

STUDIE

Evropské paralely pro scestí a selhání federalistického myšlení v prostoru bývalého Československa

VLADIMÍR GONĚC

European parallels of the delusions and failures of federalist thinking in former Czechoslovakia

This paper is based on Constantin Frantz's concept of a true "federation for citizens". Frantz's concept has been misunderstood and neglected by a large part of the persons involved in constitutional thinking in the mid 19th century Bohemia and Upper Hungary, that is, the territories of today's Czech and Slovak Republics. The result of that neglect and misunderstanding was delusion. The Czech Faculty of Law at Charles University in Prague became a stronghold of dogmatic centralist thinking; it found itself in conflict with other university faculties in interwar Czechoslovakia. With the take over of the Communist Party in February 1948, critical federalist thinking vanished, as a result of government domestic policy. After August 1968, critical federalist thinking as a concept of federation ceased to exist, since the concept 'federation' was bereft of its true sense. This resulted in the painful lack of understanding of the inherent problems of federalism and decentralisation in the early 1990s.

Keywords: Constantin Frantz; Czech and Slovak federalist thinking; fake federation; centralism; Prussian and "Soviet" federalism

Tento příspěvek navazuje mimo jiné na studie autora zveřejněné ve svazcích *Česko-slovenské historické ročenky* 2008, 2017–2018 a 2019–2020.¹ Je v tom

1 GONĚC, Vladimír: K trendům v politickém systému a federalizaci. In: *Pražské jaro 1968: spory o něm a v něm*. Česko-slovenská historická ročenka 2008. Brno 2008, s. 229–257; GO-

i specifickou vysvětlivkou k některým z tezí zahrnutých v annexu poslední ze studií, jež jsou uvedeny v předchozí poznámce.

Scestí federalistického myšlení v prostoru dnešní ČR a SR má své podstatně hlubší kořeny, než by byl pouhý vývoj po roku 1948. Nejobecněji lze připomenout, že – na rozdíl od kultury, u níž má smysl navracet se pro evropský prostor ke konceptu Sever–Jih a hledat v této dimenzi výrazné dělicí čáry – pro právo a právní myšlení zůstaly severoitalské městské republiky 14. století jen dílčím impulsem. Tedy členění Západ–Východ má své hluboké opodstatnění, pro právo s výraznou profilací už v období raného novověku a se silnou krystalizací v průběhu 19. století a s dalším prohloubením diferencí ve století 20.

Jen encyklopedicky připomeňme, že průkopníky nového práva se staly v raném novověku především univerzity v Nizozemí, v čele s univerzitou v Leydenu, v konkrétním rozvoji občanského práva, obchodního práva, a dokonce i mezinárodního práva soukromého. K nim se brzy řadily i univerzity v Porýní (z nichž pro právo za absolutní špičku až do počátku 20. století platila univerzita v Bonnu), vedle nich pak univerzita číslo jedna Benátské republiky, totiž v Padově. Pro německý prostor se neuplatnila celistvost, nýbrž byl vnitřně rozdělen mezi Západ a Východ,² navíc s vnitřním mezipásmem, které blokovalo komunikaci. Právnická fakulta vídeňské univerzity nabrala směr k evropské špičce v 60. letech 19. století.

* * *

Připomeňme ve sledované souvislosti obecnější rozdíl Západu a Východu v uplatňování práva: V rámci Západu už na prahu 20. století byly formulovány charakteristiky o „prorůstání společnosti právem“. Právo má mít jakožto prvořadou svou roli pomáhat jednotlivci orientovat se ve společnosti, pomáhat hledat a formovat onu křehkou rovnováhu mezi uplatňováním zájmů a potřeb jednotlivce a uplatňováním zájmů a potřeb ostatních členů společnosti.

NĚC, Vladimír: Federalismus v Československu jako nesoulad právního myšlení a politické reality. Centralizace 1918, devastace po 1939, demolicе po 1948 a 1968. In: *Roky 1848 – 1918 – 1938 – 1948 – 1968. Ich priebeh, dohry a reflexia v spoločných dejinách*. Eds. Holec, Roman – Goněc, Vladimír. *Česko-slovenská historická ročenka 2017–2018*. Bratislava 2018, s. 111–156; GONĚC, Vladimír: Několik poznámek k tématům kolem „normalizace“. In: *Počátky normalizace v Československu (1969–1971)*. Eds. Goněc, Vladimír – Holec, Roman. *Česko-slovenská historická ročenka 2019–2020*. Bratislava 2020, s. 71–92. V posledním uvedeném titulu jsou rovněž umístěny odkazy na vybraných cca dvacet titulů autora ze sumy studií, kterou publikoval k sledované problematice od r. 1994 (*Česko-slovenská historická ročenka 2019–2020*, s. 86–88).

2 Cca dle pověstné čáry „na východ od Labe“.

Ústřední orgány státu na Západě mají uloženy především úkoly, které musí plnit, a to jakožto závazek vůči občanům.

Na Východě narazíme na protipól: Posláním práva zůstává fungovat jako nástroj restringoání jednotlivce, manipulování jednotlivce, šikanování, resp. i přímo terorizování jednotlivce ze strany ústřední státní moci – ať už za cara či za vlády Zalitavska, tak posléze jako princip komunistického „právního státu“.³ Odtud navazuje aktuální zájem mnohých aktérů politické špičky: Jak vývoj k západnímu uplatňování práva zablokovat v konkrétních podmínkách Polska, Maďarska, ČR etc.

Východ je značně poznamenán tím, že proces překonávání absolutismu a rozchodu se stavovskou společností probíhal jen částečně, jen formou dílčího „odkrajování“ některých prvků, při úsilí zachovat funkčnost principů absolutismu a stavovské společnosti a ponechat pro budoucí generace možnost jejich návratu či restartu v nějaké modernizovanější podobě. Není překvapivé, že do tohoto proudu úsilí po návratech patří i stalinismus a neostalinismus.⁴

Východní stát jde proti občanům, ústřední orgány státu zůstávají značnou měrou nositeli libovůle, resp. přímo nositeli zvůle, a už vůbec nehodlají fungovat jako naplňovatel úkolů vůči obyvatelstvu. Nanejvýš se je snaží zmást představami, že obyvatelstvu je blaze, a proto leží na obyvatelstvu ty a ty povinnosti.

