

IDEA FEDERALISMU FRANTIŠKA PALACKÉHO – INSPIRACE PRO EVROPSKOU INTEGRACI

KAROLINA ADAMOVÁ

Soudobé projednávání smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu vyvolává historické reminiscence na obsah sociálních, politických a právních názorů Františka Palackého na postavení člověka, národa a státu, vyjádřených v návrzích rakouské ústavy z let 1848/1849 a posléze v osmi článcích vydaných během dubna a května 1865 pod souhrnným názvem „Idea státu rakouského“.

Filosofickým a etickým základem Palackého návrhů byla tehdy progresivní koncepce demokratického liberalismu. Ústředním bodem ústavy mělo být vytvoření podmínek pro existenci svobodného, nezávislého a racionálně uvažujícího občana, jakožto výchozí autonomní jednotky politického myšlení a jednání. Pod vlivem učení B. de Spinozy, J. Locka, Ch. L. Montesquieua, J. Kanta, J. Benthama, T. Jeffersona, J. S. Milla a dalších teoretiků formujícího se liberalismu dospěl Palacký k přesvědčení, že každý jednotlivec má přirozená práva, která existují nezávisle na politické moci a mají být státem chráněna.

Obsah pojmu svoboda chápal jako způsobilost člověka zabezpečit to, na co má právo a zároveň takové omezení kompetence vlády, aby každému byla zaručena možnost svobodného myšlení a jednání, aby mohl ve svůj prospěch činit vše, co neomezuje možnost svobodného myšlení a konání ostatních.

Přínosem k teorii a praxi českého a středoevropského ústavního práva a v tom smyslu i východiskem pro pochopení podstaty a formy federalizace Rakouska v podmínkách poloviny 19. století bylo Palackého rozvinutí obsahu pojmů svobody člověka a suverenity lidu. Výstižně to vyjádřil slovy: „...naléhám na to, aby ve veškerém životě národním byla svoboda nejvyšším zákonem, pravidlem, chci však svobodu tuto v té míře, aby silnou vládu nejen nevylučovala, nýbrž spíše pevně založiti a utužiti pomáhala. Stará zásada poručíkování nesnáší se s přirozeným vývojem národního života tak, jako zachování dědičných privilegií a nadprávi jedné třídy národa nade druhou.... Co žádám jednotlivcům a třídám národa, toho přeji také národnostem a zvláštním jimi utvořeným groupám zemí“.¹

V dosažení a uplatňování svobody a demokracie viděl Palacký trvalý politický cíl českých dějin. Cestu k němu charakterizoval jako neustálý zápas slovanského demo-

¹ Srb, A. (ed.), Politické myšlení Františka Palackého, ed. Adolf Srb, Praha, Nakl. J. Otto, str. 41–42.

kratismu a humanismu s germánským principem násilí a snahy po dosažení nadvlády. Odsuzoval názory a požadavky německé politické elity, která považovala národní hnutí Němců za přirozený projev politické hegemonie a slovanské národy za historicky neperspektivní, neschopné samostatného vývoje k vyšší národní kultuře a k naplnění západoevropské civilizace. I německým liberálům Palacký vyčítal, že jejich aktivita v monarchii spočívá v první řadě na jejich mocenských ambicích a vlastní liberalizaci života společnosti považují za druhořadou.²

Situaci, v níž se uplatňovala tehdejší koncepce české politiky, výstižně charakterizoval František Weyr v knize *Právo ústavní*:³ „Český národ počal si uvědomovati svou národní svébytnost a na základech své bývalé kultury budoval novou. Poesie, ostatní umění, zejména hudba a vědy byly pěstovány duchem národním a dožily se, jsouce z vídeňského ústředí a národnostně cizí dynastií více trpěny než činně podporovány, netušené renesance. Pouze v oboru politickém nebylo možno docílití znatelných úspěchů, které by se byly mohly stavěti po bok úspěchům, dosaženým v oboru kulturním. ...Protitlak, vykonávaný z Vídně proti národu českému, byl vždy rázu národnostního: stát, jeho ústřední správa, vojsko a vůbec jeho celkový vnější nátlak měl býti a zůstati zásadně německý. Německý národ v Rakousku snažil se zachovati, ba podle možnosti ještě rozšířiti svá národnostní privilegia a stavěl se proti obrozenskému hnutí v Čechách skepticky, ba přímo nepřátelsky a podporoval všemi silami germanizaci Čechů...“

Právě tohoto nebezpečí se Palacký obával jak v revolučních letech 1848–49, kdy koncipoval návrhy ústavy, tak v obsahu „Idea státu rakouského“ z roku 1865, kdy se navrátil k zemskému principu federalizovaného Rakouska.⁴ Usilovně varoval před nebezpečím vstupu Rakouska do spolkového státu německého, který považoval za přímé ohrožení existence slovanských národů. Proto také podporoval politický požadavek neporušitelnosti suverenity Rakouska jako menší zlo.

