

# Decentralizační procesy v členských státech EU

## Teoretická východiska

(úvodní přednáška)

Vyučující: Mgr. Pavel Dvořák

Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií

e- mail: 216223@ mail.muni.cz

**Konzultační hodiny: po domluvě e-mailem**

# Forma státu

- ◆ Formou státu rozumíme organizaci státní moci na základě územního (popřípadě jiného) principu. Pojem se zabývá vztahem státu jako celku a jeho územních (popřípadě jiných) součástí. Tento vztah přitom má politicko-mocenský charakter.
- ◆ Forma státu je organizací území; jde o rozdělené pravomocí mezi územní (popřípadě jiné) jednotky.

(Klíma a kol. 2006: 61)

# Základní formy státu: „klasické členění“

1. stát unitární
2. stát složený

# Základní formy státu:

## 1. stát unitární

- ◆ „Unitární stát je jednotným státem, který není dělen na menší státní útvary, přičemž je obvykle členěn pouze na administrativně-územní jednotky (okresy, provincie, oblasti, kraje).“

(Klíma a kol 2006: 62)

# Základní formy státu:

## 1. stát unitární

- ◆ Unitární stát (jednotný, prostý) může být
  - a) zcela centralizovaným celkem, řízeným z jediného centra nebo
  - b) do jisté míry decentralizovaným celkem, obsahujícím ve své vnitřní mocenské konfiguraci územní (popř. jiné) útvary disponující určitou samosprávou.

# Základní formy státu:

## 1. stát unitární

- ◆ Unitární stát je jednotnou entitou, pro níž je charakteristické, že regionální/lokální vlády (pokud existují) nejsou úplnými politiky.

(Baldi 1999: 4)

- ◆ „V unitárním státě je celková moc nedělitelná. Tzn, že nemůže existovat než jeden zdroj suverenity po celém území.“

(Klíma a kol. 2006: 63)

# Základní formy státu: 2. stát složený

1.monarchická unie

2.konfederace

3.federace

# 1. Monarchická unie

## ◆ zpravidla nabírá dvou podob:

- a) personální unie (státy jsou spojeny osobou panovníka, jinak si ovšem zachovávají úplnou vnitřní i vnější suverenitu a jsou jedinými subjekty mezinárodního práva. Unie takovýmto subjektem není).
- b) reálná unie (vedle společného panovníka existuje okruh věcí společných celé unii – zejména zahraniční politika a obrana, popř. měna ad. Každý člen si zachovává vnitřní suverenitu, vnější suverenitu ovšem postrádá. Jako subjekt mezinárodního práva vystupuje unie.)



## 2. Konfederace

- ◆ Entity mají charakter suverénních států (vnitřně i navenek).
- ◆ Vzniká na bázi mezinárodní smlouvy
- ◆ Má jistá práva vůči svým členům (konstituujícím státům), vůči státním příslušníkům ale nikoliv.
- ◆ Připouští secesi, jednostranné vystoupení ze svazku.

# 3. Federace

- ◆ Federace (federativní stát) má svůj právní základ v ústavě, která zakotvuje rozdělení působnosti mezi federaci a její subjekty.
- ◆ Subjekty federace (federální entity) mají rovněž své ústavy a na jejich základě se odehrává self-rule, samospráva. Krom dvojí ústavy existuje ve federativním státě také dvojí zákonodárství, dvojí soustava nejvyšších státních orgánů a zpravidla dvojí občanství. Federální jednotky mají konstitučně garantované právo participace na řízení federace. Na její gesci se totiž nepodílí pouze občané, ale i subjekty federace, a sice skrze federální komoru parlamentu nebo skrze jiný zvláštní orgán či síť různých společných komisí, konferencí atp. Dalšími formami účasti na řízení státu jsou právo legislativní i ústavodárné iniciativy a právo participace na výběru členů orgánů federace. Tentokrát tedy hovoříme o shared-rule, společné a sdílené vládě a správě.