Specificky pro témata centralismu a federalismu budiž doplněno, že Východ je dále zatížen hluboce zakořeněným vědomím potřeby silné ústřední moci, která má právo zasahovat do všeho, detailně i v nejnižších složkách moci a správy (v případě formálně federalistického uspořádání k tomu potřebuje „pouze“ nový ústavní zákon, někdy ani ten ne), resp. má přímo „povinnost“ zasahovat do všeho shora až zcela dolů, se zdůvodněním, že centrální moc je oním hlídačem a spasitelem při plnění údajně nejdůležitějších „celospolečenských“ úkolů, zdůvodňovaných národní bezpečností, jindy národní celistvostí, jindy ochranou národní kultury, či dokonce zcela vágně vyjádřené národní cti. Při bližším ohledání se tam vejde skutečně cokoliv, zároveň při onom bližším ohledání jde v praxi o výlučnou realizaci zájmů „vrchních deseti tisíc“, a to nikoli v nějakém „modernistickém“ vyjádření, nýbrž vždy ve smyslu relikvů stavovské společnosti a stavovského smýšlení.

3 V Československu za režimu „normalizace“ se konkrétně operovalo s tzv. „principy socialistické zákonnosti“.

4 Včetně jeho brežněvovské a husákovské verze.

Než bude podán výklad k osobnosti, která nastavila „nové výhybky“ pro vývoj právního myšlení o federalismu ve druhé polovině 19. století, několik obecnějších poznámek k otázce funkčnosti. Ta je vleklým tématem, které se táhne desítky let jak v dimenzích myšlení o federalismu, tak v mnohých dalších rovinách. Je to vlastně součást širší otázky reflexe či absence reflexe u jakýchkoli transformací.⁵ Východiskem problému bývá až příliš často jednostranný, nedomyšlený nápad, který je dogmaticky prosazován. Pro politické praktiky pak je dalším nebezpečím svůdnost, když se jádrem stane jednorozměrné opatření, které je nadhodnoceno jako všelék – ať už je to víceméně nový (avšak insitní) nápad, anebo přízemní opisování z jiných, neadekvátních poměrů.

Výsledkem je známé „více škody než užitku“. Ať už je efekt nulový (ovšem škoda spočívá ve ztracené energii či zmarněných nákladech), anebo vznikne přímá škoda. K tomu ovšem nutno akcentovat ještě rovinu škod morálních; ty jsme si stále nezvykli náležitě vnímat, natož pak doceňovat jejich dlouhodobou zátěž.

Obecně pak můžeme nalézat krystalizaci zásadního rozporu v námětech na politická řešení:

a) je derivován model (častější případ) či spíše námět, či pouhé řečnický rozvedené heslo, o němž se od počátku nekriticky tvrdí, že je všelékem,

b) hledá se (méně často) kritický model, vůči němuž je od počátku stavěn i parametr funkčnosti. Přitom předstupněm k řešení „b“ bývá kladení otázky: která řešení nevedou ke skutečnému cíli, která mají negativní efekt, která jsou předem z konkrétních důvodů nepřijatelná. Negativní vymezení, onen vynález střeoevropské racionality, ovšem musí v určitém momentě přejít v pozitivně stavěné cíle.

Naznačená „výhybka“ se vztahuje ke Constantinu Frantzovi.⁶ Byl právním teoretikem, příznačným tvrdou kritikou do vlastních řad německých právních teoretiků, zároveň s tvrdým odmítnutím nacionální ideje a národního státu. Tedy postup „proti domácímu nacionalismu“, současně za skutečnou svobodu a za Evropu.

5 Mimočodem historie ukazuje, že ona absence reflexe je nejčastěji problémem ekonomických transformací.

6 Žil v letech 1817–1891.

V paralele k ekonomovi Friedrichu Listovi⁷ s jeho náměty „velkoprostorové ekonomiky“, se Frantz vyvinul v tvrdého kritika Lista jakožto technokrata (a vůbec technokratismus odmítal). V průběhu padesátých let 19. století postoupil ke kritice teorií evropské rovnováhy; zavrhl je jako již beznadějně nefunkční model. Očekával rozvinutí regionálních integračních trendů cestou uplatňování federalismu, a to ve vícero stupních, až do podoby rozsáhlých federací ve velkých evropských regionech; nad nimi by byla časem zformována celoevropská konfederace.

Za průlomový berme především koncept stupňovitě, resp. mnohastupňovitě výstavby federace. Tedy federace federací, resp. v jiném rozměru úzké konfederace federací etc.⁸ K tomu akcentujeme, že Frantz nevytvářel nějaké dedukované konstrukce; naopak odmítal dogmata a schémata dosavadní právní teorie⁹ a intenzivně se zabýval reálnými vnitroněmeckými integračními trendy i dalšími procesy politickými i ekonomickými.

Vyvrcholení jeho přínosu bylo založeno v souvislostech jeho kritického vyhodnocování procesu sjednocování Německa a sjednocování Itálie. Frantz obecně odmítal model centralizovaného státu a prostory Německa a Itálie hodnotil jako obzvlášť nevhodné pro ustavení unitárního národního státu. Stal se jedním z nejtvrdších kritiků jak „novoněmecké říše“, tak „novoitalské říše“ jakožto politických i právních zmetků, jako nesourodých a dlouhodobě neudržitelných konstrukcí. Stávající podobě sjednoceného Německa vytýkal fiktivní federativní uspořádání a reálně fungující centralismus, který poškozují skutečné zájmy Německa. Vystoupil takto jako první s konceptem „fiktivního federalismu“ a „fikce federace“. Itálii vytýkal extrémní centralismus, který poškozují skutečné italské zájmy.

