

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ

Federalizace Československa

Daniel Maroušek

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Praha 2010

Autor práce: **Daniel Maroušek**

Vedoucí práce: **PhDr. Petr Just, Ph.D.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2010**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

MAROUŠEK, Daniel. *Federalizace Československa*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, 2010. 60 s. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Just, Ph.D.

Anotace

Bakalářská práce „Federalizace Československa“ analyzuje vývoj jednání o podobě nového státoprávního uspořádání Československé socialistické republiky mezi zástupci české a slovenské reprezentace v době Pražského jara až do schválení ústavního zákona o československé federaci v říjnu 1968, tedy v době reformního obrodného procesu a jeho ukončení vpádem vojsk Varšavské smlouvy do Československa. Zkoumá hlavní ideologické problémy, které během jednání mezi českou a slovenskou stranou nastaly, analyzuje možnosti, které se v pro státoprávní reformu Československé socialistické republiky nabízely, rozebírá jednotlivé kroky, které vedly až k ústavnímu zakotvení federalizace Československa. Zabývá se také deformací federativního modelu Československé socialistické republiky v době nastupující normalizace a rozebírá změny, které určily výslednou podobu federativního uspořádání Československa na dalších 20 let. Tato bakalářská práce zkoumá také obecnou teorii federalismu, analyzuje jeho podstatné prvky a definici, zaměřuje se i na typologie federací v politologické a ústavněprávní teorii. Na tomto základě pak rozebírá významná specifika československé federace, především vysvětluje její latentní konfliktní potenciál, který nakonec vedl k rozpadu Československa po zhroucení komunistického režimu.

Annotation

Bachelor thesis „Federalization of Czechoslovakia“ analyzes the development of negotiations about form of new state organization of Czechoslovak socialist republic between the representatives of Czech and Slovak party during the period of Prague Spring till the adoption of Czechoslovak Federation Constitutional Law in October 1968, thus in the course of reformation and regeneration process and its ending by The Warsaw Pact armies' invasion into Czechoslovakia. It examines the main ideological problems which were on the program

during the course of negotiations between Czech and Slovak party, analyzes the possibilities which were seen as more or less appropriate for the state reform of Czechoslovak socialist republic, and describes the particular steps which led to the constitutional amendment involving the important change from unitary state to federative state. It also looks at the deformation of the federative model of Czechoslovakia in the period of impending normalization and reviews the elementary changes which established the final form of the federative organization of Czechoslovakia for next two decades. This bachelor thesis also deals with the general theory of federalism, presents substantial components and definition of this theory. It focuses on the typology of federations in political and constitutional law theory. On these grounds then explores the significant specifics of Czechoslovak federation, especially reviews the latent conflict potential of this federation which finally led to disintegration of Czechoslovakia after the collapse of communist regime.

Klíčová slova

Československá socialistická republika, československá federace, česko-slovenské vztahy, Pražské jaro 1968, normalizace v Československu, parlament, dvoukomorový parlament

Keywords

Czechoslovak socialist republic, Czechoslovak federation, Czech-Slovak relationships, Prague spring 1968, normalization in Czechoslovakia, parliament, bicameral parliament

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 13. května 2010

Daniel Maroušek

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. Dr. Ing. Jánů Gronsému, Csc. za užitečné rady při psaní práce, a také vedoucímu této práce PhDr. Petru Justovi, Ph.D. za trpělivost, osobní obětavost a pomoc při vedení práce.

Obsah

Úvod.....	9
1. Vývoj jednání o federalizaci Československa v roce 1968.....	12
1.1 <i>Výchozí situace.....</i>	<i>12</i>
1.2 <i>Počátky jednání.....</i>	<i>14</i>
1.2.1 <i>Hlavní ideologické problémy.....</i>	<i>18</i>
1.2.2 <i>Hlavní alternativy státoprávního uspořádání.....</i>	<i>21</i>
1.3 <i>Ústavní zákon o přípravě federace.....</i>	<i>26</i>
1.4 <i>Posrpnový vývoj a schválení ústavního zákona o československé federaci.....</i>	<i>27</i>
2. Československá federace po schválení v říjnu roku 1968.....	32
2.1 <i>Podoba ústavního zákona o československé federaci po jeho schválení.....</i>	<i>32</i>
2.2 <i>Deformace původního modelu.....</i>	<i>37</i>
3. Československá federace a teorie federalismu.....	42
3.1 <i>Obecně k teorii federalismu.....</i>	<i>42</i>
3.1.1 <i>Základní vymezení federace.....</i>	<i>42</i>
3.1.2 <i>Typologie federací.....</i>	<i>49</i>
3.2 <i>Specifika československé federace.....</i>	<i>53</i>
Závěr.....	56
Summary.....	58
Seznam použité literatury.....	59

Seznam použitých zkratk

ČNR – Česká národní rada

ČSAV – Československá akademie věd

ČSSR – Československá socialistická republika

FS – Federální shromáždění Československé socialistické republiky

KSČ – Komunistická strana Československa

NDR – Německá demokratická republika

NS – Národní shromáždění Československé socialistické republiky

PFS - Předsednictvo Federálního shromáždění Československé socialistické republiky

SNF – Slovenská národní fronta

SNR – Slovenská národní rada

SSSR – Svaz sovětských socialistických republik

ÚV KSČ – Ústřední výbor Komunistické strany Československa

Úvod

Tato bakalářská práce se věnuje utváření federativního státoprávního uspořádání Československé socialistické republiky na přelomu 60. a 70. let 20. století, konkrétně v letech 1968 – 1971. Práce postihuje také začlenění výsledné československé federace do širšího teoretického rámce.

Důvody zpracování tohoto tématu jsou v zásadě dvojího druhu. Tím prvním je široká diskuze o federalismu (a tím i konfederalismu) v rámci Evropy či lépe řečeno Evropské unie. Model sjednocující se Evropy je jedním z příkladů sdružování států, přičemž ovlivňuje život každého občana Evropské unie. Z politologického hlediska je pak důležitá otázka, kam až má taková integrace postoupit, respektive zda je možné v evropské realitě se pokusit o Spojené státy evropské na bázi federace. Jednou ze specifických federalizačních variant je i cesta československá. V době hledání evropské cesty integrace může být jedním z příkladů, z kterého lze abstrahovat jak záruky funkčnosti federace, tak i taková federalizační řešení, které v sobě nesla skrytou hrozbu zablokování, které se plně projevilo po pádu komunismu v Československu. Ostatně na současné mapě Evropy lze najít federaci podobnou té československé, totiž federaci belgickou, která stojí na stejném základě jako zaniknuvší federace československá, tedy na soužití dvou národů v jednom státě. Belgická federace je v současnosti v ohrožení a objevují se hlasy hovořící o blížícím se rozpadu tohoto státoprávního uspořádání. Je vidno, že otázka federací v dnešní Evropě neutichá, naopak se zdá, že je tématem nadále naléhavým.

Druhým důvodem (respektive okruhem důvodů) je vnitropolitický vývoj Československa během 20. století, konkrétně řešení v podstatě samotného *raison d'être* československého státu, totiž uspořádání vztahů mezi Čechy a Slováky. Především na tom, jak se podaří tuto otázku vyřešit, závisel osud společného státu. Dnes je zjevné, že ona otázka nebyla nikdy vyřešena uspokojivě, byť se aplikace federativního modelu se zdála být tím nejlepším řešením. Proto federalismus hrál v československých dějinách významnou úlohu, neboť se ukázalo, že způsob jeho uchopení v československých podmínkách je klíčovým aspektem přežití Československa.

Cílem práce je ukázat vývoj jednání o podobě federace, její konečnou podobu při schválení a její následnou deformaci v pouhou ústavní fasádu. Zároveň si práce klade za cíl podat definici a obecný výklad k teorii federalismu, stejně jako určení podstatných charakteristik a znaků československé federace.

Výzkumné otázky tedy zní takto: Jaké byly alternativy státoprávního uspořádání mezi Čechy a Slováky během jednání o nové podobě československého státu? Jaké byly důvody toho, že se prosadila v roce 1968 varianta dvojčlenné federace s poměrně velkými pravomocemi na straně jednotek federace? Proč došlo k ústavním změnám federativního uspořádání po roce 1968, jaká motivace hrála v tomto procesu opětovné centralizace největší úlohu? A konečně, jaké důležité specifické charakteristiky můžeme přisoudit československé federaci na základě jejího zařazení do obecné teorie federalismu?

Práce by měla přijít se závěrem, že federalizace nebyla jedinou možností nového státoprávního uspořádání vztahů mezi Čechy a Slováky, nýbrž se nabízely i alternativy v podobě jiných typů sdružení států. Prosazení dvojčlenné federace pak bylo logickým vyústěním dosavadní historie česko-slovenských vztahů, kdy žádné jiné možnosti federativního uspořádání prakticky nepřipadaly v úvahu. Změna směrem k centralizaci po roce 1968 byla dána právě změnou vnitrostátních podmínek – federace vznikala v době Pražského jara roku 1968, reálně fungovat však měla v době normalizace, která výsledky reformního procesu opětně rušila a bylo proto nutno přizpůsobit i nastavení federace. Závěr by měl přinést jako hlavní specifikum československé federace její vnitřní uspořádání, které v sobě neslo již od samého začátku nebezpečí rozpadu federace, především tedy institut zákazu majorizace a paritní složení v rozhodovacích strukturách federace.

Prací věnujících se československé federaci je velké množství. V první skupině této literatury je československá federace pojímána jako součást širšího pojednání o československých politických či právních dějinách. V případě politologických pojednání je tomu tak v pracích o historii československého politického systému jak od Vodičky a Cabady, tak od Balíka, Holzera, Hlouška, Šeda. U právních dějin je třeba jmenovat především práce Gronského a Grospiče. Další skupinou literatury o československé federaci jsou práce, jež se věnují určitému aspektu československé federace – tak je tomu u Žatkuliaka, který zpracoval národnostní hledisko při tvorbě federace, nebo u Jičínského, který se soustředil na formování a působení České národní rady. Co se týče teorie federalismu, existuje opět velké množství literatury především anglosaské provenience, z českého prostředí je třeba připomenout komplexní zpracování Grospičovo, které je zpracováno v rámci výukové učebnice ústavního práva. Právě určité rozdíly mezi anglosaským a kontinentálním (tedy konkrétně českým) pojetím federalismu tvoří další zajímavou dimenzi této práce. K otázce literatury tak lze shrnout, že přes velké množství textů zabývajících se problematikou federativního uspořádání Československa se jich však tolik nezabývá federací jakožto jediným cílem a se snahou problematiku komplexně řešit, spíše vyzdvihují a rozebírají ty aspekty federalismu, které řeší

v rámci širší otázky. Pokusím se tedy sestavit komplexní pohled na československou federaci s cílem konkrétně formulovat specifika, která činila československou federaci unikátní.

V práci bude použita kvalitativní metoda případové studie. Důležitou stránkou pracovního postupu budou analýzy konkrétních dokumentů z dané doby, především pak projevy z jednání na půdě Národního shromáždění, případně pak politické dokumenty obsahující cíle a návody pro další postup v jednání o federaci. Analýza podoby československé federace v ústavním pořádku („na papíře“) bude pak prováděna především analýzou právních předpisů, tedy ústavních zákonů vážících se ke vzniku federace. Reálné fungování federace je zkoumáno na základě komentářů k ústavním předpisům.

Práce obsahuje tři kapitoly. Jelikož práce je koncipována chronologicky, věnuje se první kapitola přípravě federativního uspořádání v roce 1968. Dochází k zhodnocení výchozí situace, v jaké se Československo nacházelo v lednu roku 1968, tedy na počátku reformního procesu. Kapitola dále sleduje počátky jednání, přičemž se speciálně věnuje jak hlavním problémům, které tato jednání provázely, tak i hlavním možnostem, které se v době jednání nabízely jako vhodné k novému státoprávnímu uspořádání. Mělo by tak dojít ke komplexnímu pohledu na problematiku federalizace Československa. Samostatná část je vyhrazena ústavnímu zakotvení přípravy federativního uspořádání, přičemž samostatnou podkapitolu má i vývoj po 21. srpnu roku 1968, kdy došlo k radikální změně podmínek, za nichž mohla být jednání vedena, tudíž je nutno na toto ve struktuře práce adekvátně reagovat. Druhá kapitola se zaměřuje již na schválenou podobu československé federace, jsou zde tedy vyjmenovány nejdůležitější komponenty nové státoprávní úpravy. Zároveň pak přináší i popis a analýzu změn, které nastaly s přicházejícím procesem normalizace, aby byla postihnuta konečná podoba federace, jak vypadala po následujících takřka 20 let. Třetí kapitola se ve své první části zaměřuje na obecnou teorii federalismu, podává jeho definici a hlavní znaky, přičemž se zabývá i typologiemi federací, aby pak bylo možno provést začlenění československé federace do tohoto teoretického rámce a vystihnout tak její důležité charakteristiky. To ostatně provádí druhá část třetí kapitoly, která se konkrétním specifickým aspektům československé federace věnuje.

1. Vývoj jednání o federalizaci Československa v roce 1968

1.1 Výchozí situace

Federalizaci Československa, respektive praktické prosazení této myšlenky, umožnil tzv. obrodný proces v první polovině roku 1968 v Československé socialistické republice (dále jen „ČSSR“). Můžeme ji tedy zasadit do období, které lze spolu s J. J. Linzem charakterizovat jako demokratizující se a pluralistický posttotalitarismus. Československo bylo v té době zajímavým příkladem režimu, v němž jak centrálně řízené změny vypracované a navržené stranickými představiteli, tak spontánní síly „zdola“ disponující nyní značnou svobodou projevu, vyjadřovaly širokou škálu skupinových zájmů a přesvědčení (Balík 2003: 137).

Dne 5. ledna 1968 byl prvním tajemníkem Komunistické strany Československa (dále jen „KSČ“) zvolen A. Dubček namísto A. Novotného, který se definitivně stáhl z politického života po své abdikaci na prezidenta republiky 28. března 1968 (zvolen byl poté 30. března 1968 gen. L. Svoboda). Odstranění A. Novotného, který svými kroky proti slovenské autonomii byl ztělesněním veškerých překážek státoprávní emancipace Slovenska, bylo příznačným a nejviditelnějším uvolněním cesty k federalizaci. Dokladem toho bylo již říjnové zasedání Ústředního výboru Komunistické strany Československa (dále jen „ÚV KSČ“) v roce 1967, na kterém vznikl ostrý spor mezi A. Novotným a zástupci Komunistické strany Slovenska, což byl po dlouhých letech první projev kritiky (společně s reakcí na tzv. strahovské události¹) prezidenta Novotného. Jádrem sporu bylo necitlivé a urážlivé jednání Novotného během jeho návštěvy Slovenska a ignorantský postoj k slovenské otázce (Gronský 2007: 92).