Palackého představa uskutečnění „moderní ideje Rakouska“ byla založena na nutnosti provedení úplné národnostní rovnoprávnosti, zavedení federace na národnostním základu. Šlo mu o takové ústavní zřízení, kde by byla zachována říšská jednota a zároveň zabezpečena možnost svobodného autonomního vývoje jednotlivým národům.

Rozhodující byla pro Palackého myšlenka národní rovnoprávnosti, obsahující emancipaci Slovanů z nadvlády Němců a Maďarů. Proto byl jen pro takové federativní zřízení, které by vyhovovalo rovnoprávnosti ostatních národů.

Přitom se Palacký přikláněl k názoru, že autonomní územní celky by bylo vhodnější spíše nově vymezit „dle přirozeného práva národností, než na základě dosavadních historicko-politických poměrů zemských“.⁵ Ale již ve svém prvním návrhu nepočítal se všemi historicky danými státoprávními útvary, nýbrž pouze s 10 zeměmi a zemský-

² Viz blíže Vošahlíková, P., *Počátky českého liberalismu v díle Františka Palackého*, in: *Sborník k jubilejní konferenci: František Palacký a dnešek*, Praha, Historický ústav AV ČR, 1999, s. 295.

³ Weyr, Fr., *Právo ústavní*, Brno 1937, str. 76.

⁴ K Palackého proměnám národů na federalizaci rakouské monarchie srv. Adamová, K., *Idea federalismu v politice Františka Palackého*, in: *František Palacký (1798/1998) Dějiny a dnešek*, Historický ústav AV ČR, Praha 1999, s. 231.

⁵ Viz: *Františka Palackého spisy drobné*, díl I., *Spisy a řeči z oboru politiky*, uspořádal dr. Bohuš Rieger, Praha, 1898, s. 58.

mi skupinami, jež byly dány stávajícími 10 guberniálními obvody (§ 3, 40, 63). Každý tento obvod měl mít svého zemského ministra (po příp. místokrále) a v jeho ústředním sídle se měly konat zemské sněmy. V nich měl poslanec zastupovat 15 000 obyvatel, ve větších městech i méně. Zemští ministři měli být „v kolegiálním poměru“ k říšským ministrům (§ 42), a podobně také zemské sněmy měly tvořit svými vlastními poslanci říšský sněm o jedné komoře, přičemž jeden poslanec měl zastupovat 150 000 obyvatel (§ 46).⁶

Palackému šlo o důsledné budování ústavy zdola, ale přitom nezapomínal na spojení a soustředění částí v jeden celek, což v tehdejších podmínkách znamenalo v jedinou nerozdílnou monarchii. Veškerá vláda v rovině říšských i zemských ministrů měla být vykonávána jménem císaře jako nejvyšším sjednocujícím subjektem.

Kompetence říše byla v prvním návrhu rakouské ústavy (září 1848) vyměřena taxativně a její rozsah byl poměrně skromný. Císařskému domu byly vyhrazeny zahraniční a vojenské záležitosti, říšské finance, obchodní a z části i komunikační záležitosti, a také zákonodárství a rozhodování o civilní, hrdelní a soudní organizaci (§ 60–62). Pro tyto obory stačili podle Palackého jen čtyři říšští ministři (§ 39).

Do kompetence deseti zemí a zemských skupin přisuzoval Palacký v prvním návrhu rakouské ústavy zejména zemskou politickou správu, justici, „kultus a vyučování“, zemské finance a „průmysl“ v nejširším smyslu. V podstatě se jednalo o vše co nebylo jmenovitě vyhrazeno říši (§ 70, 41). Odpovědnými zemskými orgány exekutivy měla být dostatečně zabezpečena zemská autonomie.

V prvním návrhu rakouské ústavy koncipoval Palacký, jako člen ústavního výboru, program rakouského federalismu. Neuvažoval však o federaci svobodných států, ale o federalizaci zemí – polské, české, německo-rakouské a ilyrské – spojených dědičnou rakouskou monarchií. Když tento návrh v plénu neprošel, vypracoval Palacký v lednu 1849 koncept nový, vycházející v podstatě z prvního návrhu, tentokrát však založeném na etnickém – národnostním principu.

Ve druhém návrhu Palacký nerozvádí více problematiku říšského území a jeho rozdělení, protože v nové politické konstelaci vzniklé v lednu 1849 byl již přesvědčen, že jedna a táž ústava musí platit i pro Uhry.⁷ Nadále však trval na fungování říšského sněmu o jedné komoře volené zemskými sněmy.