Pro Německo akcentoval konkrétně obrovské rozdíly a nesounáležitost oblastí a obyvatelstva na západ a na východ od Labe. Současně zdůrazňoval obrovské rozdíly mezi jižním Německem a severním Německem. Výsledkem jsou jakoby čtyři různorodá Německa, avšak ani ta Frantz nepovažoval za vy-

7 Nominálně o necelou generaci staršímu (1789–1846).

8 FRANTZ, Constantin: *Untersuchungen über das europäische Gleichgewicht*. Wien – Berlin, Schneider 1859.

9 V tehdejší „prusko-německé“ právní teorii dominoval koncept, že federalistické uspořádání je (a ničím jiným nemůže být než) pouhou přechodovou fází mezi sumou nezávislých států a jediným centralizovaným státem, který se posléze jakýmsi „řízením osudu“ či „historickou zákonitostí“ na tomtéž území zformuje. Tento koncept byl – leckdy z bezradnosti – jednoduše opisován i do příruček mimo Německo. A jmenovitě v našem prostředí je stále nedostatečně reflektováno, že nejdalekosáhlejším prostředníkem onoho konceptu federace jako mezičlánek a zákonitě cesty k centralismu byly u nás „červené“ příručky „teorie státu a práva“ a že jejich působení ještě zcela nevytizelo.

hraněné celky. Akcentoval především rozdíly, a to zásadní rozdíly etnografické, politické, duchovní.¹⁰ Blokátorem „vnitroněmeckého provozu“ je především Duryňsko (a od něho pásmo na sever až k Labi); naopak žádné skutečné centrum se nevytvořilo. Vídeň a Berlín leží v extrémní poloze, přičemž vykazují podstatný dosah na rozsáhlá neněmecká území.¹¹

Jako další zásadní problém sledoval Frantz otevřenost Německa (a mnohých jiných států, jmenovitě i Francie) navenek. Jejich území jsou neukončená, prostorově otevřená na všechny strany, se širokými pásmy promísení různorodých etnických a kulturních elementů. A tak německý národ není žádným jednotným bytím, je možno nanejvýš kostrbatě konstruovat jakýsi „národ složený z národů“. Německá území takto vycházejí Frantzovi jako „přirozený prostor pro federalizaci“. Půjde však zcela detailně o to, jaký model federalizace se podaří sestavit.¹²

V průběhu šedesátých a sedmdesátých let 19. století se Frantz soustředil na analýzu a kritiku konkrétního modelu sjednocování Německa a doformování státu, který prezentoval jako quasifederaci. V Německu byla nastolena mocenská nerovnováha; byla vytvořena příliš silná centrální moc, přitom však tato centrální moc je fakticky mocí pouze Pruska. Prusko jako jediné si prakticky podrželo všechny bývalé pravomoci a zároveň nadále jedná jakožto Prusko jménem celého Německa. Tyto své vývody Frantz akcentoval i zlomyslnými charakteristikami jako „pruské německé císařství“.¹³

Prusko takto fakticky nevstoupilo do Německa a „zbytkové“ Německo se naopak zdráhá vstoupit přímo do Pruska. To není formálně logický paradox, to představuje jádro problémů, které povedou ke krizi.¹⁴ Frantz varoval před tendencí, která již přinesla zmizení státnosti Hannoverska a Hessenska a která shodnými mechanismy centralizace povede i k vymizení ostatních německých států.¹⁵

10 Včetně konfesních – „katolické Německo“ a „luteránské Německo“ nelze unifikovat... Frantz používá i velmi jednoznačných generalizací jako „je nepopíratelné, že na západ a na východ od Labe žije zcela rozdílné obyvatelstvo“. FRANTZ, Constantin: Erweiterung des Deutschen Bundes zum mitteleuropäischen Bunde, In: FRANTZ, Constantin: *Deutschland und der Föderalismus*. Stuttgart, Dt. Verlagsanstalt 1921 [reedice], s. 132.

11 FRANTZ, Constantin: Allgemeine Betrachtungen über den föderativen Charakter Deutschlands, In: FRANTZ, Constantin: *Deutschland und der Föderalismus*, s. 38–40.

12 FRANTZ, Constantin: Allgemeine Betrachtungen über den föderativen Charakter Deutschlands, s. 41–48.

13 FRANTZ, Constantin: Erweiterung des Deutschen Bundes zum mitteleuropäischen Bunde, s. 135.

14 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*. München, Hüttler 1874, s. 15, 17, 18.

15 FRANTZ, Constantin: Erweiterung des Deutschen Bundes zum mitteleuropäischen Bunde, s. 130.

Skutečný „Bund“ musí být dle Frantze „polyarchií“, to se neslučuje s monarchií, a to ani s konstituční monarchií. Ústavní konstrukce Německa vykazují tendenci nadále posilovat centrální moc a omezovat zbývající partikulární suverenity. Hrozí, že výsledkem tohoto vývoje budou trosky dílčích německých států (kromě Pruska) zbavené reálných mocenských prostředků a kompetencí.