V Československu do té doby fungoval asymetrický státoprávní systém. Znamenalo to, že Slovensko mělo své národní orgány, avšak neexistoval jejich protějšek v českých zemích, jejichž správu řešily orgány celostátní. Stav před federalizací zakotvila Ústava „reálného socialismu“ ze dne 11. července 1960 a to ve své Hlavě šesté s názvem Slovenská národní rada (dále jen „SNR“). Ta byla koncipována jakožto národní orgán státní moci a správy na Slovensku. Z toho jasně vyplývalo prosazení jednoznačně centralistické koncepce

¹ Jednalo se o spontánní pochod vysokoškolských studentů ze strahovských kolejí na Malou Stranu, ve které Antonín Novotný viděl politickou protikomunistickou akci, byť požadavkem studentů bylo skoncování s pravidelným vypínáním elektrického proudu na kolejích. Pochod byl brutálně rozehánán na Novotného příkaz policií (Gronský 2007: 92).

(Gronský 2007: 40 – 41). Jak měl tento systém fungovat, dokládá i vyjádření A. Novotného z dubna 1960: „...tak jako již existuje naprostá rovnoprávnost mezi Čechy a Slováky v oblasti politické, bylo dosaženo i v mnoha směrech i vyrovnání v oblasti ekonomické...“, v důsledku čehož „...se dále prohlubuje ústřední řízení celého života... společnosti podle jednotného celostátního plánu...“ a současně „...na druhé straně rozšiřuje pravomoc všech národních výborů, které jsou v celé republice řízeny vládou (Gronský 2007: 41)“. Ústavou z roku 1960 byl také zrušen Sbor pověřenců, což byl do té doby orgán vládní a výkonné moci na Slovensku. Jeho funkci mělo nyní zastat Předsednictvo SNR, jež však mělo vykonávat výkonnou moc jakožto orgán SNR v rámci její pravomoci. Toto řešení tedy „centralizovalo“ i samotnou SNR, přičemž i ve vztahu k centrálním státním orgánům byla její pozice v ústavním systému výrazně oslabena. Je ale nutno podotknout, že oslabení bylo čistě formální, neboť i přes dřívější silnější ústavní úlohu slovenských národních orgánů, která byla zakotvena před účinností Ústavy z roku 1960, bylo reálně „nezávislé“ fungování SNR znemožněno vedoucí úlohou KSČ a koncentrací veškeré reálné moci ve státě a společnosti v rukou jejích nejvyšších orgánů (Gronský 2007: 41).

Toto dosavadní asymetrické státoprávní uspořádání se definitivně ukázalo jako nevhodné, navíc ztratilo i důvěru slovenského národa. Koncepce federalizace státu se proto stala na Slovensku jádrem polednového vývoje (Gronský 2007: 102). O hlavní iniciativě k státoprávnímu vypořádání vypovídá i tento projev předsedy NS J. Smrkovského na začátku federalizačního procesu: „Uplynulé měsíce nebyly jen obdobím mimořádného ruchu politického a sociálního; neobyčejně závažnou součástí našeho dnešního dění je i velmi aktivní pohyb národnostní, řada složitých problémů, které již dlouho kvasily pod povrchem a teprve v poslední době se mohly projevit. Nejdříve a nejzjevněji se tento proces projevil na Slovensku, které prožilo nezapomenutelné období aktivizace svého národního života a sehrálo v minulých měsících historicky významnou roli jako jeden z podněcovatelů onoho obrodného demokratizačního procesu, který tvoří obsah našeho současného dění. Slovensko opět přestalo být objektem a stalo se subjektem, pozitivním subjektem pokroku naší socialistické republiky... Výsledky slovenského obrodného pohybu vyústily ve významnou politickou iniciativu Komunistické strany Slovenska a Slovenské národní rady k přeměně vnitřního zřízení republiky na principech socialistické federalizace“ (projev předsedy NS J. Smrkovského dne 18. 4. 1968).

Faktem ovšem zůstává, že na lednovém plénu ÚV KSČ roku 1968 většina účastníků ze Slovenska federaci nepožadovala. Ač sice byla oficiální ideologií federace uznávána jako jedna z možností úpravy státně-politických vztahů, pro úpravu česko-slovenských vztahů byla

dlouhou dobu zásadně odmítána – stala se jedním z četných ideologických „tabu“ (Jičínský 1984: 11 - 12).

1.2 Počátky jednání

Otevřeně byl formulován požadavek federalizace na začátku března roku 1968. Ze dne 4. března 1968 pochází návrh Slovenské plánovací komise na řešení postavení SNR a úpravu vztahů výkonných orgánů SNR k vládě v první etapě² pro schůzku Předsednictva SNR. Z jeho závěrů vyplývá jednoznačná podpora symetrického uspořádání. Jako hlavní požadavek první etapy pak z dokumentu vyplývá obnovení Sboru pověřenců jako nezávislého výkonného orgánu Slovenska³. Ve dnech 6. – 8. března 1968 se pak ve Smolenicích konala vědecká konference mezioborového výzkumného týmu „Rozvoj politického systému socialistické společnosti“, na jejímž programu byla problematika česko-slovenských vztahů. O federaci jakožto nejpřiměřenější formě rovnoprávného postavení českého a slovenského národa v ČSSR hovořil materiál⁴ přednesený J. Grospičem a Z. Jičínským. Na samotném Slovensku pak konkrétně 14. – 15. března SNR formulovala požadavek federativního uspořádání státu. V těchto dnech také začaly přípravné práce federalizace na straně SNR a potažmo celého Slovenska. Byl tu tudíž určitý náskok před českou stranou, který se projevoval především v prvním období po vytvoření odborné vládní komise, nehledě na to, že české straně chybělo institucionální zázemí, jakým disponovala slovenská strana díky SNR (Jičínský 1984: 12 – 20). Pracovní skupina na přípravu legislativních návrhů nového státoprávního uspořádání byla zřízena z podnětu Předsednictva SNR již 10. dubna 1968, tedy o více jak měsíc dříve než odborná komise vládní, která pak také ve své práci vycházela právě z dokumentů vypracovaných především na půdě SNR (Žatkuliak 1996: 73).

Základní cíle nového státoprávního uspořádání byly vytyčeny v Akčním programu KSČ⁵, které bylo přijato na plenárním zasedání ÚV KSČ dne 5. dubna 1968. Federalizace byla chápána jako úkol, který měl být řešen v souvislosti s přípravou XIV. sjezdu KSČ a

² Druhou etapou pak mělo být rozpracování zásad nové státoprávní politiky v akčním programu strany z hlediska marxisticko-leninského chápání (Žatkuliak 1996: 28).

³ V textu se však přímo o federalizaci nehovoří. Na půdě SNR někteří poslanci požadovali jiné státoprávní uspořádání již v lednu 1968, avšak federalizace opět přímo zmíněna nebyla. Bylo tomu tak proto, že předsedou SNR byla až do zasedání SNR 14. – 15. března „novotnovsky“ orientovaný Michal Chudík (Žatkuliak 1996: 28).

⁴ Tento materiál byl ale zpracován převážně ještě v roce 1967, kdy byla myšlenka federace politicky neprůchodná, k zpracování konkrétnější charakteristiky federativního uspořádání se tak nedospělo (Jičínský 1984: 12).

⁵ Ještě v návrhu Akčního programu KSČ z 26. února 1968 se předpokládaly dvě etapy v reformě státoprávního uspořádání česko-slovenských vztahů. Pro druhou etapu pak bylo stanoveno, že musí být nutně vzat v úvahu jak zásadní rozvoj asymetrického řešení, tak možnosti federativního uspořádání státu (Jičínský 1984: 13).

přípravou nové ústavy, která byla pojmána jako cílové řešení (Jičínský 1984: 14). Zdůrazněno bylo především, že je třeba odstranit nevyhovující asymetrické uspořádání, kdy bylo postavení slovenských orgánů upozadováno, neboť funkce českých orgánů byla plněna centrálními orgány, které však byly těm slovenským nadřazeny. V dokumentu tak bylo vyjádřeno, že je třeba přijmout ústavní zákon, který zaručí slovenským orgánům faktickou rovnoprávnost. Vedle toho bylo zdůrazněno i zajištění práva na sebeurčení. Rámec ústavního zákona byl dán následovně:

1. Kompetence zákonodárného orgánu (SNR) a výkonných orgánů (rada ministrů a resortní ministerstva) a dělba kompetencí mezi celostátními a slovenskými orgány mají odpovídat zásadám Košického vládního programu.
2. Řízení národních výborů má být svěřeno slovenským národním orgánům.
3. Kompetence vypracovávat a schvalovat národohospodářský plán a rozpočet za Slovensko ve všech jeho částech má náležet slovenským národním orgánům.
4. Obnovit instituci státních tajemníků v centrálních resortech (ministerstvech).
5. Ukotvení zákazu majorizace ve státoprávních otázkách Čechů a Slováků. Mimo ústavní zákon měla být zaručena rovnoprávnost obou národů v kádrovém a personálním obsazování míst v centrálních orgánech (Československá federace: 7 – 9).

Vláda se plně připojila k požadavku federalizace ve svém vládním prohlášení z 24. dubna 1968. Zvláštní pozornost měla být vládou věnována „...tomu, aby federativní uspořádání státu se projevilo v oblasti řízení ekonomiky. Vláda vychází z toho, že příští federativní uspořádání našeho státu uvede do pohybu jak v českých zemích, tak i na Slovensku takové významné síly ekonomického rozvoje, jako je národní uvědomění a odpovědnost každého našeho národa za výsledky svého hospodářství“ (stenoprotokol z jednání NS dne 24. 4. 1968). I z těchto vět je tedy patrné, že státoprávní uspořádání mělo být silně svázáno s uspořádáním hospodářským.

Práce na federalizaci se soustředila převážně v odborné vládní komisi pro přípravu návrhu ústavního zákona o novém státoprávním uspořádání ČSSR, která byla zřízena na základě usnesení vlády 15. května 1968, téhož dne byl vytvořen také vládní výbor pro přípravu nového státoprávního uspořádání v čele s předsedou vlády O. Černíkem (Jičínský 1984: 22). Komisi předsedal místopředseda vlády G. Husák, byla složena z českých a slovenských vědeckých pracovníků a expertů – právníků, ekonomů, historiků a dalších odborníků. Výsledek práce této komise byl posouzen a následně doplněn předsednictvem vlády a komisí předsednictva Ústředního výboru KSČ 26. července 1968. Dne 7. srpna 1968 byl pak vypracován Návrh zásad federativního uspořádání ČSSR touto vládní komisí

(respektive její redakční skupinou), který se stal základním podkladem pro přípravu návrhu článkovaného znění ústavního zákona o československé federaci a pro vypracování stanoviska k federalizaci ČSSR neboli „Politické směrnice“ ke svolanému XIV. mimořádnému sjezdu KSČ, který se měl konat v září 1968. Současně bylo stanoveno, že návrh tohoto ústavního zákona má být předložen Národnímu shromáždění (dále jen „NS“) tak, aby mohl být projednán a schválen do 28. října 1968 (Gronský 2007: 163).

Z politických směrnic k novému státoprávnímu uspořádání můžeme vyčíst jakýsi obecný ideový základ nově vznikající federace. Období první republiky je zde charakterizováno sice jako etapa ekonomického, kulturního a lidsko-právního rozvoje, nicméně je důrazně vytýkáno to, že slovenskému národu nebylo přiznáno svébytné a rovnoprávné postavení se všemi tomu odpovídajícími právy. Uznávaly se sice možnosti slovenského národa na poli kulturním a školském, avšak nikoli v oblasti politických a ekonomických možností a práv – to vyplývalo z představy jednotného československého národa. To bylo spatřováno jako jedna z příčin vnitřních rozporů, které vedly k oslabení Československa v letech 1938 – 1939, kdy nacionální neshody byly zneužity pravicovými a konzervativními politickými silami. Bylo tak v politických směrnicích stanoveno, že federativní uspořádání je důsledkem vyvozeným ze zkušeností první republiky. Faktický asymetrický model, který byl nakonec zakotven v Ústavě 9. května přijaté v roce 1948 byl omlouván jakožto pronikání byrokratických a centralistických prvků do výstavby socialistické společnosti a porušování leninských principů a zásad socialistické demokracie v komunistické straně a ve společnosti. Postupné omezování pravomocí slovenských orgánů bylo označeno jako důsledek deformace marxisticko-leninské teorie, politické praxe i společenského myšlení. Na základě těchto poznatků bylo tedy deklarováno rozhodnutí o výstavbě „socialistické federace“, jakožto osvědčené státoprávní formy soužití rovnoprávných národů ve společném socialistickém státě (Československá federace 1969: 11 – 15).

Politické a právní principy vyjádřené v „Politické směrnici“ lze shrnout následovně:

1. Československá federace vychází z dosavadní zkušenosti soužití Čechů a Slováků, přičemž je výrazem jejich souhlasné vůle vytvořit federativní státní spojení.
2. Federace je zárukou národního rozvoje a zajištění národní svébytnosti a suverenity.
3. Blízká příbuznost národů, společenské, kulturní a hospodářské poměry a motivy Čechů a Slováků jak ve vnitřní, tak i zahraniční sféře, a jejich zájem o soužití ve společném státě jsou hlavními motivy vůle k federativnímu uspořádání.
4. Československá federace se zakládá na socialistické demokracii. Bylo jasně vyjádřeno, že federace může řádně fungovat jen v celkově demokratickém systému, přičemž

federativní formy budou respektovány i ve všech význačných složkách politického systému (například v Národní frontě či samotné KSČ).

5. Československou federaci tvoří dva rovnoprávné národní státy, přičemž ony svěřují část své suverenity a z ní vyplývající kompetence společnému federálnímu státu. Jejich suverenity a suverenity federace má existovat vedle sebe. Byl zdůrazněn specifický rys československé federace, totiž spojení dvou rovnoprávných národních účastníků neboli budování federace na národním principu.
6. Základem nového státoprávního uspořádání se stane ústavní zákon (respektive novela), přičemž zároveň s jeho přijetím mají být přijaty ústavy národních států.
7. Ve struktuře federálních orgánů musí být zabezpečeny rovnoprávné vztahy obou národů, v určitém okruhu věcí má být vyloučena majorizace jednoho národa druhým.
8. Kompetence mají být rozděleny následovně: u federálních orgánů bude vymezena taxativně a výlučně (jejich rozhodnutí pak bude závazné přímo v obou národních státech); dále bude stanovena společná kompetence, v jejímž rámci bude část kompetence taxativně svěřena federaci, zbývající pak bude příslušet národním státům; nezahnuté oblasti budou spadat do kompetence národních států.
9. *Hospodářství ČSSR* bude pojímáno jako integrovaná *syntéza dvou národních ekonomik* (v dokumentu se hovoří také o integraci dvou co do úrovně rozdílných národních ekonomik, to z důvodu odlišné hospodářské výkonnosti ekonomiky na Slovensku) – jednou z úloh federace tak má být i mezioblastní sociálně ekonomické vyrovnávání a ekonomická integrace samotná.
10. Projekt federativního uspořádání má vycházet z rozvíjení hospodářské demokracie v *regulované tržní socialistické ekonomice*⁶. Federace má tak otevřít prostor pro důslednou reformu a naopak, ekonomická reforma má umožnit co do obsahu i formy racionální federaci.
11. Současně s projektem federalizace Československa byl vyjádřen požadavek legislativně formulovat a zajistit práva národnostních menšin v ČSSR, měl tak být vytvořen nový ústavní zákon o národních menšinách.
12. Byl také formulován úkol navazující na nové federální uspořádání státu, totiž potřeba úpravy územního členění státu, organizace národních výborů a konečně také

⁶ V politických směrnicích bylo dále také stanoveno, že regulovaná tržní socialistická ekonomika předpokládá právní a podnikatelskou samostatnost podniků i nadpodnikových seskupení jako účastníků trhu. Jejich integrace se pak měla řídit logikou trhu a ekonomickou kalkulací. Národní ekonomiky měly být otevřenou soustavou jednak navzájem vůči sobě, jednak v rámci společné federální hospodářské politiky vůči zahraničí. Mělo výslovně dojít k oddělení státní sféry od hospodářského podnikání (ač hlavní stránky ekonomického modelu měly být stanoveny zákony, což se ale děje i v kapitalistickém tržním hospodářství).

prohloubení samosprávy v místních orgánech. Federalizací však mělo dojít k zefektivnění státní správy a tak zabráněno zvětšení stavu státního aparátu (Československá federace 1969: 17 – 21).