Také v novém návrhu ústavy měl císař vykonávat exekutivu prostřednictvím říšských a zemských ministrů – guvernérů, po jejichž boku měli působit odpovědní radové pro zemskou správu. Z federalistické struktury státního uspořádání směřující k organickému soustředování říše, poněkud vybočoval názor, že císař má vykonávat zemskou legislativu společně se zemskými sněmy – ne jako císař, ale jako hlava dotyčné země.⁸

V druhém návrhu Palacký pod tlakem celého ústavního výboru upustil od generální klauzule, že vše co není zvláště vyhrazeno říši, má náležet zemím. Místo toho požadoval, aby obojí moc byla v ústavě podrobně vymezena (§ 3 a 4).

⁶ Viz tamtéž, srv. *Minulost našeho státu v dokumentech*, Praha: Svoboda, 1971, s. 220–n. Srov. Urban, O., *Česká společnost 1848–1918*, Praha, 1982, s. 74–75.

⁷ Srv. Kořalka, J., *František Palacký*, Praha: Argo, 1999, s. 312.

⁸ Srv. cit. dílo: Františka Palackého spisy drobné, díl I. s. 69.

Do působnosti moci říšských byla tak zařazena všechna odvětví veřejné správy, která se týkala říše jako celku, nebo byla potřebná k udržení vnitřní jednoty státu a státní moci navenek, či jim mohla být předána zemskými orgány moci k vyřízení. Jádro kompetence tvořily „záležitosti císařského domu“, diplomatické a obchodní vztahy s ostatními státy; rozhodování o válce a míru, všechny vojenské záležitosti, válečné otázky dopravy, pošty, říšské finance a hospodářství.

Význačnou složkou navrhované kompetence bylo i zabezpečení a dozor nad dodržováním základních práv obyvatel ve všech částech říše a péče o materiální zabezpečení „civilní i hrdelní spravedlnosti“ (§ 3).

„Zemská práva sebevlády“ měla podle § 4 ústavního návrhu obsahovat ona odvětví veřejných mocí, které se výhradně týkají některé země nebo které mohou v jejich zvláštních poměrech vznikat a působit bez porušení říšské jednoty. Zejména tu byla uvedena zemská policie, soudnictví, „vyučovací kult“, správa všech ústavů pro vědu a umění, humanitárních, zdravotních a chudinských ústavů, dále zákonodárství týkající se zemědělství a průmyslu, správa silnic a průplavů a jiných vodních staveb. Do kompetence zemí měly náležet i všechny veřejné stavby k účelům zemským, zemský rozpočet, zemské fondy a statky a komunální záležitosti.

Říšskou zákonodárnou moc měl vykonávat císař společně s říšským sněmem. Zákonodárnou moc v záležitostech týkajících se výlučně zájmů země měl císař jako hlava země vykonávat společně se zemským sněmem.

Obcím přisuzoval Palackého návrh právo sebeurčení ve všech záležitostech, které se týkaly obecních zájmů a samosprávy.⁹

V duchu takto chápané federalizace státního uspořádání monarchie pak Palacký koncipoval zásady postavení a fungování ústřední říšské moci, tzn. císaře (§ 11 až § 32), říšských ministrů (§ 33 až 41) a říšského sněmu, do jehož pravomoci měla náležet zákonodárná moc ve všech oborech a odvětvích uvedených v § 4 návrhu ústavy.

Představy Františka Palackého o možnostech federalizace Rakouska se střetly s tvrdou realitou politického konzervatismu představitelů státní moci, vedených snahou o další udržení nadvlády nad neněmeckými, zejména slovanskými národy uvnitř monarchie. Místo vytvoření politických a státoprávních podmínek pro uplatnění idejí svobody, rovnoprávnosti, demokracie a humanismu, vyzvednutých jako výzva všem národům Deklarací nezávislosti Spojených států amerických (1776) a v průběhu Velké francouzské revoluce v Deklaraci práv člověka a občana (1789), nastoupil silný centralismus bachovského absolutismu. Politické síly vytyčující demokratické a národně osvobozené cíle české politiky byly oslabeny a jejich program se už v rámci Rakouska nepodařilo uskutečnit.

Otázka identity národů a národních států v pojetí Palackého ideového odkazu se stává i v současnosti jedním ze stěžejních bodů jednání o dalším směru státoprávního vývoje evropského kontinentu. Jako mylné se ukázaly představy některých teoretiků po druhé světové válce, že obsah pojmu národ bude postupně ztrácet na významu a že národní státnost v budoucnu nahradí nadstátní politický systém mocensky prosazující integrované hodnoty a zájmy všech Evropanů.

⁹ Srv. tamtéž, s. 71.

