Asymetrie může být zakotvena v ústavě prostřednictvím distribuce exekutivních a legislativních pravomocí, formulí pro přijímání dodatků k ústavě nebo stanovením kompetencí ústavních soudů (Burgess 2006: 221–225).

Watts rozlišuje dva druhy asymetrie. Jedna je charakteristická pro všechny federace, označuje ji jako politickou asymetrii. Tuto asymetrii podle Wattse vytváří kulturní, ekonomické, sociální a politické faktory, které ovlivňují relativní moc regionálních jednotek, jejich vliv, vztahy mezi nimi navzájem a také jejich vztah k federální vládě. Druhý typ asymetrie, který existuje pouze v některých federacích, označuje Watts jako ústavní. Tento druh asymetrie vychází z nerovné distribuce pravomocí, která existuje mezi jednotlivými regionálními jednotkami a jež je zakotvena v ústavě (Watts 1999: 63).

Politická asymetrie je významná z toho důvodu, že ovlivňuje relativní kapacity jednotek, co se týče jejich schopnosti vykonávat pravomoci, které stanovuje ústava, a podílí se také na vlivu dané jednotky zejména v institucích federální vlády, kde je systém reprezentace členských jednotek založen na počtu mandátů odpovídajícím relativní velikosti jejich populace. Ve většině federací je takovouto institucí dolní komora federálního parlamentu (Watts 1999: 65).

Územně a populačně větší regionální jednotky jsou pak zpravidla dominantnější, a jsou tedy relativně mocnější a vlivnější. Federace, v nichž jedna z regionálních jednotek představuje více než polovinu populace, pak vykazují největší míru nestability. Nestabilitu a napětí mezi jednotkami se federální vláda často snaží řešit vytvářením druhých legislativních komor, v nichž jsou zpravidla nadreprezentovány menší regionální jednotky, nebo redistribucí zdrojů z federální na subfederální úroveň ve prospěch slabších jednotek (Watts 1999: 65).

Ústavní asymetrie se podle Wattse vztahuje k nerovnoměrné distribuci pravomocí, které stanovuje ústava pro různé členské jednotky různým způsobem. Ve většině federací dochází k distribuci legislativních, exekutivních a soudních pravomocí symetricky. Tato distribuce se však často nevztahuje na jednotky, které nejsou plně kvalifikované. Přesto se můžeme setkat s případy, kde ústava explicitně poskytuje asymetrické pravomoci také plně kvalifikovaným jednotkám. Důvodem jsou podle Wattse významné odlišnosti mezi plně kvalifikovanými jednotkami, zejména co se týče velikosti jejich území a populace nebo specifického společenského a kulturního složení daných jednotek (Watts 1999: 66).

Ústavní asymetrii lze podle Wattse vytvářet třemi hlavními cestami. Jednou cestou je povýšení federální autority nad autoritu specifické členské jednotky, což vede ke snížení regionální autonomie jednotky. Druhou cestou je navýšení pravomocí specifické členské jednotky, což vede ke zvýšení její regionální autonomie. Třetí cestou je přijetí takových

ústavních ustanovení, která umožní vládám, aby delegovaly své pravomoci na jiné vlády (Watts 1999: 66–67).

Podobně jako Watts také Burgess rozlišuje dva druhy asymetrie. Asymetrii *de facto* a asymetrii *de iure*. V zásadě se jedná o stejný koncept, o kterém hovoří Watts, přičemž *de facto* asymetrie se podle Burgesse vztahuje k rozdílům mezi členskými jednotkami, co se týče velikosti jejich území, populace nebo ekonomiky, zatímco asymetrie *de iure* spočívá v ústavních a právních procesech, v nichž je k různým členským jednotkám přistupováno různým způsobem (Burgess 2006: 218–220).

K významným faktorům ovlivňujícím *de facto* asymetrii ve federacích Burgess přiřazuje také schopnost členských jednotek vybírat daně a množství finančních zdrojů, se kterými disponují. To se v důsledku odráží na relativní autonomii členských jednotek. Jedním z faktorů *de facto* asymetrie, který se týká reprezentace, je podle Burgesse také role a povaha politických stran ve federacích. Součástí asymetrických stranických systémů jsou zpravidla regionální strany, které hájí zájmy konkrétních členských jednotek (Burgess 2006: 218–220).

Pro cíl této práce je vyhovující definice symetrického a asymetrického modelu federace podle Tarltona s ohledem na Burgessův kritický náhled. Pro rozlišení druhů asymetrie bude v analýze aplikováno Burgessovo rozdělení na *de iure* a *de facto* asymetrii.

3 PŘÍPADOVÁ STUDIE: BELGICKÝ FEDERALISMUS

3.1 Vznik a formování belgické federace

Belgie vznikla jako unitární konstituční monarchie v roce 1830. Oddělením od Spojeného království Nizozemského vznikla zcela nová politická jednotka, jejíž území bylo v minulosti součástí větších entit, jako byla Svatá říše římská, Francie nebo Rakousko. Historie Belgie jako takové však nesahá dále než do roku 1830. Současná federální podoba Belgie je výsledkem dlouhého procesu, který byl zapříčiněn přítomností dvou odlišných jazykových skupin v jednom státě (Deschouwer 2005: 49).

Hlavním důvodem rozpadu Spojeného království Nizozemského byly náboženské a částečně také jazykové spory. Zatímco jižní část původního království byla převážně římskokatolická, na severu dominovalo protestantské náboženství. Kromě toho politické elity na jihu hovořily francouzsky, zatímco holandština byla hlavním jazykem politických elit na severu. Ne všichni obyvatelé nově vzniklé Belgie však hovořili francouzsky. Hranice mezi románskými a germánskými jazyky totiž prochází přímo územím Belgie, takže rozděluje zemi na frankofonní jih, kde žije většina populace Valonů, a sever, kde žije většina holandsky hovořící populace Vlámů. Jednotícím prvkem takto kulturně a jazykově složeného státu bylo právě zmíněné katolické náboženství (Deschouwer 2005: 49–50). Význam jazykové hranice navíc zakrývala skutečnost, že ve všech sférách života dominovala frankofonní elita. Valonská část země byla hlavním centrem průmyslového rozvoje země a v hlavním městě Brusel, které se nachází v severní vlámské části země, začala početně převládat frankofonní část obyvatelstva. Právě příslušníci frankofonní elity vymezili charakter a podobu prvních belgických politických institucí, jejichž úředním jazykem byla zprvu pouze francouzština. Požadavky na zrovnoprávnění jazyků se ze strany Vlámů začaly objevovat až ve dvacátých letech dvacátého století (Říchová 2009: 14–16).

Počátky federalizace Belgie jsou spojeny především s požadavky na kulturní autonomii ze strany holandsky hovořící vlámské části populace a s požadavky na ekonomickou autonomii ze strany frankofonní valonské části populace. První explicitní požadavky na kulturní autonomii zazněly ze strany Vlámů již v roce 1937. Tyto požadavky byly reakcí na kulturní a společenskou dominanci frankofonní elity, která se odrážela v organizaci státu. Právě požadavky na kulturní autonomii stály v roce 1970 u zrodu tří komunit: Francouzské, Vlámské a Německé. Tyto komunity tvoří jeden ze dvou typů federovaných politických jednotek v Belgii. Druhým typem federovaných jednotek jsou regiony, které vznikly jako důsledek požadavků valonské části populace na ekonomickou autonomii v šedesátých letech, jejímž cílem bylo podnítit rozvoj zastaralé průmyslové základny země. Tyto požadavky vedly v osmdesátých letech k vytvoření regionů Valonsko, Flandry a později také Bruselu (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 36).

Jedním z prvních kroků vedoucích k postupné decentralizaci unitárního státu bylo přijetí zákona o rozdělení Belgie do čtyř regionů podle výskytu různých jazykových částí obyvatelstva, který byl schválen v roce 1962. Vznikl tak Vlámský region s převážnou částí holandsky hovořícího obyvatelstva, Valonský region s převážnou částí frankofonního obyvatelstva, oblast s německy hovořícím obyvatelstvem a bilingvní oblast Bruselu. Zákon byl schválen v souvislosti s rostoucím antagonismem mezi dvěma hlavními jazykovými skupinami v zemi, ale problém tímto vyřešen zdaleka nebyl. Nedlouho po přijetí zákona se zastánci výraznějších změn, zejména Vlámové, začali domáhat toho, aby byla větší část pravomocí přenesena z centrální vlády na menší územní celky. Od počátku šedesátých let byl v této souvislosti kladen stále větší důraz na změnu ústavního textu (Říchová 2009: 17–19).

Po několika neúspěšných pokusech se na počátku sedmdesátých let podařilo dojít ke shodě o úpravách ústavního textu. Mezi změny, které vešly v platnost v roce 1974, patřilo především zřízení čtyř jazykových oblastí vymezených zákonem z šedesátých let. Ohled byl při vytváření

nové ústavy brán také na kulturní, sociální, ekonomické změny a státní správu. Byly vytvořeny Kulturní rady pro vlámskou, valonskou a německou část populace a vznikly také Regionální rady pro Valonsko, Flandry a Brusel. V parlamentu byla zavedena jazyková parita a současně jazykové skupiny v parlamentu získaly právo iniciovat změnu či přepracování zákona ohrožujícího jejich zájmy za předpokladu, že tuto změnu podpoří alespoň dvě třetiny poslanců dané skupiny (Říchová 2009: 20).

Za zásadní krok k federalizaci Belgie však lze považovat až ústavní reformu z roku 1980, která poprvé vymezila skutečně významné pravomoci pro členské jednotky (Deschouwer 2005: 51). V platnost vstoupil článek týkající se ustanovení Valonského a Vlámského regionu, na které byly převedeny kompetence v oblasti financí a školství, a Německé komunity. Brusel se stal jedním z regionů až v roce 1988 (Říchová 2009: 21).

Formální vznik federace přinesl až nový ústavní článek z roku 1993. V tomto článku je explicitně uvedeno, že Belgie je federální zemí (Deschouwer 2005: 51). Revize ústavy z roku 1993 potvrzovala rozdělení Belgie do tří autonomních oblastí, tedy na Valonský, Vlámský a Bruselský region. Tyto autonomní regiony získaly do své kompetence všechny rozhodovací pravomoci týkající se rozvoje hospodářství, obchodu a ochrany životního prostředí. Současně došlo k tomu, že Vlámská i Valonská komunita získaly vlastní, přímo volené parlamenty a vlády (Říchová 2009: 21). Právě potřeba uspokojit dvě hlavní jazykové komunity byla a je hnací silou belgického federalismu (Reuchamps 2013: 35).

Jednu z poměrně nedávných změn, které ovlivnily podobu belgické federace, přinesly dohody z Lambermontu z roku 2001. Uzavřením těchto dohod došlo k posílení pravomocí členských jednotek v oblastech hospodářství a sociální politiky. Současně byla členským jednotkám předána dílčí fiskální autonomie (Brzinski 1999: 70). Trendem

v současnosti je posilování autonomie regionů a komunit nejen ve fiskálních záležitostech, ale například také v oblasti zahraničních vztahů. Členské jednotky mohou uzavírat smlouvy se suverénními státy. V současné době patří mezi jedny z nejaktivnějších substátních aktérů na mezinárodní scéně (Paquin 2009: 200–201).