1.2.1 Hlavní ideologické problémy

Obecně lze říci, že nejprve bylo třeba vyřešit, jak spojit dva vzájemně rozporné principy výstavby federace, totiž princip národně-politický a princip obecně demokratický. Princip regionálně-historický, o němž se také uvažovalo a jenž hovořil ve prospěch trojčlenného systému, byl ale nakonec zamítnut (viz dále kap. 1.2.3 Hlavní alternativy státoprávního uspořádání). V konečném důsledku převážil zájem na principu národně-politickém, který se stal základním východiskem federalizace, jelikož bylo potřebné důsledně uznat rovnoprávnost slovenského národa. Mělo tak být zabráněno vnucování vůle silnějšího národně-politického celku slabšímu partnerovi, a to stanovením tzv. zákazu majorizace a uplatněním zásady parity ve složení orgánů (Jičínský 1984: 16 – 17).

Je třeba na začátku zdůraznit, že federace měla i velký rozměr psychologický – prakticky po celou dobu jednání bylo nutno zdůrazňovat, že federalizace a překonání asymetrie je v zájmu celé republiky. Federace neměla být „darem“ Slovákům, nýbrž vzájemnou dohodou k upevnění soudržnosti (Žatkuliak 1996: 330 - 331).

Jednání o podobě federace bylo o to složitější, že obrodný proces, který možnost prosazení federace umožnil, měl jiný charakter (respektive jeho zaměření a dynamismus se projevil jinak) v českých zemích, kde spočíval ve střetávání politicky progresivních sil v KSČ i mimo ni s konzervativními silami v oblasti politického systému, čili v úsilí o jeho demokratickou reformu, naproti tomu na Slovensku byla jádrem politických požadavků právě federalizace. O vzájemné vazbě a podmíněnosti obou těchto politických procesů nebyly ani na české, ani na slovenské straně správné představy (Jičínský 1984: 18). To nutně vyvolávalo nepochopení a nedůvěru na obou stranách.

V českých zemích byla federalizace chápána jako integrální složka procesu demokratizace – bylo poukazováno, že federalizace sama o sobě bez celkové demokratizace politické struktury československé společnosti (a to především KSČ jako hlavní politické síly ve společnosti, bez jejíž přestavby ztrácela změna státní struktury do značné míry smysl a obsah) neodstraní příčiny rozporů v česko-slovenských vztazích. Na slovenské straně naproti tomu byla federalizace jako politické uznání a státoprávní vyjádření a zajištění rovnoprávnosti slovenského národa chápána jako vlastní jádro a podstata demokratizace

(Jičínský 1984: 18 – 19). Jinými slovy – federace byla dle slovenských představitelů organickou součástí politické demokracie (Žatkuliak 1996: 87). Rozdíl v nahlížení na důležitost federalizace (respektive její přednost před jinými úkoly) byl tak jeden z dalších důvodů vzájemného pochybování a nedůvěřivosti mezi oběma stranami.

Na české straně navíc byl v běžném podvědomí ztotožňován pojem český stát s pojmem stát československý, požadavek české národní státnosti tak do popředí nijak naléhavě nevystupoval. Česká demokraticky smýšlející veřejnost byla pro federaci, avšak z racionálně motivovaného postoje (nikoliv jako projev národní emoce či vášně), navíc s požadavkem, aby federalizace nebyla drahá a nepřinesla růst státního aparátu. To bylo na Slovensku často posuzováno jako lhostejnost, ne-li nechť či odpor k oprávněným slovenským požadavkům (Jičínský 1984: 18).

Největšími problémy se ukázaly být dohady o budoucí podobě Federálního shromáždění (varianta jednokomorová či dvoukomorová) a rozdělení kompetencí mezi republikami a federací. Oběma těmito problémům se věnuji podrobněji níže.

Na to navazovaly otázky spojené se strukturou federální vlády. Žádný z návrhů nepočítal se zákazem majorizace v rámci vládního rozhodování, existovala tedy shoda na principu majoritním. Rozdílný pohled ale trval u problému paritního složení vlády, který však nebyl národnostně motivovaný (s paritním modelem počítaly jak první návrhy slovenské, tak i některé české). Konečný návrh odborné vládní komise ze dne 1. srpna 1968 nakonec paritní způsob sestavování vlády nezakotvil - obsahoval jen důraz na všeobecný princip demokratického zastoupení politických představitelů z obou částí federace a na zabezpečení rovnosti a rovnoprávnosti obou národních států. K tomu měla sloužit funkce státních tajemníků, v některých oblastech společné kompetence pak měly působit federální výbory (Žatkuliak 1996: 224 - 228, 242).

Velké problémy se objevily i v jednání o koncepci hospodářství v budoucí federaci. Pro slovenskou stranu měla federace smysl v tom případě, že budou lépe než dosud a urychleně řešeny otázky ekonomického vyrovnávání Slovenska (Jičínský 1984: 36). Slovenská strana často ztotožňovala federální orgány s českým centralismem, proto prosazovala co nejužší kompetenci federálních orgánů. Dle slovenských návrhů neměla existovat společná integrovaná československá ekonomika, pouze ekonomiky jednotlivých republik. To by ale znamenalo desintegraci existujících hospodářských seskupení a vazeb vytvořených v průběhu minulých let, přičemž by nebyla zajištěna ani nezbytná jednota daňového systému, emise peněz a devizové, celní a cenové politiky, bez kterých by ani nemohl existovat jednotný trh v rámci ČSSR, ani nová soustava řízení ekonomiky. Česká

strana poukazovala i na to, že by tak vzniklo nebezpečí byrokratického centralismu na republikové úrovni, což by taktéž narušovalo existující vztahy v československé ekonomice jako celku (Jičínský 1984: 17). Slovenská strana prosazovala také existenci republikových národních bank. Vycházela totiž z toho, že řízení ekonomiky bude originální pravomocí národních orgánů a k tomu je nutno zabezpečit vlastní ekonomické nástroje a vztahy s jinými peněžními ústavami (Žatkuliak 1996: 212). Spornou oblastí byla taktéž oblast zahraničního obchodu, kde podle slovenských představ měly být operace s ekonomickými nástroji na tomto poli v rukou národních orgánů (Jičínský 1984: 37). Takové slovenské návrhy se neujaly, byť určitá samostatnost národních ekonomik prosazena byla, avšak s dalšími deformacemi federativního modelu v průběhu let byla formálně i prakticky odstraněna.

Jako velký problém byl z české strany vnímán fakt, že český národ neměl demokraticky utvořenou stranickou a státně politickou reprezentaci. Formálně neexistovala česká část KSČ, která by mohla formulovat stanoviska politických představitelů českého národa (Jičínský 1984: 67). S tím souvisela i otázka federalizace samotné KSČ. V době začátku přípravy ústavního zákona o československé federaci se přitom počítalo s vytvořením České komunistické strany. K realizaci se však nepřistoupilo. Až v listopadu 1968 bylo zvoleno byro ÚV KSČ pro řízení stranické práce v českých zemích (předsedou se stal L. Štrougal). Pravdou nicméně je, že tento orgán sehrál velmi negativní roli při likvidaci reformního procesu Pražského jara v českých zemích koncem roku 1969 a měl jen dočasné trvání (Jičínský 1984: 66 - 67). Federalizace se měla taktéž týkat i celého politického systému, což znamenalo především změnu struktury Národní fronty – vytvoření České národní fronty požadovali ve svých návrzích pro postup federalizace z května a června významní čeští právníci J. Grospič a P. Peška, i v návrzích SNR se objevoval požadavek vytvoření Slovenské národní fronty (dále jen „SNF“), ač konkrétně v Návrhu tezí ústavního zákona o úpravě státoprávních vztahů Čechů a Slováků od pracovní skupiny Předsednictva SNR z 20. května 1968 je řečeno, že politický systém nemá vykazovat podstatné odchylky, byť je myslitelné, aby součástí SNF byla např. i Matice slovenská (Žatkuliak 1996: 92 – 96). Ústavní právník Z. Jičínský ve svých ideovo-politických zásadách a základních principech československé federace ze dne 4. června 1968 vyjádřil myšlenku, že federace se nesmí chápat jako úzce ústavní či státoprávní problém, nýbrž jako celkový problém politicko-státní, tudíž v souladu s federativní ústavní strukturou musí být i struktura právě stranicko-politická, struktura Národní fronty, dobrovolných společenských organizací apod. (Žatkuliak 1968: 102).

Později vytvořené ČNR tak zřetelně chyběl politický protějšek, který by prosazoval její politiku. V institucionální struktuře KSČ byla zachována asymetrie, která byla právě v oblasti státoprávní kritizována. Tento stav vyhovoval politickému vedení slovenského národa, které zaujalo po srpnových událostech roku 1968 a při hlavních jednáních o podobě federace rozhodující pozice v mocenské struktuře (Jičínský 1984: 67). V konečném důsledku tak mohly být snadněji prosazeny návrhy slovenské, nehledě na to, že i kompromisní řešení, ke kterým bylo třeba se uchýlit, více akcentovaly slovenské požadavky.

V oblasti zahraniční politiky a obchodu se také vyskytly problémy. Na zastupitelstvech ČSSR bylo totiž jen okolo 14 % Slováků. Vyskytly se proto návrhy, aby existovala omezená mezinárodněprávní subjektivita členů federace. Základ byl dán v tom, že originální politická pravomoc bude náležet republikám, ty by tak měly být i reprezentantkami zahraničních styků, federace by měla mít jen delegovanou pravomoc. Parlament by tak určoval pouze základní zásady zahraniční politiky federace, přičemž v případě mezinárodních smluv by dával souhlas až poté, co by je odsouhlasily republikové orgány (Žatkuliak 1996: 226).

1.2.2 Hlavní alternativy státoprávního uspořádání

V diskuzích o charakteru nově vznikajícího symetrického uspořádání se zformovaly v podstatě tři hlavní alternativy:

1. *Alternativa konfederace.* Tento návrh byl formulován v červnu 1968 právníkem J. Boguszakem během jednání v rámci odborné vládní komise. Počítal s tím, že český národ je početně silnější, ekonomicky vyspělejší a kulturně rozvinutější, a že tedy jeho objektivní zájem na společném státu je slabší než na slovenské straně. Českému národu by tak vyhovovalo, pokud by byl společný státní útvar zachován, spíše volné spojení národů (Jičínský 1984: 16). J. Boguszak (společně s druhým spolupředkladatelem návrhu V. Klokočkou) tak i reagoval na možnou neefektivnost dvoučlenného státoprávního svazku, kdy kompetence, ve kterých je nebezpečí konfliktů, svěřoval nikoliv federaci, ale národním orgánům (Žatkuliak 1996: 134 – 135).

O něco méně volné spojení bylo obsaženo i v návrhu SNR, o němž rovněž jednala odborná vládní komise, ten ovšem také počítal s konfederativními prvky. Předpokládalo se v něm, že těžiště moci a kompetence má být v národních republikách a jejich orgánech, na federální úrovni měly být vykonávány a zajišťovány jen určité omezené státní funkce, které by přenesly na federální orgány národní republiky a jež by byly nezbytné vzhledem ke spojení obou republik ve federativní stát. Motivace pro toto řešení

však byla jiná než u výše zmíněného návrhu J. Boguszaka. Návrh SNR totiž reflektoval růst politického sebevědomí, ekonomicko-sociální a kulturní úrovně a národně-politických aspirací slovenského národa. Zároveň se zde ale promítla negativní zkušenost Slováků s byrokraticko-centralistickým systémem moci A. Novotného a také obecné nedůvěra k Čechům, způsobená zvýšenou nacionální citlivostí (Jičínský 1984: 14 – 15).

Tyto alternativy byly ale všeobecně odmítnuty, především z důvodů složitých vnitropolitických a hlavně mezinárodních podmínek, neboť sílicí tlak převážně ze strany SSSR, Polska a NDR proti „obrodnému procesu“ vyvolával obavy, že konfedační uspořádání by stát příliš oslabovalo (Gronský 2001: 96).

2. *Alternativa trojčlenné federace.* Upomínala hlavně na první republiku a zemské uspořádání. Poukazovalo se především na její větší stabilitu a lepší odolnost vůči ústavním krizím, než v případě federace dvojčlenné. Tato alternativa ale nebyla průchodná ve slovenských politických kruzích – bylo v ní spatřováno nejen opuštění národního principu nově vznikající federace, ale také degradování slovenského národa na úroveň „moravského nenároda“ (Gronský 2001: 96). Tento návrh také vyvolával reminiscence na prvorepublikový koncept existence jednotného československého národa (Jičínský 1984: 44).

Problém počtu členů ve federaci se projevil především v jednání ústavněprávního výboru. Kromě obecně známých úvah o začlenění Moravy jako třetího článku federace se však projevil i určité nároky ze strany Slezska, sám předseda ústavněprávního výboru NS V. Knapp se vyjádřil v tom smyslu, že by pravděpodobně v případě uznání Moravy jakožto třetí jednotky federace vzešel požadavek Slezska na federaci čtyřčlennou. Specifické postavení v novém státoprávním uspořádání žádalo i město Brno. Ústavněprávní výbor se však jednoznačně přiklonil na stranu dvojčlenné federace, jak odůvodnil ve svém prohlášení: „Federace v dané politické a hospodářské situaci ČSSR je politicky míněna bez jakékoliv pochybnosti jako federace na principu národním a nikoliv na principu historicko-geografickém. Tomuto řešení svědčí i právo na sebeurčení národů, které vyplývá ze suverenity národů a nesouvisí s historicko-geografickými územními celky. Konečně i nyní platná ústava, navazující historicky na Košický vládní program, charakterizuje v článku prvním Československou socialistickou republiku jako socialistický stát dvou rovnoprávných národů, Čechů a Slováků. Že všech těchto důvodů je možno chápat federaci v ČSSR toliko jako ústavní uspořádání vztahu dvou národů, tj. Čechů a Slováků a není tedy přijatelná federace na jiném principu.“ (stenoprotokol z jednání NS dne 24. 6. 1968). Bylo ale současně řečeno, že postavení Brna, Moravy,

Slezska a navíc i hlavního města Prahy se bude třeba nadále věnovat, avšak na půdě České národní rady (dále jen „ČNR“).