Naopak se ukazuje, že bez existence a mnohotvárnosti národů a národních států by Evropa přišla o své „živoucí a duchovní jsoouco“, o onu rozmanitou mnohotvárnost, bez níž by ztratila základ svého bytí.¹⁰

Správně se v soudobých politologických a státoprávních rozbozech zdůvodňuje, že proces sjednocování Evropy může dále postupovat jen za předpokladu vytvoření podmínek pro uplatnění a další plné rozvinutí svébytnosti národních států. Historicky vzniklou a dále se rozvíjející evropskou mnohotvárnost v rámci jednoty společného kulturního dědictví nelze prostě nahradit centralizovaným a všemi moderními prostředky vládní moci vybaveným nadstátem, jehož legislativní a administrativní orgány by mohly suverénně rozhodovat o základních otázkách ekonomiky, politiky a kultury sdružených národních společenství. Stále více Evropanů ale nabývá přesvědčení, že stejně jako v době Palackého, i dnes se může Evropa spojit v jeden celek, bude-li „důsledně budována v duchu subsidiarity, tedy jako poměrně volný státní útvar sestávající z několika politických úrovní, v němž se na nejbližší vyšší úroveň smí postoupit pouze to, co nelze vyřídit na úrovni nižší“.¹¹

Přes velký časový odstup a podstatné změny evropského politického prostředí je dnes možno konstatovat, že právě o to se především jednalo Františku Palackému v jeho tehdejšímu programu české národní politiky a federalizace rakouské říše.

FRANTIŠEK PALACKÝ – SEINE IDEE VON FÖDERALISMUS ALS INSPIRATION FÜR DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

Zusammenfassung

In ihrem Artikel befasst sich die Autorin mit den Vorstellungen des tschechischen Historikers und Politikers František Palacký, die er in seinen Verfassungsvorschlägen in den Jahren 1848/1849 sowie in seiner Idee von dem österreichischen Staat aus dem Jahr 1865 darstellte.

In diesen beiden Verfassungsvorschlägen bedachte Palacký auch eine deutlichere staatsrechtliche Stellung der Länder der Tschechischen Krone. In seinem ersten Entwurf der territorialen Gliederung der österreichischen Monarchie bezog sich Palacký auf das Landesprinzip, wogegen im zweiten Entwurf der sprachliche und nationale Gesichtspunkt überwog. In den Artikeln seiner Studie Die Idee des österreichischen Staates kam Palacký wiederum auf das Landersprinzip zurück.

Die Autorin betont die Notwendigkeit eben zur Zeit der europäischen Integration auf die in seinem Vermächtnis enthaltenen Gedanken zurückzugreifen. Wenn auch seine Vorstellungen über ein föderalisiertes Österreich in der Atmosphäre der stark zentralistischen Regierungstendenzen nicht erfüllt wurden, dienen manche seiner Ideen als starker inspirierender Impuls auch für die heutige Europa und die europäische Verfassung: Die Betonung der Gleichberechtigung der Völker (nationaler Staaten), die Selbstverwaltung kleiner territorialen Einheiten (Gemeinden) oder eine weitgehende Kompetenz der Länder und deren Bedeutung für die Entscheidungsprozesse des Staates. Insbesondere aber ist es das Prinzip des demokratischen Parlamentarismus, das in der derzeitigen europäischen Gemeinschaft eine unumgängliche Bedingung ihrer weiteren Entwicklung darstellt.

¹⁰ Srv. Schulze, H., Stát a národ v evropských dějinách, Praha: Nakladatelství Lidových novin, 2003, s. 322.

¹¹ Srv. tamtéž, s. 323.

FRANTIŠEK PALACKÝ – THE IDEA OF FEDERALISM AND ITS INSPIRATION FOR THE EUROPEAN INTEGRATION

Summary

The author deals in her article with the conceptions of the Czech historian and politician František Palacký, as they appear in his two constitutional proposals of 1848/1849 and in his Ideas of the Austrian State of 1865.

In both constitutional proposals Palacký had in mind also the enhancement of the position of the Czech Crown. In his first concept Palacký based the territorial segmentation of the Austrian monarchy on the regional principle, in the second concept the aspects of the language and the nationality dominated. In the articles of his study *The Idea of the Austrian State*, Palacký returned to the regional principle.

The author stresses the meaning of Palacký's ideas for the present, the time of the European integration. Although in the atmosphere of strong centralist government tendencies his ideas of an Austrian federation were not realized, some of them represent a strong inspiration even for the present Europe and the European Constitution. It is the stress on the equal rights of nations (national states), the self-government of lesser territorial units (communities) or far-reaching competence of the countries and their high importance for the decision making of the state. But it is especially the principle of a democratic parliamentarism that presents an unavoidable condition for the further development of the European Community.