Nejdůležitějším předpokladem vzniku belgického federálního systému bylo uvolnění napětí mezi jazykovými skupinami uvnitř populace. Při vytváření ústavy její autoři nepřihlíželi k existujícím modelům federativních států (Deschouwer 2005: 51). Vznik federalismu v Belgii nebyl tak úplně výsledkem záměrné volby, ale spíše pragmatickým řešením konfliktů mezi dvěma hlavními jazykovými skupinami, které mělo zabránit odtržení části unitárního státu (Reuchamps 2013: 36). V tomto ohledu klasifikuje Stepan belgickou federaci jako *holding together*, tedy jako federaci, která vznikla v rámci procesu, kdy se původně centralizovaný stát decentralizoval, aby vytvořil federativní uspořádání. Ještě v roce 1969 představovala Belgie politický systém se silnými unitárními prvky, nicméně političtí vůdci dospěli k rozhodnutí, že nejlepším a v zásadě jediným řešením, jak udržet stát celistvý s ohledem na jeho multikulturní povahu, bylo vzdát se některých pravomocí a vytvořit plně kvalifikované členské jednotky v rámci federativního uspořádání (Stepan 1999: 20–23).

Podle Burgesse vznik belgické federace nelze vysvětlit pouze na základě Rikerova vojensko-diplomatického předpokladu. Povaha a dopad různých faktorů, které ovlivnily vznik mladších federací, jako je Belgie, jsou odlišné od těch, které daly vzniknout federacím klasickým, jako je Švýcarsko. Touha po politické samostatnosti, pocit kulturní nejistoty nebo vnímání určité hrozby pro stabilitu politického řádu jsou dalšími faktory vzniku federací, které bychom v případě Belgie mohli identifikovat (Burgess 2006: 99–100).

3.2 Distribuce pravomocí v belgické federaci

Reziduální pravomoci v belgické federaci spadají do kompetence federální vlády. V průběhu devolučního procesu byly přidělovány specifické pravomoci regionům, komunitám a jejich institucím, zatímco nespecifikované, zbytkové pravomoci byly ponechány federální vládě (Watts 1999: 29). Tato odstředivá povaha belgického federalismu, kdy v průběhu času dochází k delegování pravomocí z centra na členské jednotky, vysvětluje absenci odkazu na cíle federalismu v ústavě (Reuchamps 2013: 36). Členské jednotky disponují pouze těmi pravomocemi, které jim byly přiděleny v rámci ústavy a zvláštních zákonů (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 39).

Ačkoliv byla v roce 1993 přijata reforma, která měla tento princip obrátit, v praxi k této změně nedošlo (Watts 1999: 29). Článek 35 ústavy říká, že federální vláda má pravomoci pouze v těch záležitostech, které jsou jí formálně přiděleny ústavou a zvláštními zákony, zatímco komunity a regiony disponují pravomocemi ve všech ostatních záležitostech s ohledem na oblasti jejich zájmů (Belgian Const. 2012: čl. 35).

Význam tohoto článku je však v současné době spíše symbolický. K tomu, aby článek 35 vstoupil v platnost, totiž musí být podniknuty dva zvláště obtížné kroky. Musí být vytvořen ústavní soupis záležitostí, které budou spadat do pravomocí federální vlády, a musí být přijat tzv. zvláštní zákon, který určí, zdali získají reziduální pravomoci komunity nebo regiony (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 40). Vzhledem k tomu, že nedošlo ke shodě na tom, jakými pravomocemi by měla federální úroveň disponovat, v praxi mají regiony a komunity pouze ty pravomoci, které jim explicitně přiděluje ústava a zvláštní zákony, zatímco reziduální pravomoci zůstávají federální vládě, z čehož vyplývá, že je belgický federalismus v podstatě stále otevřený novým změnám (Deschouwer 2005: 54–55).

Formálně nemá belgický federalismus žádné překrývající se pravomoci. V belgické federaci funguje princip exkluzivity pravomocí. K jakékoliv záležitosti se vztahují pravomoci buď pouze federální vlády, nebo regionu či komunity, a neexistuje tak žádná formální hierarchie překrývajících se pravomocí (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 42).

Navzdory principu exkluzivity existuje řada výjimek, které spočívají v zachování ekonomické a monetární unie, kde funguje volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu, a to i na úkor autonomie členských jednotek. Zvláštní zákony vyhrazují pro federální vládu kompetence v takových oblastech, jako je monetární politika, pracovní právo, politika cen a příjmů, soutěže či intelektuálního vlastnictví (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 41).

Podle článku 170 belgické ústavy a zákona schváleného 23. ledna 1989 mohou komunity a regiony ukládat daně pouze v záležitostech, které ještě nejsou zdaněné federální vládou. Zároveň ale platí, že pokud dojde k uložení federální daně v dané záležitosti, má tato federální daň přednost před existujícími komunitními nebo regionálními daněmi (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 41).

V praxi stojí za řadou překrývajících se pravomocí nevyhnutelné smazávání hranic mezi federálními, regionálními a komunitními kompetencemi (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 42). Zdravotní politika spadá do kompetencí komunit, ale zároveň politika sociálního zabezpečení, která zahrnuje zdravotní péči, spadá do kompetencí federální vlády. Sociální zabezpečení zahrnuje pojištění pro případ nezaměstnanosti, ale pracovní politika je zároveň záležitostí regionů. Doprava je regionální, ale železniční systém federální (Deschouwer 2005: 57–58).

Přestože cílem státních reforem bylo vyhnout se nutnosti hledat společné řešení, spolupráce v některých oblastech je nevyhnutelná. Tím, že došlo k přenesení významných pravomocí na poměrně malé oblasti v

rámci malých jazykových komunit a regionů, je ve výsledku posílena potřeba spolupráce (Deschouwer 2005: 58).

Potřebu užší spolupráce mezi jednotkami navíc posiluje fakt, že obě dvě hlavní jazykové komunity disponují řadou veto pravomocí. V situaci, kdy by jedna ze stran odmítla spolupracovat, by nevyhnutelně došlo k zablokování celého systému. V takovém případě by na následky veta doplatily všechny strany, což je jeden z důvodů, proč se v Belgii daří nalézt společné řešení i přes vysoký potenciál konfliktů. Ve výsledku je tak k fungování belgického systému, který formálně nemá překrývající se pravomoci, potřeba vysoký stupeň spolupráce (Deschouwer 2005: 58–59).

3.3 Institucionální struktura na federální úrovni

Moc výkonná podle ústavy náleží belgickému králi, avšak žádný z králových kroků nemůže nabýt platnosti, pokud není stvrzen spolupodpisem jednoho z členů kabinetu, který tímto na sebe přebírá veškerou zodpovědnost v dané záležitosti (Belgian Const. 2012: čl. 37, 106). V praxi je tak moc výkonná tvořena federální vládou v čele s premiérem a jeho kabinetem, zatímco panovník je především symbolem státní celistvosti a je pokládán za záruku práva, stability a jednoty země (Říchová 2009: 22).

Přestože je role panovníka spíše symbolická, disponuje také určitými faktickými pravomocemi. Mezi tyto pravomoci patří například právo rozpustit dolní komoru (Říchová 2009: 23). V případě, že dolní komora vyjádří federální vládě nedůvěru nebo se federální vládě důvěru dolní komory nepodaří získat a dolní komora zároveň nenavrhne nového premiéra, který by vládu sestavil, má panovník právo dolní komoru rozpustit. Součástí procesu rozpuštění dolní komory je také rozpuštění horní komory (Belgian Const. 2012: čl. 46).

Postavení premiéra a jeho kabinetu v rámci belgického systému nevyplývá přímo z formulací obsažených v ústavě, ale je spíše záležitostí všeobecné shody. Mezi významné pravomoci premiéra patří koordinace činnosti vlády jako celku a rozhodování o uskutečňování vládní politiky. Premiér má také relativní svobodu v utváření struktury svého kabinetu (Říchová 2009: 23).

K rozhodování ve vládě dochází prostřednictvím konsenzu, nikoliv hlasováním (Deschouwer 2005: 61). Počet členů vlády není v Belgii přesně stanoven (Říchová 2009: 23). Platí však, že maximální počet členů kabinetu je 15, přičemž 7 ministrů musí pocházet z Vlámské komunity a 7 z Francouzské komunity. Premiér je považován za jazykově neutrálního. K 15 ministrům může být přidělen různý počet sekretářů, na něž se však pravidlo jazykové rovnosti nevztahuje. V praxi vybírají ministry vůdci politických stran, přičemž rozhodujícím kritériem při sestavování vlády je, aby byli vybraní členové přijatelní pro všechny vládní strany (Deschouwer 2005: 61–62). Vybraní ministři se totiž zodpovídají členům dolní komory (Belgian Const. 2012: čl. 101). I přesto, že byla v důsledku mnoha reforem přenesena velká část pravomocí na členskou jednotku, zachovala si federální vláda řadu významných kompetencí. Mezi tyto kompetence patří mimo jiné i regulace cen, politika trhu práce nebo politika sociálního zabezpečení (Deschouwer 2005: 64–65).

Federální vláda vybírá většinu daní, nicméně značná část příjmů z těchto daní je vyhrazena pro vlády na subfederální úrovni (OECD 2011: 40). V rámci v pořadí šesté státní reformy má být navíc do roku 2015 převedena řada výdajových pravomocí z federální úrovně na vlády komunit a regionů. Zhruba dvě třetiny výdajových pravomocí mají být převedeny na komunity v oblastech, jako je například zdravotní péče (OECD 2013: 17).

Moc zákonodárná je na federální úrovni tvořena dvoukomorovým parlamentem, který má čtyřleté funkční období (Říchová 2009: 29–30). Legislativní iniciativa jako taková však náleží na federální úrovni kromě parlamentu také panovníkovi, respektive federální vládě (Belgian Const. 2012: čl. 36, 106).

Celkový počet členů horní komory je 71. Z nich je 40 voleno přímo, přičemž 25 těchto senátorů pochází z vlámské jazykové skupiny a 15 z frankofonní skupiny. Dalších 20 senátorů je jmenováno paritně z řad členů parlamentu Vlámské a Francouzské komunity a 1 senátor z parlamentu Německé komunity. Dodatečně 6 senátorů jmenují výše zmínění senátoři zastupující Vlámskou komunitu a 4 senátory jmenují výše zmínění senátoři zastupující Francouzskou komunitu (Belgian Const. 2012: čl. 67). Podle tohoto klíče se belgičtí senátoři dělí do tří jazykových skupin, které reflektují zastoupení jednotlivých komunit v celkovém počtu obyvatel země. V tomto složení zastupuje 41 senátorů zájmy Vlámské komunity, 29 senátorů zájmy Francouzské komunity a 1 senátor zájmy Německé komunity (Říchová 2009: 32). Složení Senátu tedy odpovídá rozdělení země na jazykové komunity a regiony v něm nejsou přímo reprezentovány (Deschouwer 2005: 61).