Ještě na tomtéž jednání NS 24. června 1968 byl dán návrh poslance Č. Procházky⁷ na zřízení moravské, resp. moravskoslezské národní rady⁸. Požadavky Moravy byly nejvíce podporovány právě Jihomoravským krajem, v jehož rámci se považovalo za nutné vyřešit i postavení města Brna (stenoprotokol z jednání NS dne 24. 6. 1968). Např. ale v Ostravě (alespoň to vyplývá z výroků J. Kempného coby tehdejšího primátora města Ostravy) převažoval rezervovaný až odmítavý postoj k centralismu, neboť panovala obava z možného brněnského centralismu v novém uspořádání (Jičínský 1984: 45). Plenární zasedání Jihomoravského Krajského národního výboru přijalo již koncem dubna 1968 rezoluci ke státoprávnímu a územnímu uspořádání vyjadřující názor, že nejlepší uspořádání by bylo trojdílné, což bylo potvrzeno ve dnech 4. a 5. června 1968, kdy se velká většina hlasů stejného pléna vyslovila pro návrh na trojdílné státoprávní uspořádání. Kampaň pro koncepci trojčlenné federace měla centrum v Brně a jedním z dalších iniciátorů se stala Společnost pro Moravu a Slezsko, založená na jaře 1968 (Jičínský 1984: 38 – 39).

Jakési shrnutí moravského programu trojčlenné federace bylo publikováno ve zvláštním čísle časopisu Index rozpravy o soudobé kultuře a životním slohu ze srpna 1968, kde byly otištěny dva dokumenty – Zásady a struktura trojdílného uspořádání státu a Dokumentace návrhu na trojdílné uspořádání státu. V prvním dokumentu se nacházely „Ideově politické principy“, hovořící pro zavedení trialistického systému. Dualistická koncepce byla podrobena kritice jako posilování latentních konfliktů, jako výhoda trialistického modelu byl prezentován fakt, že slovenské oprávněné požadavky na sebeurčení budou splněny a zároveň bude vyhověno i právům a potřebám moravské a slezské větve českého národa. Kritizována byla koncepce výlučného národního kritéria, která ignorovala specifickou otevřenost Moravy k jihu, blízkost ke Slovákům, tři rozvinutá gravitační centra: Ostrava, Olomouc, Brno), ekonomickým (ve dvojčlenné federaci se nemůže moravskoslezská ekonomika úspěšně vřadit do vyšší celostátní ekonomické celosti), historickým (nikoliv náhodné, stoleté, vcelku nezávislé postavení

⁷ Na podporu tohoto návrhu došlo za necelé 3 hodiny téhož jednání 16 telegramů předsednictvu NS z Jihomoravského kraje, mimo jiné též s požadavkem trojfederace. Ovšem je třeba zároveň upozornit, že 13 z těchto 16 telegramů přišlo z jednoho podniku. (stenoprotokol z jednání NS dne 24. 6. 1968).

⁸ Moravskoslezská rada dle návrhu měla mít stejný počet členů jako Česká rada (105 poslanců, to mělo platit i pro Slovenskou národní radu), přičemž by byla volena Národním shromážděním, které by tak volilo zvlášť Českou radu a zvlášť právě radu moravskoslezskou. Zákaz majorizace se měl dále týkat nejen poslanců českých a slovenských, ale také právě moravskoslezských (stenoprotokol z jednání NS dne 24. 6. 1968).

Moravy v dějinách), správním (citlivý přístup k oblastním pospolitostem), kulturní (odlišná mentalita a dokonce i jazyk oproti Čechům), psychologické a sociologické (obyvatelé Moravy a Slezska představují reálný sociologický jev – historicky vzniklou a po staletí trvající etnicko-sociální pospolitost) (Jičínský 1984: 39 – 42).

Na zasedání NS dne 24. června 1968 však byl učiněn poslední pokus⁹ o zahrnutí Moravy do systému trojčlenné federace. Poslanci se jednoznačně vyjádřili, že „...potřeba realizovat federativní uspořádání nevznikla z potřeb administrativních, ale národních. Zemské zřízení se neosvědčilo“ (projev poslance K. Macha ze dne 24. 6. 1968).

Závěrečné stanovisko zástupců Moravy a Slezska k federalizaci (potažmo k návrhu ústavního zákona o československé federaci) bylo formulováno dne 12. října 1968 v Besedním domě v Brně¹⁰. Byly požadovány konkrétní záruky respektování zájmů Moravanů a Slezanů. První výzva se týkala změny navrženého názvu z „Česká socialistická republika“ na „Českomoravská socialistická republika“. Druhá výzva se týkala doplnění ustanovení, že se (nyní tedy) Českomoravská socialistická republika člení na dvě samosprávné země – Zemi moravskoslezskou a Zemi českou. Práva povinnosti těchto zemí měla ustanovit republiková ústava (Jičínský 1984: 46).

3. *Alternativa dvojčlenné federace* – k té se nakonec politické rozhodnutí přiklonilo. Fakticky se tak mělo stát cestou přetvoření unitárního státu (byť s asymetrickým uspořádáním) ve stát federativní. Základ k tomu měla položit dohoda (v podstatě svého druhu smlouva) mezi politickými reprezentacemi Čechů a Slováků (Gronský 2001: 96). Aby se tak mohlo stát, bylo nutné vytvořit nejprve vytvořit ČNR jako pendanta Slovenské národní rady (Gronský 2007: 102). Požadavek vytvoření ústavní české národní politické reprezentace byl vyjádřen poprvé 21. května 1968 v Rudém právu, které otisklo stanovisko komise pro ústavně právní problematiku kolegia ČSAV k federalizaci ČSSR. Tato reprezentace měla jménem českého národa „uzavřít kontrakt“ o federaci, jelikož demokratický postup nedovoloval vytvořit federaci jednostranným aktem shora asymetricky (Jičínský 1984: 22 – 23).
4. *Alternativa dvou samostatných států*. I když se takové názory také v diskuzích objevovaly, v rámci dané politické reality vnitřní i mezinárodní (příslušnost ČSSR

⁹ Ještě 17. srpna 1968 na první konferenci Společnosti pro Moravu a Slezsko byl vysloven důrazný požadavek, aby se o budoucím postavení Moravy a Slezska rozhodlo v lidovém hlasování, což bylo považováno za nezadatelné právo obyvatel moravských a slezských okresů. Konference vyznívala jednoznačně pro trojčlenné uspořádání. Emoce slábly jen postupně, byť po událostech 21. srpna 1968 byly na pořadu dne závažnější problémy (Jičínský 1984: 45).

¹⁰ Sešlo se zde na 300 zástupců občanů z moravskoslezských závodů, JZD, vysokých škol a jiných organizací ze všech okresů Moravy a Slezska, včetně okresů dočasně odloučených (Jičínský 1984: 46).

k socialistickému táboru) se jeví nejen bezúčelné, ale vůbec nemožné rozdělení Československa. Proto tato alternativa ani podstatněji neovlivnila předložené návrhy na nové státoprávní uspořádání (Jičínský 1984: 44).

Další možnosti načrtnul článek K. Laca otisknutý v Pravdě z konce dubna 1968¹¹.

Byly to tyto:

- A. *Krajské (zemské) zřízení.*
- B. *Vytvoření odlišné územní (administrativně-teritoriální) organizace na Slovensku od územní organizace v českých zemích.* Na Slovensku by bylo zrušeno krajské zřízení a Okresní národní výbory by byly přímo řízeny slovenskými národními orgány. Stejně jako možnost A by ale toto znamenalo degradaci národnostní problematiky na administrativně-teritoriální úroveň. Slovenský národní orgán (reálně SNR) by se tak dostal do pozice místního orgánu státní správy, čímž by byl v podřízeném postavení vůči centrální vládě jako jakýkoliv jiný Krajský národní výbor v Čechách.
- C. *Autonomie*
- D. *Modifikovaný (vylepšený) asymetrický systém (model).* Jelikož je ale asymetrické postavení v zásadě autonomistické, bylo odmítáno ze stejného důvodu, jako možnost C. Autonomie totiž vyjadřuje postavení dvou rovných národů nerovně, implikuje rozdílné postavení jednoho národa oproti druhému, navíc nezajišťuje plnou rovnoprávnost na centrální úrovni.
- E. *Symetrický model,* který se zde rovná federativnímu uspořádání. V podstatě se jedná o „rozšíření“ autonomie i na české země, kterým by byly vytvořeny vlastní národní orgány (Žatkuliak 1996: 50 – 54).

V dalších oficiálních dokumentech pak byly odmítnuty ze slovenské strany jak autonomistické koncepce, tak koncepce decentralizace či dekoncentrace (Žatkuliak 1996: 86).

¹¹ Tento článek je ale psán jako obhajoba federalizace, čili u jiných alternativ vyjmenovává především negativní aspekty. Byl otisknut 25. a 26. dubna 1968 pod názvem Proč jsme pro federaci, o modelech řešení státoprávních vztahů mezi Slováky a Čechy po roce 1945, jakožto i o důvodech odmítnutí autonomie, decentralizace, asymetrie.

1.3 Ústavní zákon o přípravě federace

24. června 1968 byl tak v NS schválen ústavní zákon č. 77/1968 o přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky (dále jen „zákon o přípravě federace“). Dne 27. června byl stanoven na základě § 4 odst. 1 výše zmíněného zákona počet poslanců ČNR na 150. Současně byla zvolena komise z členů NS, do jejíhož čela byl zvolen předseda NS J. Smrkovský, která měla působit při kádrovém výběru členů ČNR. Z 290 návrhů bylo nakonec vybráno právě 150 kandidátů, které následně schválil Ústřední výbor Národní fronty (Gronský 2007: 103). Principy složení ČNR charakterizoval ve svém projevu poslanec F. Kriegel: „Návrh na složení ČNR, jehož příprava byla již zahájena, vyžaduje velkou péči a pozornost tak, aby jeho členové z řad poslanců NS i dalších představitelů veřejného, politického a kulturního života skutečně reprezentovali sociální i politické složení obyvatelstva, aby mluvčími českého národa v ČNR byli reprezentanti všech sociálních skupin a vrstev, aby se plně přihlédlo ve správných proporcích k zastoupení krajů a jednotlivých oblastí“ (stenoprotokol z jednání NS dne 27. 6. 1968).

Potřeba vytvoření ČNR byla vyjádřena následovně: „Řešení problematiky československé federalizace totiž nemůže být jen záležitostí slovenského národa a jeho národního orgánu, ani nemůže být federace připravována toliko celostátními orgány, nýbrž musí se stát plně i věcí českého národa... Vytvoření ČNR je nutné i z důvodů politických, aby byl vytvořen orgán, který může účinně působit na českou veřejnost, aby správně pochopila, že federativní zřízení odpovídá též plnějšímu uplatnění českých národních zájmů a potřeb“ (projev poslance V. Knappa dne 24. 6. 1948).

Úkol ČNR byl stanoven v § 3 ústavního zákona o přípravě federace. ČNR byla zřízena jakožto prozatímní orgán politické reprezentace českého národa, přičemž měla působit až do ustavení českého národního státního orgánu, který bude zvolen ve všeobecných volbách. Samotným úkolem ČNR bylo vyjadřovat národní politické stanovisko k uspořádání vztahů českého a slovenského národa a zajišťovat přípravné práce spojené s ustavením českého národního státního orgánu, čímž se měla stát rovnoprávným partnerem Slovenské národní radě. V závěru svých jednání měly obě rady předložit NS svůj společný návrh. S tímto úzce souviselo právo předkládat NS iniciativní návrhy v souvislosti s federativním uspořádáním ČSSR.

V zákonu o přípravě federace byl stanoven i postup pro přijetí ústavního zákona o československé federaci. Bylo dáno, že bude zapotřebí souhlasu nejméně tří pětin všech

poslanců NS zvolených v českých krajích a nejméně tři pětina všech poslanců NS zvolených na Slovensku, byl tak stanoven zákaz majorizace již před účinností samotného federalizačního zákona, který jej obsahoval jakožto jeden z principů, na nichž je československá federace založena.

Složení ČNR (150 členů¹²) bylo schváleno na zasedání NS 10. července 1968. Současně bylo proklamováno, že ČNR navazuje na tradici historických národních zastupitelstev v českých zemích, jako byl Národní výbor vytvořený v roce 1918 a Česká národní rada činná za květnových událostí roku 1945 (stenoprotokol z jednání NS dne 10. 7. 1968). Vznik ČNR v roce 1968 tak neměl být vytvořením zcela nové entity, nýbrž měl navazovat na principy státní samostatnosti a suverenity potvrzené v historii českého národa a Československa samotného. Při hlasování neplatil zákaz majorizace, samotného aktu hlasování se účastnili i poslanci zvolení za Slovensko.

Ústavní zákon o přípravě federace se dotkl i složení SNR, konkrétně jeho § 6. Původní počet jejích členů byl stejný jako počet poslanců volených do NS na Slovensku, tedy 92. Bylo však stanoveno, že k plnění úkolů vyplývajících z tohoto ústavního zákona může SNR rozšířit na návrh Slovenské národní fronty počet svých členů o význačné představitele veřejného života slovenského národa, kteří nejsou poslanci SNR. Pro tyto kooptované členy platil zvláštní status členů-neposlanců SNR (Gronský 2007: 104).

1.4 Posrpnový vývoj a schválení ústavního zákona o československé federaci

Po vojenské intervenci pěti států Varšavské smlouvy do ČSSR 21. srpna 1968 byly práce na federalizaci urychleny. Podnět vzešel z mimořádného sjezdu Komunistické strany Slovenska v Bratislavě ve dnech 26. – 28. srpna 1968, na němž byl zvolen prvním tajemníkem ÚV KSS G. Husák, který průběh sjezdu výrazně ovlivnil. Jako přímý účastník tzv. moskevských jednání věděl velmi dobře, že vedení KSSS se staví velmi podezřívavě, ne-li zcela negativně, ke všem hlavním požadavkům reformního procesu v ČSSR (a tedy i

¹² Mezi zvolenými členy ČNR byly osobnosti jako např. R. Battěk, Č. Císař, E. Goldstücker, Z. Jičínský, V. Klokočka, O. Šik, V. Voska nebo O. Wichterle. Při schvalování kandidátky ale nebyli zvoleni dva kandidáti – cestovatel a spisovatel J. Hanzelka a spisovatel P. Kohout, kteří se mimořádně angažovali v KSČ jakožto představitelé obrodného hnutí. O těchto dvou uprázdněných místech tedy musela proběhnout dodatečná volba, přičemž oba náhradní kandidáty navrhl poslanec F. Kriegel, zvoleni pak byli aklamací (stenoprotokol z jednání NS dne 10. 7. 1968).

federalizace). Nebude-li proto federace uskutečněna v co nejkratší době, nemusela by se uskutečnit vůbec. Jako konečné datum byl stanoven 28. říjen 1968 (Jičínský 1984: 47).