Prusko představuje téměř dvě třetiny Německa a zároveň je faktickou centrální mocí v Německu. Takový model nelze uznat za spolkový stát. Z hlediska funkčnosti spolkového státu vymezoval Frantz ještě jeden princip, spolu s rozdílností v jeho uplatnění: Zcela jiný model znamená, když dílčí stát je nositelem určitých práv, avšak nevyužívá jich, resp. nevyužívá jich plně, proti modelu, kdy se dílčí stát určitých práv vzdá. Frantz zdůrazňoval, že ústavu je nutno konstruovat podle prvního modelu – držení určitých práv, která mohou i nemusí být dílčím státem využívány, znamená prostředek právní ochrany proti všemocnosti centra, resp. proti nadměrné moci centra.¹⁶ K tomu přidával podmínku, že dílčím německým státům musí být zachovány reálné mocenské nástroje; jinak nebudou nic víc než pouhý nesmysl.¹⁷

Zároveň Frantz důrazně odmítal mechanismus rozmnožování kompetencí centrální moci. Jakožto naprosto nepřijatelný a nebezpečný zavrhoval princip, že „říšský sněm může vše“, tedy i sám měnit ústavu. Jako ještě více neúnosný a zcela protiprávní stav prezentuje Frantz aplikování „stavu nouze“ ústřední německou vládou;¹⁸ vláda intenzivně zneužívá mechanismu, kdy – nemá-li příslušné kompetence – sama si je přidělí. Varoval, že přijde rozčarování a deziluze.¹⁹

Centralismus ruku v ruce se stávající státovědní doktrínou a jmenovitě se stávající ústavní doktrínou v Německu povedou nevyhnutelně k uplatňování principu vůdcovství,²⁰ nikoli prorocky, nýbrž na základě analýzy varoval Frantz. K stávajícímu dogmatu „právního státu“ poznamenal, že fakticky se prezentuje jako násilnický stát, v němž násilí je jen přikryto pláštíkem práva, stát, v němž

16 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 23.

17 FRANTZ, Constantin: *Erweiterung des Deutschen Bundes zum mitteleuropäischen Bunde*, s. 130.

18 Vláda využije toho, že říšský sněm momentálně nezasedá (resp. přímo zařídí, aby nezasedal), vyhlásí „stav nouze“ a přijme nařízení s platností zákona; dodatečně si na říšském sněmu vynutí plnou legitimizaci (anebo po krátkodobém uplatnění dotýčnou normu už nepotřebuje, nakolik ji už plně vyčerpala). Tak otevřeně zneužívání dnes již mechanismy evropských států nepřipouštějí, v maskovanější formě na ně však narážíme (známe je i od nás, zvláště z období 1992–1996).

19 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 26–27.

20 Doslova: Führerschaft.

se služebníčkovští právníci a státovědci jen předvádějí ve „státoprávním kostymérství“.²¹

Zcela nepřijatelným byl pro Frantze stav, kdy si Prusko takto fakticky nekontrolovatelně přivlastnilo branné kapacity celého Německa. Požadoval zrušit celoněmeckou armádu a přenést armádní záležitosti na členské státy spolku.²² Frantz takto zřejmě jako první tvrdě naboural i dogma, že ve federacích mají záležitosti obrany náležet do výlučné kompetence federálních orgánů.²³ Podobně odmítl dogma o přenesení zahraniční politiky výlučně do kompetence federálních orgánů; požadoval jmenovitě zachování diplomatické služby jednotlivých německých států.²⁴

Pro stávající model Německa neviděl vhodnější cestu než opětnou demontáž, spojenou s demontáží především samotného Pruska. Pozitivní východisko může přinést jen zrušení pruského státu a aktuální podoby „německé říše“. Musí být uchována zemská práva a uplatněna důsledná dělba moci mezi zemským a říšským právem; a to s podmínkou, že říšské právo bude přicházet vždy „in subsidium“.²⁵ Tento princip v dané době respektovala jednoznačně jen švýcarská ústava. Celou ústavu Německa z roku 1866 Frantz ostře odmítal pro její účelovost, jejímž jediným cílem bylo dát vítězi – Prusku – k dispozici mocenské prostředky celého Německa. Ústavu rovněž klasifikuje jako „hanebné selhání německého ducha“ a jako „zvolnou improvizaci“, která se sama časem zhroutlí (pokud ji nebude udržovat trvalý silný mocenský tlak).²⁶

Proti Německu postavil jako pozitivní dva jiné příklady: Švýcarsko a Nizozemí; ty – přes své malé územní dimenze – po vyčlenění z někdejší říše nevytvorily centralizované státy, nýbrž vnitřní reálná a vyvážená federativní zřízení.

21 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 38-47. Frantz tyto právníky ironizuje jako „kostýmní výtvarníky nového německého právního státu“, jmenovitě ty, kteří zpatlali ústavu z roku 1866. Jejich hlavním „přínosem“ je, že se anexe vydávají za „legitimní reunie“. Proti tomu připomínkoval Frantz, že skutečnými šaty Bismarcka není „plášťík právního státu“, nýbrž „kyrýsnická uniforma“.

22 FRANTZ, Constantin: *Erweiterung des Deutschen Bundes zum mitteleuropäischen Bunde*, s. 131, 153.

23 Frantz používal i argumentu, že nastíněný model decentralizace, kdy každý dílčí stát má svou armádu a federace žádnou (pro případ ohrožení by se celoněmecká obrana zajišťovala cestou kontingentů z jednotlivých členských států) znamená faktické uplatnění skutečného obranného principu, kdežto centralizovaná armáda je už sama o sobě uplatněním principu agrese, tedy hrozbou pro mír. FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 19-23.

24 Právě uplatňování tohoto – už Frantzem odmítaného – dogmatu bylo ještě o více než sto let poté jednou ze základních příčin rozbití Československa na přelomu 1992/1993.

25 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 58-59.

26 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 7, 8.

Frantz je přitom zřejmě prvním z právních teoretiků, který nepovažoval švýcarské zřízení za ojedinělé specifikum (a už vůbec ne za abnormalitu z mimořádných podmínek), nýbrž za model, vhodný přinejmenším jako inspirace.²⁷ Švýcarský a nizozemský model jsou prezentovány jako vzor nejen pro velké, nýbrž i malé evropské státy. Ty všechny pro vnitřní funkční a skutečně svobodné uspořádání potřebují model federace.²⁸

Zároveň je obecně kritizován centralizovaný model státu jako takový a tím jsou nepřímou kritizovány takové státy jako Francie.²⁹ A italské uspořádání – jakožto tvrdě centralizovaný stát – je pro Frantze vlastně ještě více odsouzeníhodným modelem než německé. Jediným pozitivnějším momentem oproti Německu je, že se k tvrdému centralismu italské státní orgány otevřeně přiznávají. Zároveň Bismarck sklídí od Frantze výsměch za špatné a neústrojné opisování od Cavoura, navíc s posměškem, že Cavour nemůže být žádným vzorem, že od něho vůbec nic nelze „dobře opisovat“.