Dolní komora federálního parlamentu sestává ze 150 členů (Belgian Const. 2012: čl. 63). V čele dolní komory parlamentu stojí předseda, do jehož kompetence spadá řízení jednání, určování data k projednávání předložených návrhů či rozhodování o přijatelnosti navržených textů (Říchová 2009: 30).

Ačkoliv jsou členové obou komor rozděleni do dvou jazykových skupin, reprezentují podle ústavy národ jako celek (Belgian Const. 2012: čl. 42, 43). Rozdělení na jazykové skupiny je však nezbytné k zajištění dvojí většiny potřebné k přijímání zvláštních zákonů. Příslušnost člena parlamentu k té které z jazykových skupin je pak určována podle toho, v jakém volebním obvodu byl zvolen. Zastupitelé zvolení v bruselském volebním obvodu musí dát najevo svou jazykovou příslušnost složením

přísahy v jednom z jazyků (Deschouwer 2005: 61). Pakliže se navrhaný zákon dotýká zájmů jedné ze tří jazykových komunit, je k jeho schválení potřeba většinová podpora obou hlavních komunit v obou komorách federálního parlamentu, přičemž každá z komunit může využít právo veta (Říchová 2009: 30).

Veškerá rozhodnutí jsou v parlamentu schvalována absolutní většinou, přičemž žádná z komor nemůže prosadit usnesení, aniž by byla přítomna více než polovina jejích členů (Belgian Const. 2012: čl. 53). Návrhy zákonů mohou být předloženy jako první kterékoliv z komor, pouze v záležitostech týkajících se finančních zákonů musí být návrhy jako první předkládány Sněmovně zastupitelů (Říchová 2009: 29).

Vztah mezi horní a dolní komorou je asymetrický, což je dáno tím, že pravomoci Senátu jsou specifikované, a tedy limitované. Pouze v záležitostech týkajících se základní státní struktury, mezinárodních smluv a rolí monarchy má Senát stejné pravomoci jako dolní komora. Důležitá je role Senátu zejména při přijímání zákonů o ústavních reformách nebo při přijímání zvláštních zákonů upravujících status a pravomoci regionů a komunit. Přijímání zákonů regulujících odpovědnosti ministerstev, rozpočet nebo armádní kapacity spadá výhradně do kompetencí dolní komory (Deschouwer 2005: 60–61).

Skutečnost, že je federální parlament rozdělen do dvou jazykových skupin, vede k tomu, že zde existují dva paralelní stranické systémy. Jeden sestává z vlámských, druhý z francouzských politických stran. Existují tedy oddělení vlámských a valonských sociálních demokratů, liberálů, křesťanských demokratů a zelených. Až na drobné výjimky proti sobě ve federálních volbách tyto strany nesoutěží (Swenden 2002: 73). Neexistují tedy žádné celostátní politické strany, které by hájily zájmy centra. Vlámští a valonské strany hájí spíše vlastní zájmy na úkor centra, zároveň jsou ale nuceny dohodnout se mezi sebou tak, aby byly schopné vytvořit federální vládu (Weger 2007: 41).

Moc soudní v belgické federaci náleží federálním soudům, jejichž rozhodnutí jsou vykonávána ve jménu krále (Belgian Const. 2012: čl. 40). Soudní systém je zcela federální, neexistují žádné subfederální soudní systémy, což znamená, že soudy kromě federálních zákonů pracují také se všemi dekrety a nařízeními regionů a komunit (Deschouwer 2005: 65–66).

Nejvyšším soudním orgánem pro celou Belgii je tzv. Kasační soud, který funguje jako nejvyšší odvolací soud a má právo zrušit rozhodnutí všech nižších soudů (Říchová 2009: 33). Kromě toho zde existuje pět odvolacích soudů s působností rozdělenou do pěti oblastí, které sestávají z různého počtu provincií. Patří sem odvolací soud pro Brusel, Gent, Antverpy, Liège a Mons (Belgian Const. 2012: čl. 156). Tyto odvolací soudy mají právo přezkoumávat rozhodnutí nižších soudů a současně fungují jako první stupeň, k němuž lze podávat stížnosti a návrhy týkající se činnosti nejvyšších vládních úředníků (Říchová 2009: 33).

Přezkum právních předpisů spadá podle článku 142 belgické ústavy do výhradní pravomoci Ústavního soudu (Belgian Const. 2012: čl. 142). Jak již bylo řečeno, mezi tyto právní předpisy patří kromě federálních zákonů také nařízení a dekrety regionů a komunit (Deschouwer 2005: 66). Pravidla, v souladu s nimiž tyto právní předpisy musí být, jsou obsažena v ústavě a ve zvláštních zákonech. Ústavní soud sestává z 12 soudců, z nichž 6 patří do vlámské a dalších 6 do frankofonní jazykové skupiny. Jeho úkolem je dohlížet na dodržování ústavy a správné rozdělení pravomocí mezi federální a subfederální úrovní. V případě, že dojde k porušení ústavy, má právo zrušit a pozastavit platnost právních předpisů (Portál evropské e-justice 2012).

3.4 Institucionální struktura na úrovni členských jednotek

Současná podoba belgické federace je především výsledkem ústavních reforem ze sedmdesátých a osmdesátých let. Na základě těchto reforem došlo k rozdělení země podle jazykových a teritoriálních kritérií a vznikly tak tři regiony a tři komunity, které dohromady tvoří šest členských jednotek belgické federace (Beaufays 1988: 66). Mezi tři regiony patří Vlámský, Valonský a Bruselský a mezi tři jazykové komunity patří Francouzská, Vlámská a Německá (Říhová 2009: 33). Tyto jednotky nemají vlastní soudnictví, disponují však exekutivními a legislativními pravomocemi, do jejichž složení a fungování nemá federální vláda právo zasahovat. Každá z členských jednotek vydává zákony se stejnou váhou, jakou mají federální zákony. Tento princip platí s částečnou výjimkou pro Bruselský region. Zatímco výstupem legislativních orgánů komunit, Vlámského a Valonského regionu jsou tzv. dekrety, výstupem regionu Brusel jsou tzv. nařízení (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 38–39).

Teritoriální rozdělení pravomocí tří regionů a tří komunit je vymezeno podle čtyř jazykových oblastí stanovených v roce 1963 (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 39). Vzhledem k tomu, že v Bruselském regionu dochází k překrytí působnosti dvou jazykových komunit, obyvatelé Bruselu tak nepatří oficiálně ani do jedné z komunit. Služby zde poskytují jak Vlámská, tak Francouzská komunita a občané mají právo na výběr mezi nimi. Stejný princip je uplatňován také ve volbách do parlamentu Bruselského regionu, v nichž si voliči musí vybrat ze seznamu buď frankofonních, nebo vlámských kandidátů (Deschouwer 2005: 55–56).

Ačkoliv se dekrety vydávané komunitami vztahují k institucím a osobám v holandsky a francouzsky hovořících oblastech, teritoriální rozdělení pravomocí Vlámské a Francouzské komunity zasahuje také do bilingvního regionu Brusel. Dvě hlavní komunity v tomto regionu působí

současně, každá v rámci vlastní oblasti zájmů, ale nezávisle na sobě. V praxi pak občané Bruselu podléhají legislativě buď Vlámské, nebo Francouzské komunity v závislosti na tom, která z komunit spravuje jimi využívané instituce (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 39). Překrývání se dvou jazykových komunit je příkladem tzv. neteritoriálního federalismu. Občané žijící v tomto regionu nepatří oficiálně ani do jedné z jazykových komunit (Deschouwer 2005: 54).

Pravomoci regionů a komunit nejsou explicitně zmiňované v ústavě, ale jsou na seznamu zvláštních zákonů. V praxi jsou tímto způsobem přidělovány pravomoci členským jednotkám od doby ústavních změn z počátku sedmdesátých let. Tyto zvláštní zákony musí být přijaty oběma komorami parlamentu s dvouřetinovou většinou, která zároveň představuje většinu v rámci vlámské a frankofonní jazykové skupiny ve federálním parlamentu. Obecně platí, že regiony získávají takové pravomoci, které lze vykonávat na teritoriální bázi, zatímco komunity získávají pravomoci, které se vztahují k jednotlivcům (Deschouwer 2005: 52–53).

Pro belgickou federaci je specifická značná míra asymetrie mezi členskými jednotkami. Tato asymetrie spočívá v rozdílech mezi regiony a komunitami jako takovými, ve vztazích mezi jednotlivými regiony a komunitami a jejich institucemi a zejména v nerovném postavení regionu Brusel a Německé komunity (Watts 1999: 29).

Belgická federace má několik charakteristik silné de facto asymetrie. Regiony jsou poměrně odlišné, co se populace týče. V regionu Valonsko žije zhruba 33% obyvatel, v regionu Flandry zhruba 58% a v regionu Brusel zhruba 9% obyvatel. Podobná de facto asymetrie existuje také mezi jazykovými komunitami. Celkově má Vlámská komunita zhruba 6 000 000 obyvatel, Francouzská komunita zahrnuje zhruba 4 150 000 obyvatel a Německá komunita čítá zhruba 70 000 obyvatel. Kromě územních a jazykových charakteristik se na de facto

asymetrii podílí také rozdílná socioekonomická situace v členských jednotkách. HDP na hlavu je nejvyšší v regionu Brusel a nejnižší v regionu Valonsko (Swenden 2002: 68–69).

De iure asymetrie vzniká v belgické federaci především v důsledku nedokonalého překrytí hranic regionů a komunit, protože Vlámská komunita sestává z holandsky hovořících obyvatel žijících částečně ve Vlámském a Bruselském regionu a Francouzská komunita sestává z frankofonních obyvatel žijících částečně ve Valonském a Bruselském regionu, takže obyvatelé regionu Brusel závisejí na Vlámské a Francouzské komunitě, co se výkonu kompetencí komunit týče. Protože je Německá komunita tvořena německy hovořícími obyvateli žijícími v regionu Valonsko, závisejí tito občané podobně na Valonském regionu, co se vykonávání regionálních kompetencí týče (Swenden 2002: 74).

Článek 118 dává Valonskému regionu, Francouzské a Vlámské komunitě právo modifikovat do určité míry pravidla své vlastní organizační struktury vytvořené prostřednictvím zvláštních zákonů o institucionální reformě, která schvaluje federální vláda. Toto právo se však nevztahuje k Německé komunitě ani k Bruselskému regionu (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 48).

Podle článku 137 belgické ústavy mohou parlamenty a vlády Vlámské a Francouzské komunity vykonávat kompetence Vlámského a Valonského regionu (Belgian Const. 2012: čl. 137). V případě Vlámského regionu a komunity k takovému spojení došlo, přičemž region Brusel, v němž žije část Vlámské komunity, byl do této struktury prostřednictvím zvláštních opatření také zapojen (Keating 1999: 81). V případě Valonského regionu a Francouzské komunity však k takovému spojení nedošlo, což je jeden z dalších faktorů, které přispívají k vyšší míře asymetrie ve federaci (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 48).