„Akcelerace“ jednání měla za následek, že především z české strany jednoznačně chyběla veřejná diskuze. Dne 26. září 1968 sice bylo československé veřejnosti předloženo k posouzení a připomínce Stanovisko k federalizaci ČSSR, návrh na federativní uspořádání vztahů Čechů a Slováků, avšak nabyly v něm zahrnuté veškeré projednávané varianty a diskuze na veřejnosti sama o sobě trvala velmi krátce (Jičínský 1984: 58 – 59).

Dne 2. – 3. října 1968 se konala společná schůze předsednictev ČNR a SNR v Brně. Jednání bylo věcné a korektní, avšak přesto se nedokázaly vyřešit hlavní rozdíly mezi názory obou národních orgánů. Tyto neshody pak v zásadě zůstaly stejné až do předložení konečného společného návrhu obou národních rad. Jednalo se o:

1. *Strukturu budoucího Federálního shromáždění.* Zatímco Slovensko vidělo jako záruku rovnoprávnosti ustavení dvoukomorového parlamentu¹³, česká strana prosazovala parlament jednokomorový. Bylo to logické z hlediska převažujícího českého přístupu k problému – snaha o jednoduché a racionální uspořádání struktury federálních orgánů. ČNR dokonce toto prezentovala ve svém návrhu ústavního zákona o československé federaci jakožto alternativní návrh¹⁴ (Jičínský 1984: 57 – 63).
2. *Způsob volby Sněmovny národů a postavení komor Federálního shromáždění.* ČNR se společně s československou vládou vyslovovala pro to, aby poslance Sněmovny národů volily národní rady. To se objevilo i v jejím konečném stanovisku k návrhu ústavního zákona o československé federaci jakožto věc, na které se národní rady nedohodly ani v době schvalování tohoto ústavního zákona. Nakonec zvítězila varianta přímých všelidových voleb do Sněmovny národů díky tomu, že se pro ni vyslovily výbory NS, které zasedaly ve dnech 25. – 26. října 1968, aby odstranily poslední sporné body a připravily definitivní verzi návrhu ústavního zákona (Jičínský 1984: 64 – 65). Jelikož dlouho zůstávala na české straně varianta delegačního způsobu vytváření Sněmovny národů, prosazovali čeští představitelé koncepci rozdílných kompetencí a pravomocí

¹³ Faktem však zůstává, že v prvních návrzích legislativních opatření na realizaci Akčního programu poslanci SNR předložili 6. května 1968 i alternativu, aby se v budoucím federativním uspořádání Národní shromáždění tvořilo spojením České národní rady a Slovenské národní rady. Výhodou mělo být, že je takový systém jednodušší a nepotřebuje osobitně formulovat zákaz majorizace jedné národní složky druhou národní složkou (Žatkuliak 1996: 63).

¹⁴ Takové FS mělo mít 300 členů a rovnoprávnost Čechů a Slováků by byla zajištěna zákazem majorizace ve vymezeném okruhu otázek (Jičínský 1984: 62). České návrhy v rámci vládní odborné komise počítaly s jednokomorovým parlamentem již v období prvních příprav – buďto jako paritně složené, kde tak nebylo třeba ještě řešit specificky zákaz majorizace, či proporcionalně sestavené podle počtu obyvatelstva, kde naopak bylo třeba zákaz majorizace vyřešit (Žatkuliak 1996: 224).

obou komor (respektive možnosti, aby nemusela být každá otázka projednávána v každé z komor), neboť v jiném případě by získala návrh sněmovna, která by nebyla volena přímo (Žatkuliak 1996: 259 – 262). Pro slovenskou stranu však dvoukomorovost a úplná rovnoprávnost obou komor byla otázkou kardinální (Žatkuliak 1996: 326).

3. *Rozsah kompetencí budoucího Federálního shromáždění.* Slovenská strana prosazovala restriktivní pojetí, naproti tomu česká strana chtěla svěřit zákonodárnou úpravu v širším okruhu věcí do pravomoci Federálního shromáždění (dále jen „FS“). Problém nastal i v případě společné kompetence republik a federace. Konkrétně se jednalo o průmysl, zemědělství a výživu. Na jejich příkladu lze dobře demonstrovat „boj o kompetence“. SNR totiž prosazovala jejich svěření do pravomoci republik, kdežto ČNR společně s vládou ČSSR chtěla o tyto položky rozšířit společnou kompetenci republik a federace (Jičínský 1984: 60 – 64).
4. *Název státu.* SNR se totiž vyslovovala pro to, aby místo byl přijat název Československá socialistická federativní republika¹⁵, a to ještě na své schůzi ve dnech 21. – 22. října 1968 (Jičínský 1984: 64). Česká strana však byla proti – převládly obavy z psychologického působení názvu státu v českých zemích (Žatkuliak 1996: 319).
5. *Právo secese.* Problematická byla formulace „právo na sebeurčení až do oddělení“ v návrzích textu preambule. Podle slovenské strany totiž právo na oddělení bylo součástí národní suverenity, navíc možnost oddělení je „logicky i organicky“ obsahem práva na sebeurčení. Problémem však bylo, že při oddělení jednoho státu ve dvoučlenné federaci dochází automaticky k zániku federace. K tomu navíc nebyla v návrzích upravená procedura, což by znamenalo mimoústavní konec republiky (Žatkuliak 1996: 318). Tento rozpor se vyřešit nepodařilo – formulace v preambuli zůstala, důsledky takového rozhodnutí jednoho národa však upraveny nebyly.

Že jednání o podobě ústavního zákona o československé federaci mezi národními radami nebylo jednoduché, dokládá i fakt, že obě rady se sjednotily na konečném a hlavně společném návrhu až ve dnech 24. a 25. října 1968, přičemž o tomto návrhu mělo být hlasováno již 27. října téhož roku. Ten den se tak projednával pouze jeden návrh (společný návrh ČNR, SNR a vlády ČSSR) a nikoliv, jak bylo dokonce proklamováno v pozvánce na zasedání NS, návrhy dva, od každé národní rady jeden, jak byly předloženy NS 7. října 1968. V podstatě byly sice shodné, nicméně se navzájem lišily i v dosti významných otázkách (stenoprotokol z jednání NS dne 27. 10. 1968).

¹⁵ Variantami ale byly i názvy Federativní československá socialistická republika či Československá federativní socialistická republika (Žatkuliak 1996: 296).

Při schvalování ústavního zákona o československé federaci bylo několikrát zdůrazněno, že předkládaný návrh ústavního zákona vznikl ve spěchu a to se nutně odrazilo na jeho úrovni jakožto právního díla. Nicméně toto řešení bylo shledáno jako nejlepší možné i s výhledem do budoucna, což shrnul v debatě k návrhu ústavního zákona zpravodaj poslanec V. Knapp: „V té souvislosti je třeba uvážit, že vydání zákona o československé federaci zcela nezbytně vyžaduje přípravu nové československé ústavy i ústavy obou národních republik. Eventuální nedostatky zákona o československé federaci bude možno napravit při přípravě nové federální ústavy, a naopak nespornou výhodou bude, že se federální ústava bude moci připravovat již na základě jistých zkušeností s působením zákona o československé federaci“ (stenoprotokol z jednání NS dne 27. 10. 1968).

Řešení některých otázek tak nebylo v době rozhodování o přijetí ústavního zákona ještě dostatečně ujasněno a propracováno, proto jejich řešení bylo svěřeno speciální zákonné úpravě. Tak například podoba soudnictví a prokuratury v novém státoprávním uspořádání byla upravena zvláštním ústavním zákonem (přijatým v roce 1969), v jiných případech ústavní zákon o československé federaci předvídal prováděcí zákonodárství formou běžných zákonů (tak například vymezení federální působnosti ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti či ve věcech tisku a jiných informačních prostředků) (Grospič 1972: 18 – 19).

Při konečném schvalování ústavního zákona o československé federaci bylo v projevu předsedy vlády O. Černíka označeno pět charakteristik budoucího federativního uspořádání z pohledu tehdejšího vládního kabinetu. Jelikož vláda sehrála důležitou jednotící úlohu při sestavování návrhu tohoto ústavního zákona, dají se tyto body pokládat za konečnou konkrétní esenci budoucí federace. Samotný nástin jejího politicko-ideového základu je však rozporuplný: „K tomu, aby samostatná politika obou národů se mohla uskutečnit, je nezbytnou podmínkou existence jednotné Československé socialistické republiky. Posílení a upevnění československé státnosti je proto jedním z hlavních cílů nového státoprávního uspořádání. Proto také předkládaný návrh vyjadřuje základní faktory vyplývající z nutnosti soudržnosti federace a z požadavku upevnění jednoty našich národů. Těmito faktory tedy byly:

1. Jednotný politický systém uplatňovaný zejména prostřednictvím vedoucí úlohy Komunistické strany Československa, ústavními federálními orgány a opírající se o politiku Národní fronty.
2. Dodržení principu jednotného zákonodárství pro celé území Československé socialistické republiky.

3. Uplatnění jednotných zásad spojujících obě národně politické oblasti v integrující se ekonomiku.
4. Provádění jednotné zahraniční politiky.
5. Budování jednotné obrany republiky v souladu s požadavky obrany celého socialistického společenství“ (projev předsedy vlády O. Černíka dne 27. 10. 1968).

Nelze pominout především to, že bylo proklamováno upevnění samostatné politiky obou národů, avšak hned první bod ve výčtu počítá s dalším trváním politického systému, který je založen na vedoucí úloze KSČ. Zdá se tak, že před „samostatnou politikou“ byla jednoznačně dána přednost „nutnost soudržnosti federace“ a „upevnění jednoty národů“.

Návrh ústavního zákona o československé federaci byl přijat jednomyslně všemi přítomnými poslanci v obou „národních“ částech NS, čili nikdo nehlasoval proti a nikdo se ani nezdržel hlasování. Schválený ústavní zákon byl poté příslušnými ústavními činiteli podepsán v Bratislavě dne 30. října 1968, k 50. výročí podepsání Martinské deklarace (Gronský 2007: 167).

2. Československá federace po schválení v říjnu roku 1968

2.1 Podoba ústavního zákona o československé federaci po schválení v roce 1968

Preambule ústavního zákona o československé federaci deklarovala respektování suverenity českého a slovenského lidu a jeho právo svobodně si zvolit způsob a formu národního a státního života, deklarováno bylo také právo na sebeurčení a na vystoupení z federace (Vodička, Cabada 2007: 71).

Zákonodárným sborem ČSSR se mělo nově stát Federální shromáždění. To bylo koncipováno jako dvoukomorové, přičemž obě komory byly rovnoprávné – FS tak bylo příkladem tzv. dokonalého bikameralismu (Vodička, Cabada 2007: 97). Dolní komora se nazývala Sněmovna lidu, tvořilo ji 200 poslanců, kteří měli být voleni v celé ČSSR přímou volbou. Horní komora se nazývala Sněmovna národů, samotný text ústavního zákona ji charakterizoval tak, že „...reprezentuje rovné státoprávní postavení obou republik.“ Tvořilo ji 150 poslanců, přičemž početně bylo zastoupení republik paritní (75 poslanců z každé republik), voleni měli být opět přímo. Poslanec Sněmovny lidu nemohl být současně poslancem Sněmovny národů. Volební období Sněmovny lidu bylo stanoveno na 4 roky, u Sněmovny národy platilo ustanovení, že její volební období skončí s volebním obdobím Sněmovny lidu.

První složení FS bylo dáno tak, že se NS v dosavadním složení stalo Sněmovnou lidu FS. Sněmovna národů byla zvolena ČNR a SNR z řad svých členů, kteří nebyli poslanci NS. Do doby zvolení nové ČNR a SNR měla mít ČNR a SNR stejné složení jako před účinností tohoto zákona (v případě ČNR zvolené 10. července 1968, v případě SNR rozšířené na základě § 6 ústavního zákona o přípravě federace), avšak volbou měly oba orgány rozšířit počet svých členů – ČNR na 200 poslanců, SNR na poslanců 150.

První složení FS tak bylo dáno na základě výsledků voleb do NS a SNR z června roku 1964. Volební období NS a SNR bylo přitom čtyřleté. Volby se však v červnu 1968 nekonaly, byť již byl na jaře 1968 zahájen výběr kandidátů a byl přijat volební zákon, který zakotvoval určité standardy demokratických a svobodných voleb, ač byl oproti původním návrhům

značně pozměněn¹⁶. Podle tohoto zákona se však nikdy nevolilo, volební období bylo opakovaně prodlužováno a první federální volby byly uskutečněny až v listopadu 1971, navíc podle nového volebního zákona¹⁷ (Gronský 2007: 72). Došlo tak k situaci, kdy v podstatě tři roky fungovalo FS a národní orgány republik bez legitimního „posvěcení“ všelidovými volbami, ač samozřejmě v realitě normalizačního režimu byla legitimita na základě voleb více než diskutabilní. Ačkoliv bylo NS v roce 1964 právoplatně zvoleno a z něj (respektive na základě voleb jím uskutečněných) můžeme koneckonců odvozovat legitimitu nově vzniknuvších komor a orgánů, je takový legitimační řetězec velmi pochybný a přinejmenším nestandardní, zvláště s přihlédnutím k tomu, že volební období některých členů dosáhlo více jak sedmi let (což je skoro dvojnásobek původně stanovené čtyřleté doby).

Jedním z nejdůležitějších pojmů nového ústavního zákona byla zásada zákazu majorizace, upravená v člancích 41, 42 a 43. Znamenala, že v určitých taxativně stanovených případech nesmí (a nemůže) být jedna národní politická reprezentace ve Sněmovně národů přehlasována druhou národní politickou reprezentací. Hlasování bylo tedy úspěšné jen tehdy, když pro návrh hlasovala většina všech poslanců zvolených v České socialistické republice a zároveň většina všech poslanců zvolených ve Slovenské socialistické republice. Zákaz majorizace platil při schvalování věcí vypočtených v článku 42 odst. 2, konkrétně se týkal např. schvalování státního prohlášení rozpočtu, národohospodářských plánů, či otázek československé měny, ale také v případě schválení programového prohlášení vlády ČSSR a při hlasování o návrhu na vyslovení důvěry vládě. Platit měl i v případě vymezení působnosti federálních orgánů. Ve čtyřech případech byla stanovena nutnost souhlasu 3/5 všech poslanců zvolených v ČSR a 3/5 všech poslanců zvolených v SSR (tedy minimálně 45 poslanců z každé republiky), konkrétně u přijetí federální ústavy, ústavního zákona FS a jejich změn, u volby prezidenta ČSSR a u usnesení o vypovězení války.