(Klíma a kol. 2006: 74, Filip a kol. 2002: 242,245)

# 3. Federace

- ◆ „Federace (federativní či spolkový stát) je spojením dvou či více států na základě společné ústavy, která zřizuje společné nejvyšší orgány pro vnitřní i vnější záležitosti...
- ◆ Subjektem mezinárodního práva se stává ústřední federativní stát, vystupující svým jménem zpravidla ve věcech sjednávání mezinárodních smluv, zahraniční politiky a obrany státu.
- ◆ Z pohledu výkonu suverénních práv, zejména normotvorné způsobilosti (způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy) rozlišujeme federace vnitrostátního a federace mezinárodního typu.

## 3. Federace

- ◆ V tzv. vnitrostátní federaci je výkon kompetencí ústavou rozdělen mezi ústřední vládu (federativní stát, který jediný má mezinárodně právní subjektivitu) a státy federace, které sice mají rozsáhlou vnitřní autonomii, navenek však vystupuje pouze jednotný federativní stát (USA, Mexiko...)

# 3. Federace

- ◆ Některé federální ústavy (federace mezinárodního typu) přiznávají spolkovým státům a zemím právo uzavírat mezinárodní smlouvy v oblastech vyplývajících z jejich vnitrostátních legislativních kompetencí (např. švýcarské kantony, německé spolkové země nebo kanadská provincie Québec). Takto ústavně přiznaná mezinárodně právní normotvorná způsobilost dílčím státům federace nezaručuje mezinárodněprávní subjektivitu. Mezinárodněprávní vztah států federace s dalšími (třetími, zpravidla sousedními) státy založený mezinárodní smlouvou je dán totiž zprostředkovaně – ústavou federálního státu. Odpovědnost za porušení takové smlouvy nese tudíž v konečné podobě ústřední, federální stát.“

(Vladislav David et al. 2011: 135-136)

# 3. Federace

- ◆ Společné strukturální znaky politického systému federace podle RONALDA L. WATTS:
- ◆ dva systémy (dvě úrovně) vlády (two orders of government), přičemž obě mají přímou působnost nad občany,
- ◆ formální ústavní distribuce legislativních a exekutivních pravomocí a alokace zdrojů příjmů mezi dvě úrovně vlády, čímž je zajištěna v konkrétních oblastech opravdová autonomie na obou stranách (assignment of genuine autonomy in constitutional way),

# 3. Federace

- ◆ vnitrostátní federalismus – vliv sub-státní jednotky na rozhodování federace – druhá komora parlamentu (interstate federalism – second chamber),
- ◆ nejvyšší právní dokument, ústava, kterou nelze jednostranně měnit. Změna možná pouze se souhlasem obou úrovní vlády (supreme written constitution only to be amended with consent of both orders of the government),
- ◆ rozhodčí instituce (umpire),
- ◆ sdílená vláda obou úrovní – shared rule (mechanisms for intergovernmental relations)

(Watts 1996: 7)

# 3. Federace

- ◆ Wilfried Swenden přidává tři další znaky:
  - teritorialita (territoriality)
  - demokracie (democracy)
  - nemožnost jednostranné secese (no unilateral secession)

(Swenden 2006: 11-12)