Parlament Francouzské komunity, Valonského regionu a Komise Francouzské komunity v Bruselském regionu mohou na základě společné dohody rozhodnout o tom, že kompetence vlád a parlamentů Valonského regionu a Komise Francouzské komunity budou buď zcela, nebo částečně vykonávány Francouzskou komunitou. K přijetí takového zákona je třeba dvoutřetinová většina hlasů v parlamentu Francouzské komunity a absolutní většina hlasů v parlamentu Valonského regionu a Komise Francouzské komunity v Bruselském regionu (Belgian Const. 2012: čl. 138). Na straně Valonů však k takovému spojení zatím nedošlo. Regionální a jazykové hranice se zde shodují daleko méně než v případě Vlámů. Velká část frankofonních obyvatel v Bruselu se neztotožňuje s Valonskem. Kvůli praktickým obtížím s poskytováním služeb a zejména se zvyšováním daní na území, které není jasně vymezeno, jsou proto povinnosti komunity do značné míry vykonávány institucemi Valonského regionu a Komisí Francouzské komunity v Bruselském regionu (Keating 1999: 82). Přesto existuje několik případů, kdy k takovému převedení kompetencí došlo. Jedná se zejména o záležitosti týkající se turismu, sportovních zařízení nebo školní dopravy. Fakt, že ústava nestanovuje ekvivalentní řešení pro Vlámský region, Vlámskou komunitu a Komisí Vlámské komunity v Bruselu, je jedním z dalších důkazů de iure asymetrie ve federaci (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 49).

Vláda a parlament Německé komunity a Valonského regionu mohou na základě společného návrhu rozhodnout o tom, že parlament a vláda Německé komunity budou buď zcela, nebo částečně vykonávat kompetence Valonského regionu (Belgian Const. 2012: čl. 139). Takovéto převedení kompetencí bylo uskutečněno například v oblasti turismu. Možnost převedení zodpovědností je dalším faktorem, který prohlubuje asymetrii mezi regiony na jedné straně a komunitami na straně druhé. Zároveň ale tato praxe umožňuje regionům a komunitám spolurozhodovat o tom, jakými pravomocemi budou ty které jednotky disponovat, což

posiluje jejich autonomii (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 48–49).

3.4.1 Regiony

Institucionální struktura na úrovni regionů podle belgické ústavy zahrnuje legislativní a exekutivní orgány pro Valonský, Vlámský i Bruselský region. Členové regionálních parlamentů jsou voleni na pětileté období a členové regionálních vlád jsou voleni z řad členů parlamentů (Belgian Const. 2012: čl. 39, 115, 117, 122). Do pravomocí regionů spadají především záležitosti týkající se hospodářského rozvoje, zemědělství, dopravy, ochrany životního prostředí a obchodu (Říchová 2009: 35). Valonský a Vlámský region mají identickou zodpovědnost a pravomoci a jejich vztah je symetrický, zatímco postavení regionu Brusel vytváří mezi regiony jistou míru asymetrie (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 48).

Parlament Valonského regionu čítá 75 přímo volených poslanců. Zákony schvalované tímto parlamentem mají podobu dekretů, které mají stejnou váhu jako federální zákony. Vláda Valonského regionu v čele s premiérem sestává z 6 ministrů (Říchová 2009: 35).

Instituce Vlámského regionu se překrývají s institucemi Vlámské komunity a v současné době fakticky neexistují samostatné regionální instituce. Kompetence parlamentu Vlámského regionu a vlády tedy vykonávají parlament a vláda Vlámské komunity (Říchová 2009: 35).

Parlament Bruselského regionu je tvořen stejně jako v případě Valonského regionu 75 přímo volenými poslanci. Zákony vydávané tímto parlamentem mají podobu nařízení, která mají stejnou váhu jako federální zákony nebo dekreta Vlámského a Valonského regionu (Říchová 2009: 35). Tato nařízení však na rozdíl od dekretů podléhají širší soudní kontrole a v některých oblastech dokonce přímé kontrole federální vlády

(Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 48). Vláda Bruselského regionu v čele s premiérem sestává ze čtyř ministrů, kteří zastupují paritně dvě hlavní komunity. Specifická situace v tomto regionu však vedla k vytvoření dalších institucí, které plní významné kompetence a reflektují jazykové složení regionu. Patří mezi ně Komise Francouzské komunity, Komise Vlámské komunity a Společná komise pro Francouzskou a Vlámskou komunitu. První dva zmiňované orgány mají stejné pravomoci v oblasti školství, kultury, zdravotnictví a jsou tvořeny členy parlamentu a vlády Bruselského regionu podle toho, ke které z jazykových skupin náleží. Tyto komise navíc mohou vzájemně vetovat svá rozhodnutí. Společná komise pro obě komunity sestává paritně ze 2 frankofonních a 2 vlámských ministrů v čele s předsedou vlády Bruselského regionu (Říchová 2009: 35–36). Členové parlamentu Bruselského regionu nemohou pozměňovat podobu svých institucí jako ostatní regiony. Aby byly ochráněny zájmy vlámské menšiny v Bruselu, je k takové změně potřeba získat souhlas federálního parlamentu se shodou obou jazykových skupin (Swenden 2002: 75).

3.4.2 Komunity

Institucionální struktura na úrovni komunit podle belgické ústavy zahrnuje legislativní a exekutivní orgány pro Vlámskou, Francouzskou i Německou komunitu. Členové komunitních parlamentů jsou voleni na pětileté období a členové komunitních vlád jsou voleni z řad členů parlamentu. Do kompetencí parlamentů jazykových komunit spadají oblasti zahrnující kulturní záležitosti, vzdělání, spolupráci s ostatními komunitami a mezinárodní spolupráci, včetně uzavírání smluv v záležitostech týkajících se dvou výše zmíněných oblastí. Kromě toho regulují parlamenty také záležitosti vztahující se na osoby a v neposlední řadě používání jazyka v administrativních záležitostech (Belgian Const. 2012: čl. 115, 117, 121, 122, 127–129). Vztah mezi Vlámskou a

Francouzskou komunitou je symetrický, avšak postavení Německé komunity vytváří jistou míru asymetrie, neboť je z větší části oproštěna od kompetencí v oblasti jazykové politiky (Dumont, Lagasse, Van der Hulst, Van Drooghenbroeck 2006: 48).

Parlament Francouzské komunity sestává z 94 poslanců, z nichž 75 jsou současně členové parlamentu Valonského regionu a 19 poslanců jsou současně členové parlamentu Bruselského regionu. Vláda Francouzské komunity sestává ze 3 ministrů v čele s premiérem, z nichž alespoň jeden musí pocházet z Bruselu (Říchová 2009: 36).

Parlament Vlámské komunity čítá 124 poslanců, z nichž 118 jsou současně členové parlamentu Vlámského regionu a 6 poslanců jsou současně členové parlamentu Bruselského regionu. Vláda Vlámské komunity sestává z 10 ministrů v čele s premiérem, z nichž alespoň jeden musí pocházet z Bruselu. Jak v případě Francouzské, tak Vlámské komunity se ministři a poslanci zastupující Brusel nepodílejí na rozhodování a hlasování v záležitostech, které spadají do kompetence Vlámského a Valonského regionu (Říchová 2009: 37).

Parlament Německé komunity tvoří 25 přímo volených členů, z jejichž řad je vybrán vždy jeden zástupce do federálního senátu. Vláda sestává ze dvou ministrů v čele s premiérem (Říchová 2009: 37).

4 PŘÍPADOVÁ STUDIE: ŠVÝCARSKÝ FEDERALISMUS

4.1 Vznik a formování švýcarské federace

Kořeny švýcarského federalismu sahají do třináctého století. V roce 1291 se spojily tři kantony Uri, Schwyz a Unterwalden v tzv. Věčný spolek, který se stal základem budoucí Švýcarské konfederace (Adamová 1997: 33). Hlavním popudem ke vzniku tohoto spolku byla vzájemná obrana kantonů před vnějšími nepřáteli, zejména Burgundy a Italy (Reschová 2002: 251).

K rozšiřování konfederace o další členy docházelo postupně prostřednictvím bilaterálních a multilaterálních smluv, přičemž v mnoha případech přistupovaly kantony ke konfederaci nikoliv dobrovolně, ale až poté, co byly vojensky poraženy (Reschová 2002: 251). Ze smluv, které mezi sebou uzavíraly, vyplývalo, že se zavazovaly ke vzájemné spolupráci nejen v kontextu vojenských hrozeb. Kromě zabezpečení obrany před vnějšími nepřáteli šlo také o udržení vnitřního řádu a pořádku na území konfederace. Smluvní ujednání zmiňovala soudržnost a věrnost členů jednoho svazku vůči druhému a zdůrazňována byla také rovnoprávnost všech členů (Adamová 1997: 33–34).

Počet členů konfederace se v šestnáctém století ustálil a zůstal stejný až do období tzv. velké francouzské revoluce, která odstartovala řadu radikálních změn. Tyto změny sehrály významnou roli při formování dnešní podoby švýcarské federace. Teprve od roku 1815 začala vznikat vícejazyčná struktura, která je jedním z charakteristických rysů dnešního Švýcarska. Několika frankofonním a italsky hovořícím územním celkům byl přiznán status kantonu a celkový počet členských jednotek se zvedl na pětadvacet (Burgess 2006: 82).

Po občanské válce mezi konzervativními katolickými a liberálními protestantskými kantony, ke které došlo v roce 1847, byla ratifikována nová ústava, jejímž přijetím vzniklo formálně v roce 1848 federativní

uspořádání (Burgess 2006: 82). Moderní Švýcarsko, které vzniklo na základě této ústavy, čítalo pětadvacet kantonů, včetně šesti polokantonů. Šestadvacátý kanton Jura vznikl poměrně nedávno, a to rozdělením kantonu Berne na konci sedmdesátých let na dvě části (Fleiner 2002: 97–98). V době založení federace si všech pětadvacet kantonů ponechalo svou státnost, své vlastní ústavy a většinu své politické autonomie. Na federální vládu kantony převedly pouze několik kompetencí a zajistily si tak dohled nad rozhodováním centrálních autorit (Linder, Vatter 2007: 95). Federativní uspořádání ve Švýcarsku vzniklo a existuje díky vůli kantonů (Fleiner 2002: 99).

S ohledem na tento vývoj klasifikuje Stepan švýcarskou federaci jako *coming together*, tedy jako federaci, která vznikla v rámci procesu, který spočívá v tom, že se původně samostatné jednotky spojují, aby vytvořily federální stát, přičemž se vzdávají části své suverenity (Stepan 1999: 22–23). Výsledkem ústavy z roku 1848 byla slabá federace se silnou autonomií kantonů. Struktura vertikálního rozdělení moci umožnila mírové soužití národů, řešení konfliktů mezi členskými jednotkami a dala vzniknout švýcarské společnosti, která do roku 1848 prakticky neexistovala. Při vytváření ústavy byl kladen důraz zejména na ochranu francouzsky, italsky a rétorománsky hovořících částí obyvatelstva proti zvůli německy hovořící většiny obyvatel. Ve dvacátém století pak bylo vertikální rozdělení moci doplněno o prvky horizontálního rozdělení (Linder, Vatter 2007: 95–96).