Případný nesoulad mezi oběma komorami FS (slovy zákona: „Nedojde-li k shodnému usnesení obou sněmoven...“) mohl být řešen pomocí dohodovacího řízení (jeho povinné provedení mělo následovat jen v případě neshodného usnesení o státním rozpočtu), přičemž v případě, že ani toto řízení nevedlo ke shodnému usnesení obou sněmoven, mohlo být FS

¹⁶ Zákon zavedl vícemandátové volební obvody, zásadu, že počet kandidátů může překročit počet mandátů, či určitou možnost zavedení tajného hlasování (které ale nebylo obligatorní). Byl ale stále zachován monopol KSČ při sestavování jediné kandidátní listiny Národní fronty (Gronský 2007: 72).

¹⁷ Zákon byl i oproti zákonodárství „pouňorovému“ viditelným krokem zpět. Odstranil totiž některé alespoň formálně existující volební instituty, jako byla např. úloha předvolebního shromáždění voličů při výběru kandidátů, kdy voliči již ani teoreticky nemohli ovlivnit registraci kandidátů. Platilo přísně: jeden volební obvod – jeden mandát – jeden kandidát, složení volebních komisí bylo plně v rukou Národní fronty (kterou řídila KSČ) a nebyla stanovena povinnost tajného hlasování, navíc v praxi byli voliči od takového způsobu hlasování odrazováni (Gronský 2007: 302 – 309).

rozpuštěno (volby mohlo vyhlásit předsednictvo FS do 60 dnů). Zákaz majorizace tedy byl tímto podepřen ještě dalším instrumentem nutícím ke shodě obou národních reprezentací.

V realitě ale byl díky vedoucí úloze KSČ a schvalování legislativních projektů v předsednictvu (resp. sekretariátu) ÚV KSČ rozpor mezi komorami prakticky vyloučen. Přitom struktura Sněmovny národů a ústavně stanovené kvorum při schvalování zákonů bylo takové, že k zablokování návrhu mohlo dojít díky hlasování pouhých 31 poslanců proti navržené předloze v případě ústavy, ústavního zákona, volbě prezidenta či usnesení o vyhlášení války; v případě běžného zákonodárství to bylo 38 poslanců (Gronský 2007: 185). Jako nefunkční se tento model plně projevil po pádu komunismu, kdy prakticky nebylo možno nalézt shody napříč národnostními reprezentacemi.

Zvláštním orgánem parlamentu bylo Předsednictvo FS (dále jen „PFS“). Bylo čtyřicetičlenné – dvacet členů volila Sněmovna lidu, stejný počet Sněmovna národů (v jejím rámci bylo deset členů z české části a deset členů z části slovenské). I na rozhodování PFS se vztahovala ustanovení o zákazu majorizace. PFS však bylo relativně autonomním politickým rozhodovacím orgánem, neboť jemu ústavou dané kompetence z něj činily jakýsi malý stálý profesionální parlament. PFS vykonávalo funkce FS, pokud FS nezasedalo (což bylo přibližně 8 měsíců v roce), přičemž bylo oprávněno vydávat předpisy s právní silou zákona, tzv. zákonná opatření, která však musela být na příštím zasedání FS schválena, jinak by pozbyla platnosti. Nicméně takto byla přijata řada důležitých rozhodnutí za vyloučení parlamentního pléna (Vodička, Cabada 2007: 98).

V čele ČSSR stál nadále prezident, jehož postavení tento ústavní zákon také upravoval. Ten byl za výkon své funkce odpovědný FS, které jej také volilo (a to na 5 let, přičemž počet volebních období jednoho prezidenta nebyl omezen). Tato ústavní odpovědnost k FS však nenašla žádné vyjádření v podobě ústavních sankcí či procesních pravidel. Byla však dokladem koncepce monistického systému, jednotně organizovaného na základě koncentrace moci, které se mělo dít formálně v nejvyšším zastupitelském sboru, avšak ve skutečnosti tomu tak bylo v nejvyšších orgánech KSČ. Monistický systém byl zakotven již v Ústavě z roku 1960, kdy nahradil do té doby ústavně zakotvený systém dělby moci mezi nejvyššími ústavními orgány ve státě (Gronský 2007: 189).

Dále ústavní zákon upravil postavení vlády ČSSR. Ta byla konstituována jako nejvyšší výkonný orgán státní moci ČSSR, přičemž se původně skládala z předsedy,

místopředsedů, ministrů a státních tajemníků¹⁸. O vyslovení důvěry žádala celé FS, přičemž nedůvěru ji mohla vyslovit každá ze sněmoven. K provedení zákona FS a v jeho mezích byla oprávněna vydávat nařízení, šlo-li o úpravu otázek, které spadaly do působnosti federace. Na základě zákonů FS a v jejich mezích byly v případě zákonného zmocnění oprávněny federální ministerstva, federální výbory¹⁹ a ostatní federální ústřední orgány vydávat obecně závazné právní předpisy.

Státní moc ČSSR byla rozdělena do tří kompetenčních segmentů (Cabada, Vodička 2007: 71). Taxativně byly vypočteny věci, které náleží do výlučné kompetence federace (především zahraniční politika, obrana, měna aj.). Poté existovala sféra společné (neboli tzv. dělené) kompetence federace a republik (zde patřilo plánování, finance, emisní činnost, zahraniční politické vztahy ad.) – v jejím rámci byla část kompetence taxativně svěřena federálním orgánům, ostatní věci pak náležely do působnosti republik. Nakonec vše, co nebylo výslovně svěřeno do pravomoci federace, patřilo do výlučné působnosti obou republik. V některých případech pak rozdělení kompetence bylo svěřeno prováděcím zákonům (jako např. věci vnitřního pořádku a bezpečnosti) (Grospič 1972: 42 – 44).

Důležité bylo vymezení zákonodárné kompetence federace. Ta byla stanovena taxativně. Uplatňovat se měla ve sféře výlučných kompetencí federace, dále v části svěřené federaci ve sféře společné kompetence, ve sféře taxativně stanovených základních právních kodexů, kde výkon prvotně patřil orgánům republik (např. občanský či trestní zákoník), a pak také v případě zásadní zákonodárné úpravy v taxativně stanovených oblastech (např. školství či péče o zdraví lidu), ale jen pokud to v tomto posledním případě vyžadovala jednota právního pořádku, jinak zákonodárná působnost příslušela republikám. Navíc, s výjimkou věcí spadajících do výlučné kompetence federace, mohla být zákonem delegována úprava těchto věcí do příslušnosti republik, pokud jim však nepříslušela zákonodárná kompetence bezprostředně (Grospič 1972: 45 – 46). Tyto zákonodárné kompetence FS však výrazně překračovaly obecné hranice mezi federálními a republikovými kompetencemi (Vodička, Cabada 2007: 71).

Jakožto představitelky národní svrchovanosti a svébytnosti českého a slovenského národa a zároveň jako nejvyšší orgány státní moci v Československé socialistické republice a Slovenské socialistické republice byly označeny Česká národní rada a Slovenská národní

¹⁸ Státní tajemníci se podíleli na řízení federálních ministerstev. Měli být jmenováni podle pravidla, že když je ministrem představitel jednoho národního státu, státní tajemník je představitel druhého národního státu. (Grospič 1972: 89).

¹⁹ Jednalo se o instituce pro některé úseky státní správy (ve věcech společné kompetence), v jejichž čele stál ministr, byly však složeny paritně. Před svým zrušením působily v rámci odvětví průmyslu, zemědělství či sociální politiky (Grospič 1972: 89 - 90).

rada. ČNR byla tvořena 200 poslanci, SNR 150 poslanci, volební období obou národních rad bylo stanoveno na 4 roky.

Ústavní zákon o československé federaci předpokládal následné přijetí ústav obou republik. Do doby, než budou tyto ústavy přijaty, měly se ústavní poměry republik řídit ústavním zákonem o československé federaci a ostatními ústavními předpisy. Jak již bylo naznačeno výše v kap. 1.2, zvolené ústavní řešení bylo chápáno jako „překlenovací forma“ úpravy ústavních poměrů nově vzniklé federace. Pravdou ovšem je, že za celou dobu existence československé federace nebyly přijaty ústavy ani jednotlivých republik, ani ústava ČSSR²⁰. Polylegální ústava ČSSR (neboli souhrn všech platných federálních ústavních zákonů) tak plnila i funkci republikových ústav. To však znamenalo, že se národní rady republik nemohly usnášet na vlastních ústavních zákonech a upravovat tak samy vztahy podléhající regulaci ústavním zákonodárstvím republik²¹. Tato skutečnost byla silným důkazem toho, že ČSSR bylo centralisticky spravovaným státem s pouhými vnějšími formálními rysy federace (Gronský 2007: 211).

Vytvořen pak nebyl ani Ústavní soud ČSSR²². Tento garant dodržování ústavnosti měl mít podle ústavního zákona poměrně rozsáhlé pravomoci – měl rozhodovat o souladu právních norem v jejich hierarchické posloupnosti, o kompetenčních sporech v rámci federace či mohl dávat podněty ke zdokonalení federálního zákonodárství. Jeho nálezy navíc měly být pro příslušné orgány závazné. Podrobnosti měl upravit zákon, který však nikdy nebyl vydán (Gronský 2001: 105). V rámci republik se předpokládalo působení republikových ústavních soudů, které však postihl stejný osud jako ústavní soud federální. Již v roce 1972 bylo konstatováno, že zřízení instituce tohoto typu není pro fungování federace nezbytné. Garanty ústavnosti v socialistickém státě byly vrcholné zastupitelské sbory – čili FS a národní rady. Ty mohly totiž rušit předpisy vydané vládou, ministerstvem či ústředním orgánem státní správy, odporovaly-li by ústavě či zákonu (Grospič 1972: 98 – 99). Jako nejhlubší záruka reálnosti ústavy bylo spatřováno československé společenské zřízení. Jako rozhodující činitel v něm vystupovala politika KSČ, na níž také dodržování ústavnosti mělo záviset. Ústavní soud tak

²⁰ Ve druhé polovině osmdesátých let se nová federální ústava začala pracovně připravovat. Tato ústava byla pojímána nezvykle jako „trojjediná“, kdy měla plnit funkci jak Ústavy ČSSR, tak Ústavy ČSR a Ústavy SSR. V návrhu tohoto dokumentu ani nebyla obsažena zmínka o vedoucí úloze KSČ a také v sobě obsahoval rozšířený katalog občanských práv a svobod. Návrhy se však nedostaly za hranice pracovní verze (Gronský 2007: 390 – 391).

²¹ Výjimka zde se připouštěla pouze jediná, konkrétně v případě souhlasu ke změně hranic republiky, kdy národní rady dávaly s touto změnou souhlas ústavním zákonem, aby pak byla definitivně schválena ústavním zákonem federace (Gronský 2007: 211).

²² Měl být 12členný (8 soudců a 4 náhradníci) se sedmiletým volebním obdobím. Členy mělo volit FS podle zásady parity.

byl nadbytečný, navíc nebyl ideově založen v duchu rozhodující úlohy zastupitelských sborů (Zdobinský, Peška 1988: 33 – 35). Tyto teoretické konstrukce však měly jen odůvodnit odpor vedení KSČ k ústavnímu soudnictví, které bylo bráno jako revizionistická deformace z doby obrodného procesu na jaře roku 1968 (Gronský 2007: 197). Došlo tak tedy k paradoxní situaci, kdy ústavodárce a zákonodárce je zároveň i ochráncem ústavnosti a zákonnosti.

2.2 Deformace původního modelu

Deformace původního modelu československé federace probíhala v naprosto odlišných vnitrostátních podmínkách oproti těm, které existovaly během jednání o podobě federace. Období roku 1969 až počátku 70. let, kdy se podstatné změny udály, lze označit jako fázi čistek a konsolidace režimu, „normalizace“ ve vlastním slova smyslu (Balík 2003: 159).

Je nutno zdůraznit, že největší a nejcitelnější změny fungování československé federace se udály za situace, kdy dosud nebyly provedeny volby do FS (ty se uskutečnily až na konci listopadu 1971)²³. Dá se tak v podstatě říci, že celý projekt federace se obešel bez většího zahrnutí voličů – vznik československého federativního systému nebyl vystaven hlasování v určité formě referenda²⁴, navíc byl schvalován v NS již v době jeho prodlouženého volebního období, a jeho podstatné změny nebyly dokonce schváleny ani v řádných všelidových volbách zvolenými poslanci.

Legitimita FS byla výrazně podkopána ústavním zákonem č. 117/1969 Sb., který vytvořil pro vedení KSČ právní základnu pro mocenskou změnu ve státních institucích. Nejenže prodlužoval legislativní periodu FS, ale také umožnil, aby FS zbavilo na základě návrhu příslušného orgánu Národní fronty svého poslance mandátu, pokud by narušoval svou činností politiku Národní fronty. Na návrh stejného orgánu pak FS mohlo kooptovat nové poslance (Vodička, Cabada 2007: 96). Z funkcí bylo postupně odvoláno či na ně rezignovalo celkem 122 poslanců obou komor, na jejichž místa FS zvolilo 74 nových poslanců, vesměs podporujících Husákovu vedení. Navíc bylo ve volbách v listopadu 1971 umožněno obhajovat mandát jen omezenému počtu dosavadních poslanců (Balík 2003: 167).

²³ Viz výše pasáž o prvotním složení FS v kap. 2.3 Ústavní zákon o československé federaci.

²⁴ Během postupujících prací na federativním uspořádání se sice rozeběhla široká veřejná diskuze, která ovšem byla poznamenána vzednutím nacionální vlny v obou částech ČSSR. Formálního posvěcení od voličů se ale federace nedočkala, byť původní návrhy doporučovaly (např. ve stanovisku komise pro ústavně právní problematiku kolegia ČSAV k federalizaci ČSSR, otištěném v Rudém právu dne 21. května 1968), aby se věcné otázky federace definitivně projednaly a uzákonily již nově zvolenými vrcholnými zastupitelskými sbory, které budou ustavené již ve federálním uspořádání (Jičínský 1984: 23).

„Masivní“ změna ústavního zákona o československé federaci proběhla prakticky dva roky po schválení původního návrhu, a to ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. (schválen byl 20. prosince 1970, účinným se stal 22. prosince 1970), který byl jednou ze tří přímých novelizací ústavního zákona o československé federaci do listopadu 1989 a tedy do pádu komunistického režimu. Především přesunem v rozdělení působnosti mezi federaci a republiky a také několika změnami v základních ustanoveních šlo o kvalitativní centralistický zásah, který v mnoha směrech negoval původní koncepci struktury československé federace a vytvořil vysoce centralizovanou pseudofederaci (Gronský 2007: 284). Paradoxem však bylo, že mezi nejvýznamnější představitele tohoto vládnutí patřili Slováci G. Husák, V. Biľak a J. Lenárt (Gronský 2007: 167 - 169).