**Table 1.1** Standard characteristics of a federation applied to six West European States

|   | Belgium   | Switzerland                  | Spain  | Germany | Austria                          | UK  |
|---|---|------------------------------|--|---------|----------------------------------|---|
| (1) Two orders of government, direct effect   | √   | √                            | √  | √       | √                                | Asymmetry (Sc, Wales, NI)   |
| (2) Assignment of 'genuine autonomy' in constitutional way                                    | √   | √                            | √  | √       | √                                | Asymmetry no solid constitutional basis of devolution                       |
| (3) Intrastate federalism (second chamber)  | Sufficiently powerful but weak territorial connection                           | √                            | Weak in powers and weak territorial connection | √       | Weak in powers                   | Weak in powers and weak territorial connection                              |
| (4) Supreme written constitution only to be amended with consent of both orders of government | Supreme Constitution but no <i>explicit</i> involvement of regions in amendment | √                            | Weak regional input in amendment               | √       | Weak regional input in amendment | No supreme constitution, weak regional input in amending parliamentary acts |
| (5) Umpire  | √   | Supreme Court and the people | √  | √       | √                                | Privy Council but no real constitutional court                              |
| (6) Mechanisms for intergovernmental relations  | √   | √                            | Weak   | √       | √                                | √   |
| (7) Territoriality  | Dominant (Communities are partially based on personality principle)             | √                            | √  | √       | √                                | √   |
| (8) Democracy   | √   | √                            | √  | √       | √                                | √   |
| (9) No unilateral secession   | √   | √                            | √  | √       | √                                | √   |

(Swenden 2006: 11-12)



# 3. Federace



Rozdíl mezi pojmem federální x federativní



# 3. Federace



Rozdíl mezi pojmem federace x federalismus

# Rozdíl mezi pojmem federace a federalismus

- ◆ Federalismus je na prvním místě ideologický či normativní koncept, princip.

(Swenden 2006: 6)

- ◆ Federace je kompletním a uceleným institucionální vyjádřením tohoto principu.

(Baldi 1994: 3)

# Federalismus

- ◆ „Uplatnění federálního principu je charakterizováno existencí oddělených polities s vlastními vládnoucími institucemi, které zajišťují princip vlastního vládnutí (self rule) v rámci organizované struktury sdíleného vládnutí (shared rule).“

(Baldi 1999: 4)

# Federalismus

- ◆ „Moc je tedy vykonávána nejméně na dvou úrovních a pravomoci každé z úrovní vlády jsou ústavně zakotveny. Jednotlivé polities jsou na federální úrovni reprezentovány v některém, k tomu účelu vytvořeném orgánu, zpravidla v jedné komoře dvoukomorového parlamentu. Federální stát (federace) coby institucionální vyjádření federálního principu je z teritoriálního, obranného a monetárního hlediska integrovaným celkem a občané konstituujících polities, respektive federálního celku jsou nositeli dvojí identity (sub-státní a federální).“

(Vykoupilová 2007: 21, 22)

# Decentralizace

- ◆ Poválečné období, specifickěji éra od 70. let 20. století byla a je svědkem postupného opouštění unitárního principu – tj. centralizované formy státního uspořádání. Postupně začalo docházet k transferu části kompetencí z centrálních mocenských institucí na nižší, často nově vytvořené politicko-správní jednotky.

# Decentralizace

- ◆ Mezi důvody zmíněného fenoménu patří: globalizace, ekonomické faktory, socio-politické, historické a kulturní příčiny, snaha o prohloubení demokratického vládnutí, politika bližší občanům, ad.
- ◆ Decentralizační procesy zaujaly své místo v různých evropských zemích. Procesy mají různý charakter a používá se pro ně různých pojmenování. Společným jmenovatelem bylo a je jisté rozvolnění státního centralismu.

(Vykoupilová 2007: 15)



# Decentralizace

- ◆ Decentralizace – v obecném slova smyslu se jedná o proces, v jehož rámci dochází k erozi centralizovaného modelu vlády a na různě definované entity státního celku jsou přeneseny různě definované kompetence.



# Decentralizace

- ◆ Decentralizace politická
- ◆ Dekoncentrace
- ◆ Devoluce



# Decentralizace

- ◆ Decentralizace politická

# Dekonzentrace

- ◆ Dekonzentrace je považována za nejslabší formu decentralizace. Znamená pouhý přesun části centrální administrativy na lokální (či regionální) úroveň.