Konceptuální posun v roce 1848 od konfederativního uspořádání k federativnímu byl způsobem švýcarskou občanskou válkou. V tomto ohledu je naplněn Rikerův vojensko-diplomatický předpoklad vzniku federací. Nelze však přehlížet další faktory, které sehrály roli ve vzniku federace. Těmito faktory byly například ekonomické důvody, tlak sousedních států, demokracie a sdílené společenské hodnoty. Vznik a formování švýcarské federace jsou daleko složitější, než předpokládá Riker, ačkoliv přítomnost vnitřních bezpečnostních hrozeb byla

pravděpodobně jedním z nezbytných faktorů, které ovlivnily vznik moderního Švýcarska (Burgess 2006: 82–84).

V první polovině devatenáctého století začaly nově industrializované kantony požadovat odstranění hranic kantonálních trhů, které byly překážkou v ekonomických aktivitách. Důvodem pro konceptuální změnu bylo také vnější prostředí, které přimělo kantony, aby posílily svoji odolnost vůči tlaku ze zahraničí na základě principu vzájemné obrany. Dalším faktorem byl také proces demokratizace, který započal v době tzv. velké francouzské revoluce, nebo faktor místní samosprávy, kterou se kantony vyznačovaly (Burgess 2006: 83).

V roce 1874 došlo k ústavní revizi, kterou odsouhlasila většina voličů v referendu a většina kantonů. Byla přijata nová ústava, která zůstala v platnosti až do roku 1999, ačkoliv v průběhu let byla modifikována zhruba 140 dodatky. Jak podle ústavy z roku 1848, tak podle ústavy z roku 1874 byla jasnou prioritou autonomie kantonů, nicméně v důsledku četných revizí ústavy došlo postupně k tomu, že se původně rozsáhlé pravomoci kantonů pomalu přesunuly na federální úroveň (Fleiner 2002: 97–117). Mezi revize, které přispěly k oslabení autonomie kantonů, patří například unifikace občanského a trestního zákoníku v roce 1898, sjednocení kantonálních daní v roce 1977 nebo uznání nového kantonu Jura jako šestadvacátého kantonu federace v roce 1978 (Eschet-Schwarz 1989: 81).

V roce 1999 mělo dojít k úplné revizi staré ústavy, nicméně tato revize se vyhýbala jakýmkoliv kontroverzním reformám. I tak se ale setkala s odporem, zejména ze strany malých kantonů a polokantonů, které se obávaly centralizace (Watts 1999: 23). Nová ústava vešla v platnost 1. ledna 2000 a v mnoha ohledech se podobala ústavě z roku 1848. Nezměnila nijak radikálně politický systém, ale obsahuje nová ustanovení, která reflektují výzvy, jimž federace v současné době čelí. Těmito výzvami jsou například globalizace a evropská integrace, tedy výzvy, které mají na švýcarský federalismus centralizující efekt. V tomto

kontextu došlo ke třem důležitým změnám. Kantony získaly právo participovat na rozhodovacích procesech týkajících se zahraniční politiky federální vlády, obecné právo participovat na federálním zákonodárství a možnost regulovat záležitosti obecných zájmů skrze mezinárodní nebo mezikantonální smlouvy (Fleiner 2002: 98–117).

Nátlak globalizace a evropské integrace se v mnoha oblastech setkává s odporem obyvatel, který často vede k nacionalistickým tendencím a etnickým konfliktům. Ve výsledku tak vzniká nátlak ze strany obyvatel na větší autonomii členských jednotek a v některých případech také nátlak na odtržení určitých oblastí. Každý z kantonů má právo vyvíjet se s ohledem na svou vlastní kulturu, historii, jazyk a náboženství (Fleiner 2002: 102). Samotná multikulturní povaha Švýcarska však představuje výzvu pro budoucí vývoj federace (Stepan 1999: 20).

K poměrně zásadní revizi kompetencí federální vlády a kantonů došlo v lednu 2008, kdy vešlo v platnost celkem sedmadvacet změn v člancích ústavy. O této revizi lze hovořit jako o zásadní, neboť jejím přijetím získala federální vláda více kompetencí. Reforma, jejímž vyústěním bylo přijetí revize v roce 2008, započala již na konci sedmdesátých let a byla výsledkem debaty o změnách v distribuci kompetencí mezi federální vládou a kantony. Federální vláda získala v průběhu šedesátých a na počátku sedmdesátých let řadu kompetencí v podobě udělování grantů a práv na spolurozhodování v mnoha oblastech, které původně spadaly do kompetencí kantonů. Zástupci v parlamentu proto požadovali reformu, která by přispěla k vyšší míře decentralizace. Na konci osmdesátých let došlo v souvislosti s tímto vývojem k několika modifikacím ústavy, avšak výsledná revize nebyla dostatečná a neuspokojila ani kantony, ani federální vládu. Právě až výše uvedená revize z roku 2008 přinesla změny týkající se zejména zintenzivnění spolupráce mezi kantony. V případě, že dojde ke konfliktu mezi kantony, může federální vláda na základě nově platných článků mezi členskými jednotkami vymáhat spolupráci (Braun 2009: 314–323).

4.2 Distribuce pravomocí ve švýcarské federaci

Švýcarsko je příkladem takové federace, kde měl proces jejího vzniku za následek specifikování limitované řady exkluzivních a sdílených federálních pravomocí, zatímco reziduální pravomoci byly ponechány členským jednotkám (Watts 1999: 36). Kantony tedy disponují všemi pravomocemi, které nejsou svěřeny federální vládě, a zároveň veškeré pravomoci federální vlády musí být jmenovány v ústavě (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 3). Protože kantony disponují reziduálními pravomocemi, jejich kompetence nejsou v ústavě zcela vymezeny. Obecně platí, že federální vláda disponuje takovými pravomocemi, které vyžadují jednotnou regulaci (Fleiner 2002: 116). Ačkoliv disponuje federální vláda řadou významných pravomocí, v praxi ve federaci existuje vysoká míra decentralizace, protože federální vláda je vysoce závislá na autonomii kantonů, co se týče výkonu velké části její legislativy (Watts 1999: 22). Zatímco federální vláda vytváří federální standardy a principy, detailní regulace jsou ponechávány kantonální legislativě a kantony jsou zplnomocněny k implementování těchto principů v rámci své vlastní legislativy. Z toho vyplývá, že kompetence federální vlády jsou ústavně omezeny na legislativní pravomoci a implementace této federální legislativy je součástí reziduálních pravomocí kantonů (Fleiner 2002: 117).

Ve Švýcarsku neexistuje žádný rámcový mechanismus udávající rozdělení pravomocí. Každá pravomoc přidělená federální vládě vyžaduje specifické ustanovení v ústavě. Většina článků, které delegují pravomoci na federální vládu, stanovuje také kompetence kantonů, které musí federální zákonodárství respektovat, když uplatňuje své vlastní pravomoci (Fleiner 2006: 270–281). Každé převedení pravomocí ve federaci musí být podpořeno ústavním dodatkem a přijetí těchto ústavních dodatků vyžaduje tzv. dvojí většinu švýcarského obyvatelstva a kantonů (Linder, Vatter 2007: 97). Všechny ústavní dodatky, které stanovují nové federální pravomoci, zároveň obsahují popis limitů těchto pravomocí, práv

vyhrazených kantonům a cílů, kterých má být dosaženo. Ústavní dodatky o nových federálních pravomocích mohou získat většinu švýcarského obyvatelstva často pouze tehdy, když jsou tyto pravomoci jasně ohraničené a berou ohled na specifické kantonální zájmy (Fleiner 2006: 270).

Švýcarská federace má relativně málo oblastí, které spadají exkluzivně do kompetence členských jednotek. Naopak zde existuje řada sdílených pravomocí mezi členskými jednotkami a federální vládou. Sdílené pravomoci slouží federální vládě k tomu, aby vytvářela obecný legislativní rámec. Implementace zákonů v tomto rámci je ponechána členským jednotkám. Ponechání administrativních pravomocí členským jednotkám umožňuje, aby jednotky vykonávaly federální legislativu s ohledem na své vlastní regionální potřeby, zatímco federální vláda je schopna vytvářet uniformní standardy. Současně v oblastech, kde je jednotkám ponechána administrativní pravomoc, vzniká potřeba spolupráce. Oblasti sdílených pravomocí ve švýcarské federaci zahrnují především vzdělání, zdravotní péči, pojištění pro případ nezaměstnanosti, sociální služby, důchody, některé kulturní záležitosti a životní prostředí (Thorlakson 2003: 8–11).

Exkluzivní legislativní pravomoci jsou ve švýcarské federaci přidělovány zpravidla federální vládě. I přesto je překrývání pravomocí nevyhnutelné. Hlavním důvodem toho je, že kantony jsou ústavně zodpovědné za implementaci a administrativu této federální legislativy (Watts 1999: 38–41). Federální vláda má exkluzivní legislativní pravomoci v oblasti mezinárodních vztahů, obrany a občanství, obchodu, měny, bankovníctví, železniční dopravy, telekomunikačních služeb, zemědělství a nukleární energie, zatímco kantony mají pravomoci v oblasti správy obcí, vzdělání, kultury, vnitřního pořádku a infrastruktury. Jak federální vláda, tak kantony mají pravomoc vybírat daně a kantony jsou fiskálně autonomní (Stauffer, Töpperwien, Thalmann-Torres 2005: 354). Federální vláda má pravomoc vybírat daně pouze v některých záležitostech. Mezi exkluzivní pravomoci federální vlády patří například vybírání daně z

přidané hodnoty, zvláštní spotřební daně, kolkovného, srážkové daně a cla. Kantony naproti tomu mají v otázce daňových pravomocí relativní svobodu (Swiss Federal Department of Finance 2014: 8). Sdílené pravomoci zahrnují například oblast imigrační politiky nebo veřejné a vnitřní bezpečnosti (Stauffer, Töpferwien, Thalmann-Torres 2005: 354).

Obecným trendem v kontextu rozdělení pravomocí mezi federální vládou a členskými jednotkami je posun původně rozsáhlých kantonálních pravomocí na federální úroveň. Tento posun je výsledkem více než 140 ústavních dodatků, které byly přijaty od roku 1874 a které na federální úroveň delegovaly nové pravomoci (Fleiner 2006: 275). Hlavní příčinou tohoto vývoje je potřeba sjednocení postupu v záležitostech spojených s globalizací, migrací či tlakem na integraci do Evropské unie (Fleiner 2002: 98). Mezi další příčiny patří například rostoucí mezikantonální spolupráce a s ní spojená potřeba unifikace kantonální legislativy (Eschet-Schwarz 1989: 81).

4.3 Institucionální struktura na federální úrovni

Federální instituce mají podle ústavy povinnost podporovat kulturní diverzitu členských jednotek (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 2). S ohledem na kantonální kompetence vyplývá z této povinnosti pro federální instituce další zodpovědnost v oblasti kultury, jazyka, vzdělání a náboženství (Fleiner 2006: 273). Federální instituce mají podle ústavy také podnikat taková opatření, která povedou k lepšímu vzájemnému porozumění mezi různými jazykovými komunitami ve Švýcarsku. V neposlední řadě má federální vláda také chránit území kantonů a jejich existenci (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 53, 70).