Znovu a znovu poměřoval Frantz státoprávní formy se skutečnou funkčností, kladl téma reálné možnosti fungování konkrétní státní formy. V další rovině se mu tak vracelo téma vnitřní vyváženosti federace, spolu s životaschopností členů federace. Příliš velký článek federace už sám o sobě fakticky likviduje její mechanismus; ani státy střední velikosti už nejsou schopny mu odolat. To však nemá automaticky znamenat, že články federace musí nutně být srovnatelně velké. Naopak už v celku, který by zahrnoval dva velké, navzájem vyvážené články okamžitě nabývá na váze i hlásek kteréhokoli dalšího člana, byť by tento člen byl i jen trpasličích územních rozměrů.³⁰

27 FRANTZ, Constantin: Allgemeine Betrachtungen über den föderativen Charakter Deutschlands, s. 43.

28 Obrys systematiky podal: FRANTZ, Constantin: *Der Föderalismus als leitende Princip für die sociale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland*. Mainz 1879. [Z poválečných reedic: Koblenz 1947; Aalen 1962.]

29 Dodnes u nás víceméně nevnímáme, že se Francie pokouší o vnitřní federalizaci už v několika stále „vyšších“ vlnách od přijetí ústavy v roce 1946 (po prvotních úvahách ještě z přelomu 19. a 20. století).

30 FRANTZ, Constantin: Allgemeine Betrachtungen über den föderativen Charakter Deutschlands, s. 50. Lze odkázat i na Frantzem často vyzvedaný model Švýcarska, a sice i z dnešních poměrů. Je zde několik navzájem vyvážených velkých kantonů; díky tomu mohou plnohodnotně fungovat i tak malé kantony, které by v centralizovaném státě nebyly schopny fungovat ani na úrovni „samosprávného“ okresu (nejmenší je Appenzell-Innerrhoden, dnes s 15 tisíci obyvateli).

Naopak pokud Frantz mluvil o trpasličích státech v severním Německu, že „vypadají jako náplavy písčín v pruském oceánu, které příští vlna rozmyje“, pak na vině není trpasličí rozměr, nýbrž jednak faktické postavení Pruska v Německu, jednak spjatost oněch malých států s Pruskem specifickými vojenskými a dalšími smlouvami, v důsledku čehož tyto státy nevstupují v celoněmeckých orgánech samostatně, nýbrž fakticky jako součást hlasů Pruska.

Zdůrazňuje-li Frantz životnost, resp. životaschopnost článků federace, znamená to především důraz na parametr, aby každá země byla specificky spravována podle svých potřeb. Proto zvláště důrazně varoval před byrokraticky vytvořenými celky;³¹ právě ty by se staly pasívními obětmi faktické tvrdé centralizace, vlastní obyvatelstvo by nemělo zájem na jejich existenci. Proto byrokraticky ustavené celky podle nějakých quasivědeckých parametrů³² (jako například rozměr území či srovnatelná materiální síla členů) nemají smysl.

Dalším důležitým Frantzovým zobecněním je, že všechny centralizované státy jsou nepřirozenými, deformovanými útvary.³³ Tak nikoli pouze pro Německo, nýbrž i pro Francii platí, že její součástí jsou regiony, které do ní „patří i nepatří“.³⁴ Ještě zásadnější než územní problém je však vymizení skutečné vůle majority ve velkém centralizovaném státě; většina obyvatelstva ztrácí možnost jakkoli ovlivňovat chod státu. Tento chod se dostává do rukou politických intrikánů, s rezolutními vůdci v čele. Ti svoje zájmy vnucují jako „národní zájem“. „Národní zájem“ a reálný mocenský zájem je zpětně základnou veškeré centralizace.

Kritika ideologizace a služebníčkovské role „státovědy“ vedla Frantze i ke kritice principů „státního účelu“ a „státního zájmu“. Příkládání absolutní hodnoty těmto principům je v Německu rozměrem podstaty „ryzího machiavellismu bismarckovské politiky“. Obecně jde pro většinu států o základnu politiky bludného kruhu účelu a prostředků, kdy je obětováno svědomí. Pro Frantze jde takto o výplod absolutismu a o reziduum absolutismu; jako takový je nepřijatelný.

V otázce zakotvení práva, konkrétně v rozměrech „právo a společnost“, „právo a spravedlnost“ atp., se Frantz projevil jako předstupeň toho, co v závěru 19. století systematicky řešila heidelberská větev novokantovství, totiž zakotvení práva ve světě hodnot. Frantz osobně zdůrazňoval, že soudržnost společnosti není nesena pouze fyziologickými a ekonomickými vztahy, nýbrž že vždy vystupují i vztahy morální a religiózní. Jejich uplatněním se však odhaluje jako podvod a ztrácí opodstatnění právě onen „národní zájem“ a mocenský zájem.

31 Jako zvláště odpudivý ryzí byrokratický výtvar kladl pruskou provincii Sasko.

32 Dnes bychom řekli i „technokraticky sestrojené celky“.

33 Evropské koncepty 20. století se ještě více zaměřovaly na problém centralizovaného národního státu jakožto překážky skutečné inovace a pozitivní transformace vnitroeurospkých poměrů, až to během druhé světové války vyvrcholilo v sérii tvrdých výroků, že národní stát sám o sobě je příčinou všech válek v Evropě...

34 Victor Hugo v téže době přímo z tribuny francouzského Národního shromáždění varoval, že připojení Alasky a Lotrinska k Německu je sice anexí, ale že rovněž opětne připojení těchto území k Francii by bylo anexí.