(Čepová 2002: 36)

# Administrativní dekoncentrace

- ◆ Administrativní dekoncentrace– zahrnuje přenos pouze některých administrativních úkolů na nižší úroveň vládnutí, aniž by současně docházelo k přenesení tomu odpovídajících pravomocí činit adekvátní politická rozhodnutí.

(Fiala a Říchová 2002: 22)



# Decentralizace



- ◆ Devoluce

# Decentralizace

- ◆ Vedle samotného termínu decentralizace se v akademickém i populárně-naučném slovníku objevilo několik dalších úzce souvisejících pojmů. Jsou jimi regionalizace, devoluce, autonomizace, federalizace aj.

# Decentralizace

- ◆ Všechny tyto termíny, včetně pojmu decentralizace, v sobě nesou jistou terminologickou nejednoznačnost umocněnou tím, že jsou do určité míry vázány na specifický kontext, v němž procesy rekonstrukce mocensko-územní konfigurace státu probíhají.



# Regionalizace

- ◆ „Jedná se o proces, který předpokládá vytvoření nové úrovně teritoriální organizace státu.,,

(Fiala a Říchová 2002: 13)

# Regionalizace

- ◆ “Jedná se o proces vedoucí k vytvoření, respektive uznání regionů jako určitým způsobem vymezených celků.,,

(Vykoupilová 2007: 15)

# Regionalizace

- ◆ V literatuře lze nalézt zpravidla tři typy kontextuální interpretace pojmu regionalizace:
    - regionalizace bez vytvoření regionálních stupňů (SK),
    - regionální decentralizace (FR),
    - regionalizace politická, resp. institucionální (Šp, It).
- (Fiala a Říchová 2002: 13)

# Regionalizace x regionalismus

- ◆ Regionalizaci nelze zaměňovat s regionalismem:  
podněty shora dolů x podněty zdola nahoru

# Subjekt výzkumu

- ◆ V důsledku decentralizačních procesů došlo ke vzniku nové poměrně složitě uchopitelné formy státu.
- ◆ Mezi klasickým unitárním státem na jedné straně a federativním státem na straně druhé se objevily nové kategorie.

# Mezi unitárním a federativním státem

- ◆ Karel Klíma doplňuje škálu unitární - federativní o stát regionalizovaný a autonomizovaný.
- ◆ „Jedná se o zvláštní formu unitárního státu, která vzniká a vyvíjí se po II. světové válce. V politicko-teritoriálním členění se objevují prvky federalismu (který je vlastní států složeným). Hlubší decentralizace může naznačovat existenci přechodové formy mezi unitarismem a federalismem.“

(Klíma a kol. 2006: 66,67)

# Mezi unitárním a federativním státem

- ◆ Wilfried Swenden nachází dvě intermediární kategorie:
  1. Regionalizovaný stát – má silně vyvinutou úroveň regionální/lokální vlády s přímo volenými orgány. Na rozdíl od federace zůstávají regiony v regionalizovaném státě v podřízeném postavení vůči centru. Navíc množství přenesených pravomocí není zpravidla tak objemné jako v případě federace. Obvykle platí, že centrální vláda může zvýšit, ale také snížit pravomoci regionální vlády, popř. ji dokonce suspendovat.

# Mezi unitárním a federativním státem

2. Unitární decentralizovaný stát – podobně jako v případě regionalizovaného státu existují jasně definované sub-státní entity. Jejich vykreslení je ovšem mnohem pravděpodobněji výsledkem „top-down“ procesu. Sub-státní regiony obvykle mají přímo volené správní orgány, nicméně tyto jsou nadány nižším počtem pravomocí a obecně slabšími kompetencemi než je tomu u regionů v regionalizovaných státech.

(Swenden 2006: 14-15)



# Mezi unitárním a federativním státem

- ◆ Brunetta Baldi pracuje s modelem kontinua. Dichtomickou škálu unitární-federální považuje za překonanou.