Výrazným zásahem do svébytnosti republik byla změna hned článku 4²⁵, kde úplně vypadly zmínky o československém hospodářství jakožto integraci dvou národních ekonomik a ekonomické svébytnosti českého a slovenského národa. Naproti tomu bylo stanoveno, že hospodářství ČSSR je jednotné a namísto věty: „ČSR a SSR hospodaří s vytvořeným společenským produktem s výjimkou té části, jejíž správu svěřily ČSSR k zabezpečení svých potřeb a zájmů...“, která vyjadřovala určitou samostatnost republik v ekonomické oblasti, bylo vsunuto toto ustanovení: „ČSSR, ČSR a SSR hospodaří s vytvořeným společenským produktem v souladu s národohospodářskými plány ČSSR...“ Tím byla jasně deklarována podřízenost ekonomik jednotlivých republik centrální vládě. Mimoto ze zásad hospodářské politiky ČSSR zcela zmizely proklamace o volném pohybu pracovních sil (nahradilo ji ustanovení o jednotné politice zaměstnanosti a rozmísťování pracovních sil) a volném pohybu peněžních fondů (Gronský 2007: 169).

Další změna se dotkla článku 5 týkajícího se státního občanství. Byla vnesena zmínka, že československé státní občanství je jednotné. Původní zásada prvotnosti státního občanství členské republiky byla totiž změněna na situaci přesně opačnou, nově tedy: „Každý československý státní občan je zároveň občanem ČSR nebo SSR.“ To znamenalo odvozenost státního občanství republiky a prvotnost státního občanství federace. Příslušné prováděcí zákony však nebyly nikdy vydány, a tato základní změna článku 5 zůstala až do zániku federace nenaplněna (Gronský 2007: 170).

²⁵ Realitu pozměněných podmínek a zároveň naprostého nefungování federativních principů dokládá i to, že k těmto změnám dal souhlas a také se jich dovolával květnový sjezd KSS v roce 1971, tedy ta národně-politická reprezentace, která o pojetí samostatnosti národních ekonomik horlivě v roce 1968 usilovala. Toto pojetí bylo sjezdem označeno jako „teoreticky chybné a hospodářsko-politicky škodlivé“ či „pokus o dezintegraci jednotné československé ekonomiky (Grospič 1972: 24 – 25).

V oblasti společných kompetencí federace a republik došlo k rozšíření působnosti federálních orgánů. Z dvaadvaceti článků stanovících rozdělení kompetencí mezi federací a republikami, zůstaly nedotčeny pouze dva (Vodička, Cabada 2007: 73). Oblast výlučné působnosti federace byla rozšířena přímo např. o bankovníctví, ale i nepřímo např. v oblasti plánování či celnictví (Gronský 2001: 102). Rozdělení působnosti ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti a také ve věcech tisku a jiných informačních prostředků bylo v ústavním zákonu odkázáno na pozdější vydání zákona FS. I přes jasné vyznění ústavnosti takové materie se tak stalo běžným zákonem z prosince 1970. Zvláště ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti bylo republikám ponechána jen nepatrná část kompetencí, což bylo jen dalším projevem procesu tuhé centralizace státu (Gronský 2007: 289).

Významnou změnou bylo dále vložení článku 28a, který ve svých třech odstavcích vymezil příslušnost ČSSR kontrolovat všechna odvětví i činnosti státní a hospodářské správy spadající do její působnosti, dále možnost kontroly ČSSR v součinnosti s příslušnými orgány republik u orgánů a organizací řízených orgány republik, jak jsou prováděna opatření federálních orgánů, možnost s vědomím orgánů příslušných republik organizovat společné kontrolní akce federálních a republikových orgánů a pověřovat kontrolní orgány republik prováděním kontrol těch odvětví a činností, které jinak spadají do působnosti federace. Spolu s rozšířením věcí, které spadaly do působnosti federace, se tak jednalo o další účinný nástroj, jak v konečném důsledku centralisticky spravovat ČSSR.

V oblasti výkonné moci byla závažná změna v pozici federální vlády oproti vládám republikovým. Novelizovaný článek 76 totiž stanovil, že vláda ČSSR se „...při zajišťování plnění úkolů federace zabývá se též zásadními a koncepčními otázkami celospolečenského významu i v těch oblastech, které patří do působnosti republik, a koordinuje řešení otázek vyplývajících z potřeby jednotného zabezpečování státní politiky federace na celém území ČSSR“. Navíc byl přidán i článek 85a, kde bylo formulováno oprávnění federální vlády zrušit či pozastavit výkon opatření vlády republiky, které by odporovalo opatřením federální vlády vydaných v rámci působnosti federace (Gronský 2001: 104). Tyto pružné formulace tedy zajišťovaly podstatné zásahy centra vůči republikovým orgánům.

V rámci ústavního zákona č. 125/1970 Sb. došlo ke zrušení funkcí státních tajemníků i institucí federálních výborů. Měly zajišťovat národní rovnoprávnost ve složení federální vlády, oficiálně však bylo konstatováno, že zkušenosti ukázaly, že tuto rovnoprávnost lze zabezpečit i bez těchto institucí, přičemž forma ministerstva v čele s ministrem je účelnější, racionálnější a osvědčenější (Grospič 1972: 89 – 90). Původně totiž bylo pouze sedm federálních ministerstev, které doplňovalo sedm federálních výborů, které byly tedy od

prosince 1970 nahrazeny ministerstvy. Vytvořeny byly i další orgány ústřední státní správy, jako byla Státní plánovací komise, Výbor lidové kontroly ČSSR a Federální cenový úřad, které byly také řízeny členy vlády (Gronský 2001: 108). Vládě federální (i vládám republikovým) bylo umožněno naproti tomu vytvořit předsednictvo vlády pro výkon běžné rozhodovací činnosti, což však v důsledku vedlo ke koncentraci moci do rukou úzkého okruhu osob se současnou funkcí v ÚV KSČ či jeho předsednictvu (Gronský 2001: 104 – 105).

Druhou přímou novelizací ústavního zákona o československé federaci se stal ústavní zákon č. 43/1971 Sb. (byl schválen 6. července 1971, účinným se stal 27. listopadu 1971). Tento ústavní zákon byl součástí balíku volebních zákonů upravujících volby do FS, ČNR a národních výborů v ČSR, SNR a národních výborů v SSR, které byly schváleny taktéž na začátku července 1971. Prodlužovalo se jím funkční období zastupitelských sborů, tedy nejen národních výborů, ale také Sněmovny lidu (a to na pět let z původních čtyř) a ČNR a SNR (také na pět let z původních čtyř) (Gronský 2007: 301). Došlo tak i k automatickému prodloužení volebního období pro Sněmovnu národů, neboť jeho délka byla navázána na délku volebního období Sněmovny lidu, čili nyní trvalo také pět let.

Výrazným zásahem do koncepce federace bylo ústavní zakotvení Rady obrany státu²⁶ na začátku roku 1969, která fungovala jako společný stranicko-státní orgán. Předsedou Státní rady byl vždy první (generální) tajemník ÚV KSČ. Vznikla soustava rad obran státu, v jejichž čele stáli vedoucí tajemníci výborů KSČ příslušných územních celků. Došlo tak k otevřenému srůstání KSČ a státu (Gronský 2007: 236). Ve věcech ozbrojených sil a obrany ČSSR tak byl fakticky jakýkoliv federativní mechanismus vyloučen.

Politická recentralizace redukovala také rozhodovací pravomoci obou národních rad. Ve fázi centralizace se předchozí relativně čilá zákonodárná činnost národních rad radikálně snížila a zákony obou rad se postupně sjednotily, rozdílná legislativní úprava z let 1968 – 1969 byla zrušena. Koncem 70. let byly již zákony ČNR a SNR pouhým doslovným překladem českého, resp. slovenského zákona (Vodička, Cabada 2007: 99). Na Slovensku nově zavedená dvoustupňová státní správa, lépe odpovídající slovenským podmínkám, byla nahrazena státní správou trojstupňovou, tedy analogicky s modelem českým²⁷ (Vodička, Cabada 2007: 74). V důsledku dominance KSČ v procesu tvorby politické vůle byly ČNR a

²⁶ Ta však existovala fakticky již před přijetím ústavního zákona č. 10/1969 Sb. ze dne 30. ledna 1969.

²⁷ Příkladem faktické tuhé centralizace je více – byl například zrušen specifický slovenský státní svátek – Den Slovenského národního povstání. I velmi specifické zákony, jako např. zákon o národních výborech, měly v obou republikách identické znění (Vodička, Cabada 2007: 74).

SNR (na papíře orgány suverénních států) v ústavní realitě pouhými teritoriálními orgány jednotné státní moci (Vodička, Cabada 2007: 100).

3. Československá federace a teorie federalismu

3.1 Obecně k teorii federalismu

3.1.1 Základní vymezení federace

Pojem federalismus může být vykládán různě, obecně se na politologické úrovni rozlišuje ve třech dimenzích. První úrovní chápání je *společenský neboli integrální federalismus*, který vystupuje jako prostředek širší společenské reformy, neboť se neomezuje pouze na státní uspořádání, ale přibírá do sebe také hospodářskou, sociální a kulturní oblast. Druhou úrovní je *státní federalismus*, který se může vyskytovat v podobě spolkového státu či jakožto místní nebo regionální autonomie. Konečně třetí úrovní je *federalismus nadstátní*, který může nabývat formy mezinárodní organizace (konfederace či unie) či regionální spolupráce hraničních regionů (Gerloch 1995: 13). Pro účely této práce budu pracovat s druhou úrovní chápání pojmu federalismus.

Například D. Elazar pracuje s pojmem federalismus ve smyslu dvou posledních úrovní chápání, přičemž pod něj zahrnuje veškeré možné formy sdružování států, a to jak ve smyslu regionálních jednotek, tak ve smyslu mezinárodní spolupráce (Elazar 1993: 190). V americké politologické praxi se tedy pojem federalismus do značné míry podobá pojmu sdružování států, jak jej chápe politologie kontinentální. Federalismus v jeho práci může mít podobu:

1. *federace klasické* („federation“ - USA), kde jednotlivé základní jednotky vládnou samy sobě, zároveň také sdílí společné ústavní vládnutí celku. Centrální moc zaručuje integritu celku, má „přímý přístup“ ke každému občanu, v oblastech, kde jí byla udělena výlučná kompetence, je nadřazena nad jednotkami.
2. *konfederace* („confederation“ - Evropská společenství), kde jednotlivé základní jednotky tvoří společně unii, ale zůstává jim většina suverénních a základních ústavních kompetencí. Společně kontrolují centrální vládu, která ale může vládnout pouze „skrze“ tyto jednotky.
3. *spolku či svazu* („federacy“ - Portoriko, Severní Mariany), což je asymetrický vztah mezi federalizovaným státem a větší federativní silou, ustanovený jakožto latentní unie („potential union“), kde si federalizovaný stát udržuje velkou vnitřní autonomii a účastní se na vládnutí a kontrole federativní moci, přičemž v americké politologii nese toto uspořádání název commonwealth.

4. *sdužené státnosti* („associated statehood“ - vztah USA a Marshallových ostrovů), což je další asymetrický vztah podobající se spolku či svazu, avšak v tomto případě je federalizovaný stát méně vázán na federativní moc, navíc základní dokument tohoto vztahu obsahuje rozdělení vztahů mezi oběma entitami na základě přesně stanovených podmínek²⁸ (Elazar 1993: 190 – 191).

Nejstarší význam slov „federální vláda“ odkazuje na volné spojení mezi státy vytvořené smlouvou pro vojenské nebo ekonomické účely. Často proto docházelo (a v mnoha případech stále dochází) ke slučování pojmů federace a konfederace (Dikshit 1971: 98). Nyní se tyto pojmy přísně odlišují, konkrétně ve významu, který jim přisuzuje D. Elazar, v dané kapitole popsaném výše.

Z formálního hlediska můžeme federaci definovat jako jednu ze základních forem sdružování států, rozlišovaných na základě územně politické a územně správní struktury, tedy podle způsobu vertikální dělby moci²⁹ (Grospič 1998: 122). Z hlediska materiálního můžeme použít starší, avšak stále platnou definici Maddoxovu: „Federace je ideální vyvážení či kompromis mezi krajnostmi: politické organizování, které představuje spojení samostatných jednotek takovým způsobem, že centrální vláda nabývá vrchu v záležitostech společného zájmu, kdežto jednotlivé autonomní vlády v případech dílčích zájmů“ (Maddox 1941: 1121).

Pohled sociologický reprezentuje např. W. Livingston. Ten pojímá federalismus jako odpověď na určité stimuly. Federalismus dle něj, stejně jako většina institucionálních forem, je prostředkem řešení, nebo pokusem o řešení, jistých problémů politického organizování. Proto W. Livingston upozorňuje, že federalismus nelze pojímat jako čistě právní či ústavní problém, nýbrž jako sociální, ekonomický, politický a kulturní fenomén. Základ federalismu neleží v institucionální či ústavní struktuře, ale ve společnosti samé³⁰. Federální vláda je prostředkem, skrze něhož jsou federální hodnoty společnosti artikulovány a chráněny (Livingston 1952: 83 – 84). Federální společnost je taková, ve které jsou rozdílnosti seskupeny teritoriálně. Pokud tomu tak není a rozdílnosti jsou rozesety v rámci celé

²⁸ Mimo tyto možnosti federalismu nabízí Elazar ještě kvazifederální uspořádání, jimiž jsou podle něj: 1. Unie („union“ – VB), 2. Liga („league“ – ASEAN), 3. Kondominium (Andorra s Francií a Španělskem), 4. Ústavní regionalizace („constitutional regionalization“ – Itálie), 5. Ústavní autonomie („constitutional home rule“ – Japonsko) (Elazar 1993: 191).

²⁹ Dalšími formami jsou konfederace a unie (ta je příznačná pro monarchistické sdružení států a může mít podobu unie reálné či unie personální). Zvláštním státoprávním útvarům je Commonwealth neboli Společenství národů jakožto specificky se vyvinuvší organizace států, v níž se spojují určité prvky konfederace s prvky reálné unie. Jako obecné formy sdružení států pak označujeme federaci (neboli spolkový stát) a konfederaci (neboli spolek států).

³⁰ Instituce mohou být federální podle svého vzhledu či ustrojení, avšak používány mohou být jako instituce unitární. Platí to i naopak – instituce svou povahou unitární mohou reálně fungovat jako instituce federální (Livingston 1952: 83).

společnosti, nemůže být ona společnost označena jako federální (Livingston 1952: 85). Federalismus v Livingstonově pojetí je relativní pojem – je totiž funkcí společnosti. Neexistuje specifický bod, ve kterém přestává společnost být jednotná a stává se různorodou (Livingston 1952: 88). Federální systém samotný je pak výslednicí dvou požadavků-sil – přiznání rozmanitosti (nebo rozdílů) a zároveň protipožadavek jednoty (nebo integrace). Jinými slovy je federální systém institucionalizací kompromisu mezi těmito dvěma požadavky. Na základě jejich síly je pak výsledná ústava více či méně federální – federalismus je proto otázka stupně, nikoliv druhu (Livingston 1952: 90).