A odhalením tohoto podvodu se otevírá cesta pro skutečné právo a jmenovitě i cesta ke skutečné decentralizaci.³⁵

K oné podvodnosti či podloudnosti přidával Frantz i kritiku zlovolného obecného přístupu k dějinám, kdy se sleduje jen pouhé zřetězení jednotlivých status quo, které je vzápětí podloudně vydáváno za „historický vývoj“. K tomu právní věda a politické vědy dokážou přilepit další podvod, že se každý status quo vydává za řád prozřetelnosti či za božský řád. Frantz jen připomíná, že takové podvody se uplatňovaly už za starého Říma, zvláště intenzivně s nimi operovalo osvícenství.³⁶

Proti tomu Frantz zdůrazňoval, že to, co je nadřazeno státu, ústavě a právu vůbec, není religiózní podstaty. Je z tohoto světa a je tím, z čeho vyzchází duchovní život národů, totiž vědomí vlastní cti a důstojnosti člověka jako skutečného individua. Zde musí ležet i zakotvení pro politické, právní vědy i pro ekonomické vědy; obojí si nesmí nechat vnutit soutěž s přírodními vědami, zejména v metodologii nesmí postupovat naturalisticky.³⁷ Materiální rovina není pro ně sama o sobě platnou, neboť nemůže být ničím více než pouhý prostorem k účelům lidského života.³⁸ Při kritickém studiu mezinárodních vztahů formuloval Frantz mj. závěr, že čím je konkrétní stát centralizovanější, tím méně je schopen vůbec komunikovat navenek skutečně partnersky, doslova takto v nepřímé úměře. Důsledek: krajně centralizovaný stát nabírá stále agresivnější tendence a stále více vystupuje s ryzím úsilím o zábor cizího území.³⁹ Také v rozměru analýz mezinárodních vztahů dospěl Frantz k hodnocení, že stávající státověda, resp. její dominující proudy v Německu i v (postbonapartistické) Francii atd., degenerovala v pouhou „státní doktrínu“ a v pouhý školometský pseudosystém,⁴⁰ zároveň ve výraz vědeckého bankrotu.⁴¹

Po onom rozdělení Německa na východní a západní jakožto naprosto nejspojité části, viděl předpoklady pro skutečné federalistické propojování v Porýní. Zdejší německé státy mají přitom předpoklady pro onu „otevřenost nave-

35 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 31–37. (Zároveň se tudy pro Frantze otevírá i cesta k „federaci celé civilizované Evropy“.)

36 FRANTZ, Constantin: *Die internationale Organisation*. In: FRANTZ, Constantin: *Deutschland und der Föderalismus*, Berlin 1921 [reedice], s. 206, 208, 210.

37 Jmenovitě nesmí postupovat od jednotlivého k obecnému, nýbrž od oné problematiky vědomí cti a důstojnosti individua jakožto nejvyšší roviny k rovině norem.

38 FRANTZ, Constantin: *Die internationale Organisation*, s. 211–212.

39 FRANTZ, Constantin: *Die internationale Organisation*, s. 155–164.

40 FRANTZ, Constantin: *Erweiterung des Deutschen Bundes zum mitteleuropäischen Bunde*, s. 142.

41 Se znevěrohodněním klasické diplomacie, se selháním systému „rovnováhy velmocí“ a „systému neintervencí“, s pseudoučením o suverenitě státu etc.

nek“, totiž vytvoření funkční federace i s Nizozemím, Belgií, Švýcarskem a perspektivně i se skandinávskými zeměmi, a to v podobě „federace federací“, tedy vícestupňové federace, v níž zůstane garantována i ona švýcarská svoboda obce, extrapolovaná i do ostatního prostoru formovaného „Západního svazu“.⁴² Ten bude současně i skutečným partnerem pro Francii i Británii.

Naznačené principy skutečně nového federalismu měly být v dlouhodobém výhledu předpokladem a východiskem i pro „federaci celé civilizované Evropy“. Jako princip onoho nového federalismu Frantz formuloval, že „nad státním občanem stojí člověk“. Jádro státovědného konceptu nesmí akcentovat stát a jeho mechanismy,⁴³ nýbrž skutečně hlubší principy – práva člověka a práva lidství.⁴⁴

* * *

Hans Kelsen, František Weyr a jejich škola i některé příbuzné osobnosti středoevropského právního myšlení začali od prvního decenia 20. století akcentovat význam zodpovědnosti politiků za právo v obráceném gardu, než byli mnozí politikové zvyklí. To oni jsou tvůrci základní kostry práva, oni přijímají (a rovněž případně revidují) ústavu, přijímají zákony. Vysoce kvalifikovaných právníků se na jejich názor ani příliš neptají, natož aby takový názor respektovali. Když je ústava špatná a úměrně jí jsou špatné i zákony, tak to nemohou prolomit ani kvalitní právníci. Ani ústavní soud nemůže být institucí, která bude hrát roli jakési třetí komory parlamentu, navíc nadřazené „obyčejným“ komorám.⁴⁵

42 Frantz opakovaně varoval, že stávající uspořádání Německa u těchto, momentálně ještě neutrálních států (tj. Nizozemí, Belgie, Švýcarsko, Dánsko, švédsko-norská unie) naopak vypěstuje vyhraněné protiněmecké postoje. Např.: FRANTZ, Constantin: *Erweiterung des Deutschen Bundes zum mitteleuropäischen Bunde*, s. 134. Naopak pro uvedený prostor Západního svazu, tj. bez východního a jihovýchodního Německa, se vytvoří vědomí vzájemné blízkosti, vzájemného partnerství a vzájemné sounáležitosti.