## ◆ Kontinuum Brunetti Baldi dle Hany Vykoupilové

| Centralismus            | →   | →  | Federalismus    |
|-------------------------|---|--|-----------------|
| <i>Unitární systémy</i> | <i>Regionální systémy</i>                 | <i>Regio-federální/<br/>federalizující systémy</i> | <i>Federace</i> |
| Irsko                   | Francie<br>(bez legislativních pravomocí) | Velká Británie – Skotsko                           | Švýcarsko       |
|                         | Itálie<br>(pravomocí nejsou výlučné)      | Španělsko  |                 |

# Autonomie

- Autonomie – samospráva, funkční samostatnost
  - zákonodárná: existuje právo vydávat vlastní zákony
  - správní: existuje právo vydávat vlastní správní předpisy

# Víceúrovňové vládnutí

- ◆ „rozptýlení rozhodovacího procesu (*decision-making*) mezi různé teritoriální úrovně.“ (Hooghe a Marks 2001: xi)
- ◆ Původně byl koncept vytvořen za účelem lepšího pochopení evropského integračního procesu.
- ◆ Později byl koncept rozšířen tak, aby pokryl jakýkoliv typ politického systému, který zahrnuje více úrovní vlády.
- ◆ Může nabírat různých podob, rysů i průvodních jevů vzájemně se překrývajících. (Vykovářilová 2007: 13)

# Region

- ◆ Pojem provází výrazná terminologická nejednoznačnost a v odborné literatuře vyvolává mnoho sporů a nesrovnalostí
- ◆ Ve velmi obecném slova smyslu se jedná o specifický typ teritoria.

# Region

- ◆ Vymezení je možné na základě mnoha kritérií.
- ◆ Pro nás je podstatné vymezení regionu v rovině státní. Podle M. Keatinga lze takový region vymezit skrze dvojí perspektivu:
  - prostorově: region je teritoriální jednotkou, jež je mezistupněm mezi státem a lokalitou
  - funkčně: region je prostorem soutěže, tj. prostorem střetu různých typů vztahů mezi různými institucemi

(Keating 1997: 17)

# Region

- ◆ Existuje i vymezení regionu v rovině nadstátní – hledisko mezinárodních vztahů či politické geografie.

# Prameny

- ◆ Ugo M. Amoretti, předmluva ke knize *Federalism and Territorial Cleavages*, edited by Ugo M. Amoretti and Nancy Bermeo (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004).
- ◆ Brunetta Baldi, *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Working Paper 99-7, Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California (1999), <http://escholarship.org/uc/item/05b607ng> (accessed September 5, 2013).
- ◆ Andrea Čepová, „Decentralizace národních států v západní Evropě“ in *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, edited by Vlastimil Fiala a Blanka Říchová (Olomouc – Praha: Moneta – FM, 2002).
- ◆ Vladislav David a kol., *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*, 2. aktualizované a přepracované vydání, (Leges, Praha: 2011).
- ◆ Jan Filip, Jan Svatoň, Josef Zimek, *Základy státovědy* (Brno: Masarykova univerzita, 2002).



# Prameny

- ◆ Liesbet Hooghe a Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Rowman and Littlefield Publishers, INC, Lanham: 2001).
- ◆ Karel Klíma a kol., *Státověda* (Aleš Čeněk, Plzeň: 2006).
- ◆ Blanka Říchová and Vlastimil Fiala, „Decentralizační trendy v současné západní Evropě“ in *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, edited by Vlastimil Fiala a Blanka Říchová (Olomouc – Praha: Moneta – FM, 2002).
- ◆ Wilfried Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis* (Palgrave Macmillan, New York: 2006).
- ◆ Hana Vykoupilová, „Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy“ in *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*, edited by Břetislav Dančák and Vít Hloušek (Brno: IIPS, 2007).
- ◆ Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems* (McGill-Queen's University Press, Montreal: 1996).