Vrcholným orgánem výkonné moci je Federální rada (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 174). Jedná se o kolektivní orgán, který sestává ze sedmi členů volených federálním parlamentem (Watts 1999: 23). Z těchto sedmi

členů je každoročně volen nový prezident a dva viceprezidenti, kteří společně s prezidentem po uplynutí svého mandátu nemohou být znovuzvoleni. Prezident nemůže být po uplynutí svého mandátu v následujícím období zvolen ani viceprezidentem (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 152, 176). Švýcarský prezident není hlavou státu, pouze jedná ve jménu federální vlády, která tuto funkci plní kolektivně. Prezident ve švýcarské federaci plní zejména čestné funkce, do jeho pravomocí tedy nespadá právo rozpustit parlament, svolávat zasedání komor parlamentu či jmenovat členy vlády (Reschová 2002: 259–260).

Mezi ústavou stanovené povinnosti federální vlády spadá například povinnost zajištění ochrany před vnějšími hrozbami, zajištění nezávislosti a vnitřní bezpečnosti (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 185). Některé funkce hlavy státu, jako je například reprezentace státu navenek, také plní federální vláda (Reschová 2002: 255). Její výsadou je například udržování zahraničních vztahů a uzavírání mezinárodních smluv (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 54). Nicméně federální vláda má zároveň povinnost konzultovat situaci s kantony v případě, že se její zahraničněpolitická rozhodnutí dotýkají kantonálních pravomocí nebo důležitých kantonálních zájmů (Fleiner 2006: 280). Federální vláda je zodpovědná za udržování vztahů mezi federální úrovní a členskými jednotkami. Povinností federální vlády je také zajišťování souladu kantonálních zákonů, ústav a smluv s federálním právním řádem (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 186).

Možnost kantonů participovat na rozhodovacích procesech federální vlády si vyžádala vytvoření instituce, která reprezentuje všechny kantonální vlády. Tuto roli ve švýcarské federaci plní Rada předsedů, která sestává z předsedů kantonálních vlád (Fleiner 2006: 275).

Hlavním orgánem zákonodárné moci je federální parlament, který sestává ze dvou komor. Funkční období obou komor je stanoveno na čtyři roky (Burgess 2006: 119). Právo zákonodárné iniciativy patří jak oběma komorám parlamentu, tak federální vládě (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 160, 181). Návrh zákona na federální úrovni mohou navíc

vlastní legislativní iniciativou vyvolat také kantonální parlamenty (Reschová 2002: 255–262).

Obě komory mohou iniciovat jak návrhy na přijetí nových ústavních dodatků, zákonů a regulací, tak i návrhy na revizi existujících zákonů a regulací. K tomu, aby byl návrh přijat, je potřeba dosáhnout většiny v obou komorách (Linder, Vatter 2007: 99). Vztah mezi komorami je symetrický. Komory jsou si rovny v otázce rozhodování o zákonech, v teorii parlamentarismu je tento systém označován za perfektní bikameralismus. Členové obou komor na svém zasedání volí členy federální vlády a federální soudce (Reschová 2002: 262).

Dolní komora je volena na základě proporčního volebního systému a sestává z 200 členů (Linder, Vatter 2007: 99–100). Reprezentuje všechny obyvatele švýcarské federace, bez ohledu na jejich kantonální příslušnost (Reschová 2002: 262).

Horní komora je volena na základě většinového volebního systému a sestává ze 46 členů (Linder, Vatter 2007: 99). V ní jsou voliči reprezentováni prostřednictvím svých kantonů jakožto členů federace (Reschová 2002: 262). Každý kanton je v Radě států zastoupen dvěma senátory a každý polokanton jedním senátorem (Linder, Vatter 2007: 99). Výjimku v uplatnění volebního systému v případě horní komory představuje kanton Jura, kde se volí proporčně. Kantony navíc pro své zástupce stanovují různá funkční období, čímž se v horní komoře mezi kantony projevuje asymetrická reprezentace (Reschová 2002: 265). Menší kantony jsou v Radě států výrazně nadreprezentovány. Teoreticky má 23 senátorů z menších kantonů, které představují pouze 20% švýcarské populace, právo veta na jakémkoliv rozhodnutí federálního parlamentu (Linder, Vatter 2007: 100).

Z hlediska empirického výzkumu nelze považovat Radu států za federalistickou instituci. Horní komora neplní zcela funkci obhájce kantonálních zájmů, protože její členové nezastupují exekutivní orgány členských jednotek. Většinový volební systém přispívá k nadreprezentaci

některých politických stran, které tento fakt využívají spíše k svému vlastnímu prospěchu, a namísto podpory silnější decentralizace tak v Radě států hrají spíše konzervativní roli a ochraňují status quo (Linder, Vatter 2007: 99–101).

Podle ústavy mají veškeré zákony vydané federálním parlamentem přednost před protichůdnými kantonálními zákony a je povinností federálních institucí zajistit, aby kantony respektovaly federální zákony. Cílem federálních zákonů je vytvořit rámec, v němž budou kantony danou legislativu implementovat. Federální úroveň je povinna poskytnout kantonům tolik volnosti v implementaci legislativy, kolik je jen možné, musí brát v potaz specifické zájmy kantonů a musí jim v tomto ohledu poskytnout také finanční prostředky (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 46, 49).

Ústava stanovuje, že Nejvyšší federální soud je nejvyšší soudní institucí Švýcarska. Nejvyšší federální soud řeší spory v oblasti ústavního, federálního, mezinárodního a mezikantonálního práva či autonomie obcí. Řeší také spory mezi kantony a federální vládou či kantony jako takovými (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 188, 189). Ačkoliv Nejvyšší federální soud může vydávat svá stanoviska ohledně ústavnosti přijatých federálních zákonů, je podle ústavy povinen tyto zákony dodržovat, a to i v případě, že je shledá protiústavními. Stanovisko Nejvyššího federálního soudu v takovém případě nemá žádný dopad na aplikování tohoto zákona v praxi či jeho anulování. Spory tohoto typu jsou ve Švýcarsku řešeny v zákonodárných institucích a obecně spíše politickými než právními cestami (Burgess 2006: 159–160).

4.4 Institucionální struktura na úrovni členských jednotek

Švýcarská federace je tvořena kantony Zürich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel Stadt, Basel Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva a Jura (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 1). Ačkoliv 6 z 26 kantonů je klasifikováno jako polokantony a každá z těchto jednotek má pouze poloviční zastoupení v Radě států, existuje zde relativní symetrie, co se distribuce pravomocí mezi členskými jednotkami týče (Watts 1999: 22–23). Všechny kantony mají stejná práva nehledě na velikost jejich populace, ekonomiky či území. Ústava švýcarské federace v tomto ohledu nebere v potaz de facto asymetrii mezi kantony (Fleiner 2006: 273).

Federalismus ve Švýcarsku nepodporuje rovnost životních podmínek mezi kantony. Diverzita a autonomie kantonů mohou být udrženy pouze za předpokladu, že mezi kantony existuje určitá míra ekonomické nerovnosti. Vyrovnání ekonomických rozdílů mezi kantony by znamenalo centralizaci a ohrozilo by diverzitu členských jednotek (Fleiner 2006: 277).

Mezi kantony existují značné rozdíly, co se jejich politického uspořádání týče. Přestože ve většině kantonů existuje parlamentní forma vlády, v některých přetrvává tradiční forma obecných shromáždění (Reschová 2002: 255). Tato tradiční forma se dodnes dochovala pouze v kantonech Appenzell Innerrhoden a Glarus. V rámci všelidových shromáždění, která jsou svolávána každoročně, mají občané v těchto kantonech možnost přímo se podílet na rozhodování a hlasování o lokálních záležitostech (Federal Department of Federal Affairs 2006).

Institucionální struktura na úrovni členských jednotek zahrnuje jak legislativní, tak exekutivní a soudní tělesa (Fleiner 2002: 115). Legislativní tělesa jsou unikamerální a sestávají zpravidla z pěti až devíti členů.

Hlavními představiteli vlád členských jednotek jsou předsedové Exekutivních rad, kteří jsou do svých pozic jmenováni kantonálními parlamenty. Tito předsedové se mění podobně jako na federální úrovni každý rok (Stauffer, Töpferwien, Thalmann-Torres 2005: 354). Ve většině členských jednotek se ve volbách do kantonálních parlamentů uplatňuje systém proporčních voleb. Výjimku představují například kantony Uri a Grisons, kde se uplatňuje většinový systém (Reschová 2002: 265).

Kantony svoji legitimitu nečerpají od federální vlády, ale od vlastních obyvatel. Stejně tak pravomoci kantonálních vlád nejsou odvozovány z federální ústavy, ale závisí na legitimitě, kterou kantony čerpají od voličů ze svých vlastních volebních obvodů (Fleiner 2002: 115). S výjimkou kontroly zákonnosti ve správě vnitřních záležitostí kantony nepodléhají pravomocím federální vlády (Reschová 2002: 255). V rámci limitů stanovených ústavou může každý kanton zasahovat do organizace vlastní institucionální struktury. Kantony mohou rozhodovat o organizaci a politické struktuře vlastního území a o podobě a fungování vlastních institucí. Mohou limitovat své vlastní kantonální pravomoci nebo převést část těchto pravomocí na obce (Fleiner 2006: 274). Úroveň lokální autonomie tedy závisí zcela na kantonálním politickém systému (Meuller 2014: 88).

Hranice kantonů nejsou definovány v ústavě ani žádnými jinými právními dokumenty. V době formování federace roku 1848 nebylo území kantonů nijak zpochybňováno a pouze ty části, které byly později předmětem sporů, byly definovány prostřednictvím smluv nebo rozhodnutím soudu (Fleiner 2006: 279). Podle ústavy jsou jakékoliv změny v počtu členských jednotek možné pouze za předpokladu, že dojde ke shodě obyvatel a kantonů, kterých se daná modifikace území týká, a zároveň že daná modifikace získá souhlas švýcarského obyvatelstva a kantonů. V případě, že se nejedná o vytvoření kantonu nového, ale pouze o modifikaci stávajících kantonálních území, je potřeba získat souhlas obyvatel a kantonů, kterých se modifikace týká, a povolení

Federální rady ve formě federálního dekretu (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 53).

Nejdůležitější pravomoci kantonů se vztahují k jejich fiskálním kapacitám. Subfederální úroveň ve Švýcarsku rozhoduje zhruba o dvou třetinách státních příjmů a výdajů. Základní myšlenkou je, že k tomu, aby mohly členské jednotky vykonávat své pravomoci autonomně, musí mít na výkon těchto pravomocí také finanční prostředky. Kantony musí mít možnost dělat, financovat a implementovat taková rozhodnutí, která jsou relevantní k jejich kulturnímu a historickému vývoji. To zahrnuje rozhodování v oblasti vzdělání, soudnictví, administrativy a policejních složek (Fleiner 2006: 273).

Podle švýcarské ústavy mají kantony právo rozhodovat o svých úředních jazycích tak, aby byla zachována harmonie mezi různými jazykovými komunitami. Těmito úředními jazyky jsou podle ústavy němčina, francouzština, italština a rétorománština (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 70). Současně platí, že všechny úřední jazyky jsou si rovny. V bilingvních kantonech existuje rovné postavení obou dvou úředních jazyků a v trilingvním kantonu Grison existuje rovné postavení všech tří jazyků (Fleiner 2006: 272).