Frantz kritizoval i ekonomickou podobu sjednocení Německa. Stávající německý obchodní spolek považoval za narušený a znehodnocený pruskými mocenskými zásahy, které poškozují hospodářské potřeby ostatních německých zemí. Pruskem vnucovaný systém ochranných cel ostatní německé země poškozují; podvazuje jejich obchodní aktivity přes hranice Německa (jmenovitě Porýní je nepřístupné odříznuto od Nizozemí) a celkově brzdí jejich hospodářský růst. Rakousko poškozují dvojnásobně.

43 Připomeňme již výše prezentované Frantzovo hodnocení, že takový přístup znamená bankrot státovědy jakožto vědy a přijetí jejího služebníkovského postavení vůči aktuálním záměrům a zlovolnostem politiky.

44 FRANTZ, Constantin: *Der Bankrott der herrschenden Staatsweisheit*, s. 70–71.

45 Jestliže politikové přijímají zákony, které sepíše nějaká advokátní kancelář, pak to neznamená nástup plnohodnotného práva, nýbrž „advokátské kličkování“, ohýbání práva, sepisování zákonů ve prospěch dílčí zájmové skupiny, reálně to přináší ohýbání či přímo demolování práva proti občanům.

Celkově se začala věnovat soustředěnější pozornost konceptu legitimacy (nadhozenému ještě Frantzem), a to ostře proti ryzí formální legalitě. Parametry pouhých formálních náležitostí (byť sebebpřísnější), uplatněné na právní normy od zákonů až po jednorázové případy občanskoprávních či obchodních smluv a dohod, jsou ve skutečnosti vyprázdněné, pokud absentuje „vyšší patro“ legitimacy.⁴⁶

Velkým tématem pro Kelsenovu a Weyrovu školu se stala ještě ve druhém deceniu 20. století decentralizace tvorby norem jakožto legitimizační opatření, jakožto způsob tvorby norem právě pro občany. K tomu se přidružilo obdobné úsilí decentralizace veřejných financí, opět pro občany. To vše bylo výrazem úsilí o právo Západu. Avšak česká pražská právnická fakulta (mj. s naprostou absencí právní filosofie, právní sociologie i dalších disciplín) zůstala po celé meziválečné období „fakultou Východu“ a takto i ideologickou oporou pro zájmy ústřední státní byrokracie nového Československa.⁴⁷ O tématech „nutné míry“ centralismu, decentralizace, včetně finanční, se vedly ty nejostřejší, nezřídka i velmi osobně vyhocené spory.⁴⁸ Témata federalismu byla „převálcována“⁴⁹ (aby se vrátila jako tragická proluka v krizovém roce 1938).

Připomeňme, že i v meziválečném Československu pro tehdejší praktiky v ústředních orgánech státní moci byla těžko stravitelnou představa, že by i v pouhých zemských zastupitelstvech vznikla jinak konstruovaná většina než v centrálním parlamentě a jím vytvořené vládě. A „návrat“ zákonodárných pravomocí zemským zastupitelstvům, tedy jejich proměna v zemské parlamenty, bylo pro ně děsivou noční můrou.⁵⁰

46 Připomeňme, že už Weyrovým klíčovým tématem v habilitačním spisu byly „smlouvy proti dobrým mravům“.

47 Klíčovým ideologem krajního centralismu a role výkonné moci v něm byl Jiří Hoetzel. (Týž J. Hoetzel se ovšem po r. 1945 postaví za Weyrův koncept federalismu a skutečné samosprávy; společně budou představovat hlavní ústavněprávní odborníky za lidovou stranu, jmenovitě proti komunistickým aktivitám.)

48 Srv. např. dobové ročníky časopisů *Právník a Sborník věd právních a státních*. Blíže: GONĚC, Vladimír: Centralismus a autonomismus v politickém životě meziválečného Československa. K opomíjeným rozměrům problému. In: *Časopis Matice moravské*, 116, 1997, s. 233–244.

49 V tom byl zcela vytěsňen i ideový přínos Č. Hevery, který se jako první u nás zabýval analýzami švýcarského federalismu. (HEVERA, Čeněk: *Švýcarsko, jeho ústava, jeho vláda, jeho samospráva* (2. rozš. vyd.). Praha 1893.)

50 Přitom ve skutečnosti vládl v meziválečném Československu právní dualismus, kdy pro celé rozsáhlé klíčové oblasti práva (jmenovitě občanského práva včetně rodinného práva etc.) platily pro Slovensko a Podkarpatskou Rus původní uherské zákony a vládní nařízení (resp. nová specifická nařízení ministerstva s plnou mocí pro správu Slovenska), navíc spolu s elementy zvykového práva.

Teprve období po volbách 1946 přineslo nový prostor pro rozvoj federalistického myšlení v Československu,⁵¹ ovšem únor 1948 měl právě v této záležitosti zvlášť tvrdý dopad, vůči leckterým právníkům přímo mstivý. Obrat k Východu byl dovršen velmi rychle. V roce 1968 došlo jen k náznakovému oživení kritického federalistického myšlení, Husákem bylo udušeno v zárodku, dokonce ještě těsně před srpnem. Neostalinistická fiktivní československá federace se stala pouhou špatnou kopií sovětského modelu extrémně centralizovaného státu. K němu připomeňme, že byl primitivně opsán právě z pruského modelu z doby před první světovou válkou.⁵²

A tak se československé právní myšlení po listopadu 1989 ukázalo jako odstřižené od schopnosti čelit výzvě k ustavení skutečné federace, zůstalo vězet „daleko na Východě“. Ustavení dvou nových tuhých centralismů v obou nástupnických státech Československa zůstává onou východní zátěží dosud. Na absenci legitimacy při dělení/rozbíjení Československa se sice zapomnělo, což se však může kdykoli ještě vrátit v nebezpečí práva precedentu.⁵³ A poukazovat dnes, že i Německo si vzalo pro svůj ústavní vývoj ponaučení z Frantzových analýz a konceptů až ve druhé polovině čtyřicátých let 20. století,⁵⁴ by znamenalo jen zpozdilou výmluvu.

* * *

Už před čtyřiceti lety posuzoval Václav Bělohradský konečnou fázi existence Rakouska-Předlitavska a použil při tom charakteristik: „utopie legality“ a „útek k zákonům a k uniformě“ (uniformitě): Jak pestrobarevnost života sešněrovat do uniformity a jak prosazovat utopii formální legality. To znamenalo už před více než sto lety ztrátu legitimacy, kterou intelektuálové z Předlitavska poznali

51 Pražská právnická fakulta byla reprofilmována příchodem nových osobností z Brna a Bratislavy, nastoupila další generace Weyrovy a Kelsenovy školy etc. Konkrétní souvislosti srv. např.: GONĚC, Vladimír: Experti při ústavním výboru Národního shromáždění (1946–1948). Postavení Slovenska, decentralizace, samospráva. In: *Od diktatury k diktatúre. Slovensko v rokoch 1945–1953* (ed. Michal Barnovský). Bratislava: VEDA, 1995, s. 29–40; GONĚC, Vladimír: Problémy práva, spravedlnosti, samosprávy a federalizace. In: *Česko-slovenská historická ročenka 1996*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 154–169.

52 Oním – řečeno Frantzovým výrazivem – zbankrotovavším „státovědcem“, který vnesl pruský model do sovětského systému, byl Michail Rejsner (jenž se ještě za cara politicky a akademicky etabloval na tématech právních opatření k terorizování a šikanování raskolníků).

53 Způsob rozdělení totiž legitimoval pouze každé nové dělení pro budoucnost.

54 Frantzovy náměty se staly předmětem tvrdých diskusí ještě při ustavování „výmarské republiky“, tehdy však neuspěly (pouze Prusko bylo náznakově vnitřně decentralizováno).

a vyhodnocovali ještě na přelomu 19. a 20. století.⁵⁵ Problém se jakoby vrací, a to i v zemích mimo střední Evropu (v ní však má kořeny a tradici). Před více než sto lety uniformizaci prosazovaly zvláště síly krajně konzervativní jako nástroj své poslední záchrany, nově mohou přijít odjinud.

Nikoli pouze pro osobní zájem, nýbrž přímo potřebu individua představují základní hodnotu garance svobod v rozměru ochrany proti zvlí policie (resp. proti zvlí přímého státního násilí všeobecně, ve všech jeho případných jiných podobách) a v rozměru ochrany proti autoritě.⁵⁶ To jsou dva principiální rozměry zajištění důstojnosti jednotlivce, důstojnosti v rovině fyzické a duchovní.⁵⁷ K tomu se bezprostředně druží zajištění osobní bezpečnosti vůbec, dále dostupnost materiálního zajištění důstojné existence,⁵⁸ zajištění naděje na realizaci osobních cílů.⁵⁹ Neméně závažné je garantování participace na životě celku.⁶⁰ Uvedený soubor představuje objem minimálních svobod pro individuum. Stát, který ho nezajistí, není hoden loajality individua, a to ani v minimalizované, ryze liberalistické definici.⁶¹ A to stále zůstává i odkazem československého roku 1918.

Nedotaženost ochrany práv člověka a práv občana před vlastním státem tak zůstává problémem nejen v nejuvýchodnější části Evropy. Nejen u nás, nedostatečně reflektovaná různorodost politických modelů působí i jinde v demokratické části Evropy komplikace. Zkušenost 20. století pak ukazuje (právní teoretikové to dokázali odhalit dokonce již během druhého desetiletí 20. století), že mechanismy na bázi tradičního učení o dělbě moci nedokážou ochránit občana ani skupiny občanů před zvlí vlastního státu. Proto také již více než sto let máme i propracované recepty na složitější řešení struktury moci, mj. s razantním použitím rovněž vertikální dělby moci, tedy reálného a funkčního federa-

55 BĚLOHRADSKÝ, Václav: *Útěk k uniformě a pád pořádku*. In: *Proměny*, 1981, roč. 18, č. 2, s. 33–46.

56 Tento druhý rozměr znamená za posledních sto let zejména hledat a uplatňovat průběžně mechanismy omezující až znemožňující účinné působení byrokratické autority.

57 Raymond Aron je označuje za „nepotlačitelné potřeby lidské přirozenosti“. ARON, Raymond: *Esej o svobodách: Zkoumání moderní civilizace*. Bratislava, Archa 1992, s. 76.

58 Člověk příliš hmotně strádající nenalézá důstojnou existenci.

59 Z jiného úhlu pohledu jde o zajištění tzv. rovnosti šancí.

60 K tomu nestačí volby jednou za čas do ústředního parlamentu; nejdůležitější formou je účinná garance participace na životě autonomní obce. Mimoto je nezbytné zajistit možnost ke vstupování do rozhodovacích mechanismů o věcech veřejných (garantováním dohadovacích mechanismů, vyjednávání, zvláště pak kontrolních mechanismů) na nejrůznějších dalších úrovních, včetně ústřední státní moci.

61 Tj. že maximum loajality, které může stát požadovat, je placení daní, přičemž vše ostatní je již nepřipustně nadlimitní.

listického uspořádání;⁶² v právní teorii to pak přineslo mj. teorie o přeměně mezinárodního práva v nadnárodní právo⁶³ a zároveň přímo průlomové teorie o přechodu od subordinace norem ke koordinaci norem.⁶⁴ Právě tato poslední je dalším zásadním přínosem ke konceptům skutečného (tj. „západního“) federalismu.

62 Pro střední Evropu mají primát diskuse právních odborníků v Předlitavsku ještě během první světové války, následně diskuse kolem přijímání ústavy první Rakouské republiky. Časově těsně předcházející jsou inovované (u nás však stále ignorované) ústavy Švýcarska ze 70. a Nizozemí z 80. let 19. stol.

63 Od roku 1918 se na tom podílel i brněnský profesor František Weyr.

64 Georges Gourvitch v roce 1924 (tj. ještě za svého působení v Československu, před odchodem do Francie).