Kantony mají právo participovat na přípravě zahraničněpolitických rozhodnutí federální vlády, která se dotýkají jejich pravomocí nebo důležitých zájmů (Fleiner 2006: 280). Kantony mohou podle ústavy uzavírat mezinárodní smlouvy se zahraničními zeměmi. Je však nutné, aby daná záležitost byla v rámci pravomocí daného kantonu nebo více kantonů, a dále je nutné, aby smlouva mezi jedním a více kantony a zahraniční zemí nebyla protichůdná s ohledem na federální zákony, zájmy federace nebo zájmy ostatních kantonů (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 56).

Vzhledem k tomu, že je kantonální zodpovědnost vzájemně propojená, vzniká ve Švýcarsku nátlak na unifikaci kantonálního práva a posilování mezikantonální spolupráce (Burgess 2006: 8). Podle článku 48

švýcarské ústavy mohou kantony uzavírat mezikantonální smlouvy zvané konkordáty. Tyto konkordáty nesmí být protichůdné s ohledem na ústavní a federální zákony a federální vláda musí být spravena o všech těchto konkordátech. Kantony mohou prostřednictvím mezikantonálních smluv regulovat záležitosti, jako je sjednocování kantonálního zákonodárství či vytváření společných institucí (Swiss Fed. Const. 2013: čl. 48). Tímto způsobem se kantony vyhýbají převádění pravomocí na federální úroveň (Burgess 2006: 8). V roce 1993 byla na základě mezikantonální dohody vytvořena Konference kantonálních vlád, zaměřená na zahraniční politiku a vztahy s EU, jejím úkolem je koordinovat rozhodovací procesy mezi kantony tak, aby mohly vykonávat společný vliv na federální úrovni (Fleiner 2006: 280).

Zásadní roli hrají kantony při přijímání ústavních dodatků. K přijetí ústavního dodatku, který deleguje nové pravomoci na federální vládu, je totiž kromě souhlasu většiny celkové populace Švýcarska potřeba získat také souhlas většiny kantonů. Od roku 1866 tímto způsobem neprošlo přes kantonální práh 9 ústavních dodatků, z nichž 6 bylo odmítnuto v posledních 40 letech a poslední z nich v březnu roku 2013 (Meuller 2014: 36). Pokud Národní rada a Rada států nedojdou v záležitosti přijetí ústavního dodatku ke shodě, je zahájeno společné řízení určené pro dosažení konsenzu mezi institucemi. Tento postup však nelze aplikovat v případě, že je dodatek přijat většinou švýcarské populace, ale odmítnut většinou kantonů a naopak. V takovém případě je zachován status quo. Mezi lety 1848 a 1999 došlo ke kolizi mezi populací a kantony pouze desetkrát a z toho k šesti kolizím došlo v posledních 30 letech. Z toho vyplývá, že počet kolizí mezi demokratickým principem jedné osoby, jednoho hlasu a federálním principem každý kanton, rovný hlas v průběhu času narůstá. Příčinou je rostoucí počet návrhů na přijetí ústavních dodatků a zvětšující se populační rozdíly mezi kantony způsobené zejména migrací z rurálních do urbánních kantonů (Linder, Vatter 2007: 98). Váha hlasu kantonů Uri a Glarus je v Radě států, kde je reprezentace založena na rovném zastoupení kantonů a polokantonů,

více než osmkrát větší než v Národní radě, kde je reprezentace kantonů založena na proporčním zastoupení. K vetování jakéhokoliv rozhodnutí parlamentu stačí 23 senátorů z nejmenších kantonů, kteří dohromady nereprezentují ani 20% populace Švýcarska (Papadopolous 2002: 52–53). Nejmenší kantony jsou tedy ve srovnání s populačně a ekonomicky většími kantony, jako je například Zürich, výrazně nadreprezentovány (Linder, Vatter 2007: 98).

Pravidlo dvojí většiny švýcarské populace a kantonů je zvláště důležité v kontextu zahraniční politiky. Postoje k otázkám, jako je vstup do EU, zachování neutrality a zapojení se do ekonomických integrací, se mezi kantony velmi liší. Skupina malých rurálních kantonů má v hlasování o těchto záležitostech výhodu nad velkými urbánními kantony, neboť jsou výrazně nadreprezentovány (Linder, Vatter 2007: 98–99).

5 ZÁVĚR

Belgie a Švýcarsko jsou představiteli dvou odlišných modelů federativního uspořádání ve státě. V mnoha ohledech jsou tyto případy spíše odlišné než podobné. Jedním ze základních rozdílů mezi belgickou a švýcarskou federací je způsob, jakým v těchto zemích vzniklo federativní uspořádání. S ohledem na Rikerovu teorii lze říci, že v případě Švýcarska došlo k naplnění vojensko-diplomatického předpokladu vzniku federací. Hlavním důvodem přechodu k federativnímu uspořádání byla v případě Švýcarska občanská válka. Přechod k federativnímu uspořádání v Belgii však nelze vysvětlit na základě Rikerova vojensko-diplomatického kritéria. Belgická federace nevznikla z důvodu obrany proti společnému nepříteli a na jejím vzniku se nepodílely samostatné členské jednotky, které by se musely vzdát části své suverenity ve prospěch federální vlády. Hlavním důvodem vzniku belgické federace bylo napětí mezi dvěma hlavními jazykovými skupinami uvnitř unitárního státu. Jako příklad vedlejšího faktoru, který přispěl ke vzniku obou federací, můžeme uvést ekonomické důvody.

V případě Švýcarska došlo ke vzniku federativního uspořádání způsobem, kdy se původně samostatné jednotky vzdaly části své suverenity, aby vytvořily společnou federální vládu, jíž byly přiděleny specifické pravomoci. Naproti tomu v Belgii došlo ke vzniku federativního uspořádání zcela opačným způsobem. Původně unitární stát se decentralizoval a došlo k rozdělení země do členských jednotek, na které byly delegovány specifické pravomoci. Vzhledem k těmto rozdílným okolnostem lze podle Stepana klasifikovat švýcarskou federaci jako *coming together*, zatímco Belgie je příkladem *holding together* federace.

Tento historický vývoj měl přímý dopad na rozdělení pravomocí v obou federacích. Zatímco ve Švýcarsku byly specifikovány pravomoci federální vlády a reziduální pravomoci zůstaly členským jednotkám, v případě Belgie byly specifikovány pravomoci členských jednotek,

zatímco reziduální pravomoci byly ponechány federální vládě. Ačkoliv byl v Belgii na počátku devadesátých let přijat nový ústavní článek, který měl tento princip obrátit, v praxi zůstávají reziduální pravomoci i nadále federální vládě. Belgická federace nemá formálně žádné sdílené pravomoci. Funguje v ní princip exkluzivity pravomocí, takže se k jakékoliv záležitosti vztahují pravomoci buď pouze federální vlády, nebo pravomoci členských jednotek. Naproti tomu švýcarská federace má relativně málo exkluzivních pravomocí. Zde naopak existuje řada sdílených pravomocí mezi federální vládou a členskými jednotkami, přičemž sdílené pravomoci slouží federální vládě k tomu, aby vytvářela legislativní standardy pro celou federaci, zatímco implementace těchto standardů spadá do kompetence členských jednotek. Díky těmto sdíleným pravomocem vzniká ve Švýcarsku potřeba spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi vlády. Ačkoliv v Belgii funguje princip exkluzivity pravomocí, i zde existuje potřeba spolupráce mezi jednotlivými úrovněmi vlády. Tato potřeba spolupráce je navíc posílena řadou veto pravomocí, které by v případě použití mohly vést k zablokování celého systému. Potřeba intenzivní spolupráce mezi institucemi na obou úrovních tedy existuje v obou zkoumaných případech.

Další charakteristikou, ve které se zkoumané případy rozcházejí, je způsob vytváření nových pravomocí. V Belgii jsou nové pravomoci vytvářeny prostřednictvím tzv. zvláštních zákonů, které nejsou přímo součástí ústavy a k jejichž přijetí je třeba v obou komorách federálního parlamentu získat dvoutřetinovou většinu. Tato většina navíc musí představovat většinu v rámci vlámské i frankofonní jazykové skupiny ve federálním parlamentu. Naproti tomu postup vytváření nových pravomocí ve Švýcarsku je daleko komplikovanější a vyžaduje přijetí nového ústavního dodatku, který musí být schválen většinou švýcarské populace jako celku a většinou kantonů. Díky tomuto postupu mohou malé konzervativní a nadreprezentované kantony vetovat přijetí návrhů na vytvoření takových pravomocí, jež by omezovaly jejich autonomii a které by vedly k větší centralizaci.

Švýcarsko je typickým příkladem federace s evropskou tradicí, kde se legislativní pravomoci na jedné úrovni nepřekrývají s administrativními odpovědnostmi téže úrovně. Naproti tomu Belgie se evropské tradici vymyká, protože se zde přidělené legislativní pravomoci překrývají s exekutivními pravomocemi a v tomto ohledu se blíží spíše federacím s anglosaskou tradicí.

Společným rysem obou federací, který je nezbytnou podmínkou pro existenci všech federálních států, je existence druhé komory ve federálním parlamentu. V případě Švýcarska je tato druhá komora založena na principu rovné reprezentace kantonů a polokantonů, kde všechny kantony mají dva mandáty a všechny polokantony mandát jeden. Složení druhé komory v belgické federaci je daleko komplikovanější a na rozdíl od Švýcarska není založeno na teritoriální reprezentaci. Složení Senátu v Belgii odpovídá rozdělení země na jazykové komunity a regiony v něm nejsou přímo reprezentovány. Pozice horní komory ve Švýcarsku je rovnocenná pozici jeho dolní komory. To samé však nelze tvrdit o horní komoře v belgické federaci. Participace horní komory na rozhodování v některých záležitostech je omezena. Senát má v Belgii stejné pravomoci jako dolní komora pouze v záležitostech týkajících se základní státní struktury, mezinárodních smluv a rolí monarchy.

Zatímco ve Švýcarsku existuje federální i subfederální soudní systém, v případě Belgie je soudní systém zcela federální a neexistují zde žádné subfederální soudy. To znamená, že federální soudy pracují s veškerými zákony, které vydají legislativní instituce členských jednotek. Ústavní soud v Belgii má právo zrušit či pozastavit platnost právních předpisů, včetně dekretů a nařízení členských jednotek. Nejvyšší federální soud ve Švýcarsku, který řeší spory v oblasti ústavního práva, však takovouto pravomocí nedisponuje.

Rozdíly lze v obou případech vyzorovat také mezi federálními exekutivními institucemi. Zatímco v Belgii je formálně hlavním představitelem výkonné moci panovník, v případě Švýcarska tuto roli plní

federální vláda. Funkce hlavy státu je částečně vykonávána švýcarskou federální vládou a částečně švýcarským prezidentem, který však na rozdíl od belgického panovníka nedisponuje žádnými faktickými pravomocemi. V případě švýcarské federace má federální vláda ústavně zakotvené odpovědnosti vůči členským jednotkám. S kantony musí být například konzultovány případy, kdy se zahraničněpolitická rozhodnutí federální vlády dotýkají jejich pravomocí nebo zájmů. V případě Belgie jsou v otázce rozhodování federální vlády zájmy členských jednotek chráněny paritním rozdělením vlády do dvou hlavních jazykových skupin, které reprezentují Vlámskou a Francouzskou komunitu. Zájmy Německé komunity však v kontextu rozhodování federální vlády nejsou zcela chráněny, podobně jako zájmy bilingvního regionu Brusel.

Jak ve Švýcarsku, tak v Belgii mají členské jednotky právo vybírat daně. Na rozdíl od Belgie má však federální vláda ve Švýcarsku právo vybírat daně pouze v některých záležitostech. Ačkoliv trend v současnosti ukazuje na postupné posilování fiskálních pravomocí členských jednotek v Belgii, kantony ve Švýcarsku mají ve fiskálních záležitostech relativně větší svobodu.

Členské jednotky v obou federacích mají také relativní svobodu v uzavírání smluv se zahraničními zeměmi. Tyto smlouvy jsou však v případě belgické federace omezeny pouze na oblasti spadající do jejich pravomocí specifikovaných v ústavě a zvláštních zákonech. V obou případech tyto smlouvy nesmí být protichůdné vůči federálním zákonům.

Jak v belgické, tak ve švýcarské federaci existuje poměrně silná de facto asymetrie mezi členskými jednotkami, zejména co se týče jejich populace a ekonomiky. Jako příklad této de facto asymetrie můžeme uvést populační a ekonomické rozdíly mezi kantony Uri a Züriich ve Švýcarsku či Vlámskou a Německou komunitou v Belgii. V obou případech lze poukázat také na faktory de iure asymetrie. Zatímco ve Švýcarsku se de iure asymetrie vztahuje téměř výhradně k rozdělení členských jednotek na kantony a polokantony, které mají o jednoho

zástupce v horní komoře méně, v případě Belgie je těchto příkladů de iure asymetrie poměrně mnoho. Tyto faktory de iure asymetrie se vztahují v případě Belgie zejména k nerovnému postavení Bruselského regionu ve vztahu k ostatním regionům a nerovném postavení Německé komunity ve vztahu k ostatním komunitám.

Cílem této komparace bylo poukázat na některé rozdíly, ale také společné rysy, kterými se federace vyznačují, a to se zaměřením na vertikální dělbu moci a institucionální strukturu na jednotlivých úrovních. Smyslem práce bylo ověřit tvrzení, že švýcarský model federalismu vykazuje vyšší míru decentralizace v institucionálních aspektech a dělbě pravomocí. Výsledky komparace poukazují na to, že švýcarský model federalismu je skutečně ve větší míře decentralizovaný než model belgický. Ačkoliv obecný trend ukazuje, že v průběhu historického vývoje dochází k postupnému posilování pravomocí švýcarské federální vlády, zatímco v Belgii dochází k posilování pravomocí členských jednotek, členské jednotky ve Švýcarsku jsou relativně autonomní. Hlavním důvodem toho je fakt, že zatímco v Belgii spočívají reziduální pravomoci na úrovni federální vlády, v případě Švýcarska disponují reziduálními pravomocemi členské jednotky. Kantony mohou zasahovat do organizace vlastní institucionální struktury a rozhodovat o organizaci a politické struktuře svého území. V případě belgické federace jsou takovéto pravomoci členských jednotek omezeny ústavou. Vysoká míra decentralizace ve švýcarské federaci existuje také díky tomu, že federální vláda závisí na autonomii kantonů, co se týče výkonu velké části její legislativy. Skutečnost, že belgické členské jednotky na rozdíl od švýcarských nemají vlastní soudní systém, a fakt, že Nejvyšší federální soud ve Švýcarsku na rozdíl od Ústavního soudu v Belgii nemá právo zrušit či pozastavit platnost právních předpisů, také potvrzují domněnku o vyšší míře decentralizace švýcarského federalismu. Poukázat lze také na daňové pravomoci federální vlády, které jsou silnější v případě belgické federace a slabší v případě Švýcarska.

6 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ:

Adamová, Karolina (1997). *K historii evropského federalismu* (Praha: Karolinum).

Albertini, M. (2000). Federalism. *The Federalist* 42 (2), s. 87–112.

Beaufays, Jean (1988). Belgium: A Dualist Political System?. *Publius* 18 (2), s. 63–73.

Belgian Const. (2012). *The Belgian Constitution of 17 February 1994* (dostupné na: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf, 24. 4. 2014).

Braun, Dietmar (2009). Constitutional Change in Switzerland. *Publius* 39 (2), s. 314–340.

Brzinski, Joanne B. (1999). Changing Forms of Federalism and Party Electoral Strategies: Belgium and the European Union. *Publius* 29 (1), s. 45–70.

Burgess, Michael (2006). *Comparative federalism: theory and practice* (New York: Routledge).

Cameron, Maxwell A. – Falleti, Tulia G. (2005). Federalism and the Subnational Separation of Powers. *Publius* 35 (2), s. 245–271.

Dahl, Robert A. (1986). *Democracy, Liberty and Equality* (Oslo: Norwegian University Press).

Deschouwer, Kris (2005). Kingdom of Belgium. In: Tarr, Alan G. – Kincaid, John eds., *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries* (Montreal: McGill-Queen's University Press), s. 49–76.

Dumont, Hugues – Lagasse, Nicolas – Van der Hulst, Marc – Van Drooghenbroeck, Sébastien (2006). Kingdom of Belgium. In: Majeed, Akhtar – Watts, Ronald L. – Brown, Douglas eds., *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (Montreal: McGill-Queens University Press), s. 35–65.

Elazar, Daniel J. (1993). International and Comparative Federalism. *Political Science and Politics* 26 (2), s. 190–195.

Eschet-Schwarz, André (1989). The Role of Semi-Direct Democracy in Shaping Swiss Federalism: The Behavior of Cantons regarding Revision of the Constitution, 1866-1981. *Publius* 19 (1), s. 79–106.

Federal Department of Foreign Affairs (2006). *Role of the cantons* (http://www.swissworld.org/en/politics/general_information/role_of_the_cantons/, 15. 4. 2014).

Fleiner, Thomas (2002). Recent Developments of Swiss Federalism. *Publius* 32 (2), s. 97–123.

Fleiner, Thomas (2006). Swiss Confederation. In: Majeed, Akhtar – Watts, Ronald L. – Brown, Douglas eds., *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (Montreal: McGill-Queens University Press), s. 266–294.

Keating, Michael (1999). Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe. *Publius* 29 (1), s. 71–86.

King, Preston T. (1982). *Federalism and Federation* (London: Croom Helm).

Lijphart, Arend (1979). Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links. *Canadian Journal of Political Science* 12 (3), s. 499–515.

Linder, Wolf – Vatter, Adrian (2007). Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics. *West European Politics* 24 (2), s. 95–122.

Meuller, Sean (2014). Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland. *Publius* 44 (1), s. 82–108.

OECD (2011). *OECD Economic Surveys: Belgium 2011* (Paris: OECD Publishing).

OECD (2013). *OECD Economic Surveys: Belgium 2013* (Paris: OECD Publishing).

Papadopolous, Yannis (2002). Connecting Minorities to the Swiss Federal System: A frozen Conception of Representation and the Problem of „Requisite Variety“. *Publius* 32 (3), s. 47–65.

Paquin, Stéphane (2009). Dialogue comparatif Fédéralisme et système de gouvernance à paliers multiples en matière de politique étrangère: une comparaison entre le Canada et la Belgique. In: Fournier, Bernard – Reuchamps, Min eds., *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Comparison sociopolitique* (Bruxelles: De Boeck), s. 197–206.

Portál evropské e-justice (2012). Specializované soudy – Belgie (https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-be-maximizeMS-cs.do?member=1, 23. 4. 2014).

Reschová, Jana (2002). Švýcarsko. In: Říchová, Blanka a kol., *Komparace politických systémů I.* (Praha: Oeconomica), s. 251–272.

Reuchamps, Min (2013). Structures institutionnelles du fédéralisme belge. In: Dandoy, Régis – Matagne, Geoffroy – van Wynsberghe Caroline eds., *Le fédéralisme belge: Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques* (Bruxelles: Academia - L'Harmattan), s. 29–59.

Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little Brown).

Říchová, Blanka (2009). Belgické království: od unitarismu k federaci s otazníkem. In: Říchová, Blanka a kol., *Komparace politických systémů: Západoevropské politické systémy* (Praha: Oeconomica), s. 14–56.

Stauffer, Thomas – Töpferwien, Nicole – Thalmann-Torres, Urs (2005). Switzerland. In: Griffiths, Ann L. – Nerenberg, Karl eds., *Handbook of Federal Countries* (Montreal: McGill-Queen's University Press), s. 342–357.

Stepan, Alfred C. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy* 10 (4), s. 19–34.

Swenden, Wilfried (2002). Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium. *Publius* 32 (3), s. 67–87.

Swiss Fed. Const. (2013). *Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999* (dostupné na: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>, 24. 4. 2014).

Swiss Federal Department of Finance (2014). *Federal, Cantonal and Communal Taxes: An Outline on the Swiss System of Taxation* (Berne: Swiss Federal Tax Administration).

Tarlton, Charles D. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics* 27 (4), s. 861–874.

Thorlakson, Lori (2003). Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations. *West European Politics* 26 (2), s. 1–22.

Watts, Ronald L. (1999). *Comparing Federal Systems* (London: Queen's University).

Weger, Klára (2007). Belgické víceúrovňové vládnutí v perspektivě federálních voleb 2007: kam míří federální Belgie? In: Dančík, Břetislav – Hloušek, Vít eds., *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy* (Brno: Masarykova univerzita), s. 29–44.

Weger, Klára (2008). Teorie federalismu. In: Strnadová, Lenka – Rosůlek, Přemysl a kol., *Politická filozofie* (Plzeň: Aleš Čeněk), s. 97–113.

7 RESUMÉ

This work is a comparative case study focusing on the institutional structure of Belgian and Swiss federalism. The aim of this work is to highlight some of the common features as well as some distinct features of both cases focusing on the vertical distribution of powers and the institutional structure on each level of government. The main purpose of this work is to verify the statement that the Swiss federalism shows signs of higher degree of decentralization considering institutional aspects and distribution of powers in each case.

The structure of this work is divided into theoretical and practical part. Theoretical part provides for a theoretical framework necessary for a comparison of both cases. This section focuses on distinction between terms federalism and federation, origin and formation of federations, distribution of powers, and the concept of symmetry and asymmetry. Theoretical part consists of contributions of authors such as William Riker, Alfred C. Stepan, Ronald L. Watts, or Michael Burgess.

Practical part consists of two case studies – Swiss and Belgian federalism. In both cases the work focuses on the circumstances under which the two federations were established. The core section deals with distribution of powers and institutional structure at both federal and subfederal level of government. All these aspects have a direct impact on the current form of the Swiss and Belgian federation and their respective executive, legislative and judicial institutions.

The conclusion of this work is focused on comparison of both cases. The purpose of this section is to point out some similarities and differences between both federations with respect to the data acquired.