J. Grospič rozlišuje tyto základní principy federativních států:

1. *Princip věrnosti federativního svazku* neboli princip vzájemného ohledu, respektování a součinnosti mezi federací a jejími členy³¹.
2. *Princip sankcionovanosti federativního chování* neboli jeho vynutitelnost, což je ústavní a soudní ochrana nerušeného výkonu pravomocí členských jednotek federace a možnost prosadit výkon pravomoci a dodržování federálního zákonodárství ve všech částech federace.
3. *Princip dvojího státního občanství*³². Zásadně se vychází z principu rovného právního postavení, rovných práv a povinností občanů, kteří nejsou občany členské jednotky federace a občany daného členského státu (princip ekvivalence).
4. *Princip smluvních vztahů mezi členskými státy navzájem a mezi členskými státy a federací*. Toto smluvní právo je považováno za atribut státnosti členských států a také vlastní povahy federace (Grospič 1998: 128 – 133).
5. *Princip korporáční*. Federativní stát se skládá z územních korporací³³.
6. *Princip dobrovolného spojení a setrvání autonomních jednotek ve státoprávním svazku*.
7. *Federace jakožto jednota spojující rozmanitosti*.
8. *Princip kooperace a koordinace*³⁴. Je tak vyloučen princip nadřízenosti a podřízenosti.
9. *Princip dualismu, resp. pluralismu* samostatných jednotek náležejících k federativnímu celku. Samostatnou jednotkou je i federovaný celek.

³¹ Tento princip je odvozen z judikatury Spolkového ústavního soudu Německa, patří tak mezi základní uznávané základní principy klasického federalismu (Grospič 1998: 128)

³² Existují dvě možnosti vztahu občanství federace a občanství členského státu. Buďto může být primárním státní občanství členského státu (poté platí zásada, že občan členského státu se automaticky stává občanem federace, jako tomu je např. v Rakousku či Švýcarsku), nebo je primární občanství federace, kdy tak dochází k alespoň částečné nezávislosti konstrukce občanství federace a členského státu (Grospič 1998: 130).

³³ Naproti tomu konfederace se zakládá na principu sociálním (Grospič 1998: 146).

³⁴ Jestliže se koordinační vztahy řeší ve prospěch federálního celku, jde o federaci, v případě řešení ve prospěch členů se jedná o konfederaci (Grospič 1998: 148).

10. *Princip subsidiarity čili pomoci*. Na federální úrovni se tak řeší pouze ty záležitosti, které nižší jednotky nemohou či nejsou s to splnit.
11. *Princip participace zúčastněných jednotek na celkovém řádu* (Grospič 1998: 146 – 149).
12. *Princip dělby kompetence*, který zde uvádím jakožto zvláštní princip (zahrnuje v sobě *princip vertikálního uplatnění dělby moci* mezi centrální či federální úrovní a úrovní členské jednotky a *princip rovnováhy moci ve federaci*). Vymezení a dělba působnosti je základem vztahů mezi federací a jejími členskými státy. Způsob rozdělení této kompetence a její míra v jednotlivých komponentách státní moci (tj. zákonodárné, výkonné a soudní moci – tou disponují ve federacích jak orgány federální, tak orgány členských států³⁵) určuje stupeň centralizace či decentralizace státní moci. Vlastním právním základem rozdělení kompetence je federální ústava, přičemž platí, že na federaci je delegován členskými státy ústavou stanovený rozsah pravomoci, část pravomocí je pak federální ústavou rezervována členským jednotkám. Demokratické federativní systémy navíc obsahují tzv. konkurující kompetence či společné kompetence, kdy v určitém okruhu záležitostí mohou vykonávat pravomoc jak federální orgány, tak orgány jednotek federace. Celkově lze shrnout, že při vymezování dělby kompetencí především v evropských federacích je užito kombinace enumeračního principu pro federální působnost s generálními kompetenčními klauzulemi pro působnost členských států³⁶ (Grospič 1998: 133 – 136). Federaci pak také přísluší tzv. kompetenční kompetence, přičemž kompetenční spory řeší federální ústavní soud (Grospič 1998: 155).

Existuje několik teorií rozdělení kompetence (což souvisí s pojmáním státní suverenity ve federaci), především to je *teorie nadstátu* (příznačná pro Německo), která upřednostňuje federální stát a vytváří mezi ním a členskými jednotkami hierarchické vztahy. Další je *teorie dělené suverenity* (příznačná pro USA a Švýcarsko), kde je naopak zdůrazňována samostatná státnost členských jednotek federace a jejich ústavní autonomie. Třetí výraznou teorií je *normativní teorie spolkového státu* (prosadila se především v Německu a Rakousku), která nečiní rozdíl mezi členskou jednotkou federace a územní autonomií. Suverenitu pak přiznává pouze „společnému státu“ tvořenému z federálního státu a jeho členských jednotek (Grospič 1998: 135). Dvě následující teorie

³⁵ To je vlastně nejdůležitější rozlišovací kritérium mezi federativním a konfederativním státním uspořádáním (Grospič 1998: 154).

³⁶ Enumerační princip znamená, že kompetence federace musí být výslovně stanoveny v ústavě. Generální kompetenční klauzule se pak uplatní tak, že působnost, která není v ústavě výslovně vypočtena pro federaci, náleží členským státům (jednotkám). Toto bývá označováno také jako tzv. zbytková klauzule (Grospič 1998: 138).

se nedají pokládat za čistě federativní – *teorie ústavní smlouvy*³⁷ totiž považuje za jediné suverénní členské jednotky, státnost federace se od nich odvozuje a členské jednotky tak mohou prosadit svou suverenitu vůči federaci právem secese, což je však v rozporu s podstatou federativního uspořádání. Další je *teorie decentralizovaného jednotného státu*, který uznává za stát jen spolek (ten jediný je suverénní), členské jednotky jsou pouze odvozené autonomní útvary. Stírá tak rozdíl mezi federací a unitárním státem s územní samosprávou (Grospič 1998: 152 – 153).

Můžeme tedy shrnout, že se dají rozlišit dvě základní koncepce: *dualistická koncepce* rozděluje státní moc mezi federaci a členské jednotky, tudíž jim přísluší oběma společně (tento přístup je základem pro vnitřní rozdělení kompetence ve federaci, jak je uvedeno výše). Naproti tomu *monistická koncepce* přiznává suverenitu pouze federaci, která je tak vlastně jen decentralizovaným unitárním státem. Toto pojetí se uplatňuje v mezinárodních vztazích, kde federace vystupují jako jednotné státy (Gerloch 1995: 14).

13. Federace se zakládá na *řádu ústavním, nikoliv smluvním*.
14. *Právo federace má vždy přednost* před právem členských států.
15. *Spolkové (federální) právo má přímou platnost*. Pro federace je totiž charakteristické dvojí právo, které se opírá o ústavu federace a o ústavy členských států (Grospič 1998: 156).
16. *Princip spravedlivého finančního vyrovnání*. Patří sem i daňová výsost jednotek i spolku, přičemž federativní finanční řád zohledňuje podíl jednotek a spolku na uskutečňování státní moci, navíc zahrnuje i finanční vyrovnání, které má za úkol kompenzovat ekonomické rozdíly mezi jednotkami.
17. *Princip bikameralistické struktury federálního zákonodárného sboru*. Dochází tak k zajištění reprezentace specifických zájmů členských jednotek v procesu rozhodování na úrovni federace (Grospič 1998: 151).

D. Elazar přináší ve své studii shrnutí podstatných znaků federalismu vyplývající z mezinárodní komparativní studie federací:

1. Uvádí *existenci občanské společnosti*³⁸, která je dle něj zásadní pro moderní pojetí federalismu. Státní moc je limitována v tom, že každým jednotlivcem má právo na

³⁷ Tato teorie je však v rozporu s podstatou federace, jak byla vytvořena v politologické a státoprávní teorii (Grospič 1998: 152).

³⁸ V tomto smyslu je občanskou společností myšlen politický a sociální řád, v jehož rámci státní moc („government“) tvoří rámec společnosti, avšak státní moc i společnost jsou dvě na sobě nezávislé a oddělené entity (Elazar 1993: 192).

sledování svého osobního štěstí a je chráněn před neoprávněnými zásahy státu. Velká část veřejného prostoru je pak spravována nejen státní mocí, která má donucovací prostředky k prosazení své vůle, ale také občany, kteří se dobrovolně spojují za účelem dosažení společných cílů. Ve federální občanské společnosti pak nacházíme jak výše zmíněné jednotlivce a jejich spojování, tak i komplexní sdružení („comprehensive associations“), která zajišťují mnohočetné oblasti větší či menší velikosti, na které je občanská společnost rozdělena. Státní moc je zde brána jako nejúplnější z takových sdružení („most comprehensive of associations“), ale nic více (Elazar 1993: 192).

2. Federalismus můžeme definovat také jakožto protiklad hierarchického uspořádání (pyramida moci), kde stát zaujímá pozici nad střední a spodní úrovní vládnutí (nebo úřadů – myšleno v rámci pyramidální struktury), přičemž lid je v podstatě pod touto pyramidální mocenskou strukturou. Federalismus také stojí v opozici proti uspořádání oligarchickému, které se vyznačuje jediným centrem moci, které je obklopeno periferií, jež má silnější či slabší kontakt s centrem, či má určitý vliv na centrum. Elazar zde zavádí pojem „*federal matrix*“ – jakési federální lůno či živná půda. Je to určitý způsob státního zřízení („polity“) organizované jako „matrix of governments“ – základ z vlád či správ, které plní úkoly v rámci větších či menších oblastí, a to jako federální vláda, která slouží jako rámcová instituce zaštiťující největší oblast v mezích občanské společnosti, a jakožto jednotlivé vlády či úřady, které formují své vlastní oblasti působení, ve kterých pak plní jednotlivé úkoly, to vše v rámci základní konstrukce federální vlády a jednotlivých vlád. Vlády nejsou suverény samy o sobě, moc na ně byla delegována „politicky suverénním lidem“ – rozdělení kompetence (moci) se pak může dít tak, že se navzájem u jednotlivých vlád překrývá, nebo může být rozdělena v rámci oddělených oblastí, které jsou organizovány více ucelenými (navzájem nezávislými) vládami než v předchozím případě (Elazar 1993: 192).
3. Federalismus je zásadně založen teritoriálně. V moderní době (na rozdíl od předmoderního kmenového federalismu) žádná jiná forma federalismu nevydržela dlouho. Není totiž možné konstituovat trvalý ústavní pořádek na neteritoriálním základě – je totiž pak velmi těžké vymezit hranice nutných pro rozdělení a sdílení moci na vnitřních liniích (Elazar 1993: 193).
4. K úspěšnému trvání federalismu je třeba *federalizovat celé území státu*. V případě států, které mají autonomní regiony s určitou mírou pravomocí, avšak na části území zůstává veškerá kontrola v rukou centrální vlády, může dojít k tomu, že regiony nadané jistou pravomocí budou upozaděny. Je tomu také proto, že kde musí centrální vláda vykonávat

jak pravomoc na úrovni celého státu, tak pravomoci lokální, je v takové pozici, kdy federalizované regiony nejen udržuje v atmosféře strachu, ale také si je reálně podmaňuje. V každém případě v takovém zřízení je pravděpodobným výsledkem konflikt. Míra pravomocí v každém regionu v rámci federace se však může lišit (např. podle různých nerovností, které se objektivně mezi jednotkami federace vyskytují, kupř. v kulturní či geografické podobě), ovšem ne natolik, aby se jeden region stal predominantní a ohrožoval integritu celku³⁹. Možné je i řešení nazvané jako „federalistic government“⁴⁰, kdy jednotlivé jednotky uzavírají s centrální vládou bilaterální dohody. Mají tak možnost samy si vyjednat vládní zřízení a míru rozdělení pravomocí mezi jednotku a centrum (Elazar 1993: 193).

5. Úspěch federace závisí na *politické kultuře* a její podpoře federativnímu systému. Na akademické půdě byla akceptována jako specifický druh federální politická kultura, ačkoliv její pevné pojmové vymezení není ještě dáno (Elazar 1993: 193).
6. V nejlepším případě proto politická kultura sama tvoří vůli k federalizaci, zde je pak velká možnost úspěšného uplatnění federativních principů. V jiných případech však vůle k federalizaci může být rozvíjena jakožto následek určitých okolností navzdory politické kultuře, působí tak jako protiváha nepříznivého politicko-kulturního prostředí (Elazar 1993: 193).
7. K funkčnosti a trvání federace je třeba zajištění *širokého konsensu*. To se děje prostřednictvím komplexního „balíčku“ k založení společných rámcových institucí – ústavy. Jednou ustanovená federace je schopna do sebe pojmout další jednotky pomocí ústavně zakotveného postupu. V případě novodobých konfederací (Evropská společenství jsou toho jasným příkladem) se tak děje pomocí „sítě dohod“ (network of agreements), která je obecně základním stavebním kamenem fungování konfederace, přičemž u konfederací minulosti bylo spíše zvykem, že veškeré jednotky byly do ní zahrnuty již od počátku (Elazar 1993: 193).
8. Každý federální systém k tomu, aby byl úspěšný, musí nalézt odpovídající rovnováhu mezi spoluprací a konkurencí mezi centrální vládou a základními jednotkami. Pokud základní jednotky neudrží svou rozhodovací způsobilost („decision-making capacity“) a

³⁹ To byl případ Pruska v rámci německé federace (v době Druhé říše). Prusko dominovalo nad ostatními členy ve federaci díky faktu, že jeho instituce byly zároveň institucemi i celoněmeckými (Elazar 1993: 193).

⁴⁰ Elazar užil toto označení na základě slova *fuero* (španělsky právo, výsada), neboť toto uspořádání kompetencí ve státě ukazuje na příkladu Španělska (Elazar 1993: 193).

možnost říci ne ve věcech společného zájmu, stává se taková federace (respektive taková „spolupráce“) pouhou maskou pro donucování ze strany federální vlády⁴¹.

9. Existuje rozdíl mezi federálním systémem v anglicky mluvících zemích a v německy mluvících zemích. V prvním případě je základ dán ústavou se značnou mírou flexibility, zatímco ve druhém případě jsou ústavy precizně formulované a není dán velký prostor pro doplnění ústavy neformální cestou např. interpretací. Změny se tak oproti prvnímu případu musí dít formální a delší cestou.

D. Elazar zároveň vytyčuje dvě hlavní formy nebezpečné pro fungování federalismu – jsou jimi centralizace a fragmentace. Příkladem centralizace byla vláda jakobínů ve Francii na konci 18. století, kdy nebyla připuštěna být jediná odchylka od oficiální linie. Příkladem fragmentace je etnický nacionalismus. Federalismus je populární řešení etnických konfliktů, avšak pravdou je, že federace na etnickém principu mají malou pravděpodobnost přežití, neboť jednotky vytvořené na etnickém základě nemají zájem na slučování s jinými takovými jednotkami. Vhodnější řešení je v tomto případě konfederace, neboť, jak sám D. Elazar píše: „Etnické federace riskují občanskou válku, zatímco etnické konfederace riskují secesi“ (Elazar 1993: 194). Moderní nacionalismus zdůrazňuje věci, které lid navzájem oddělují, jako jsou jazyk, náboženství či národní mýty. Úspěšné multietnické federace ve skutečnosti jsou proto takové, kde existuje alespoň malý rozdíl mezi základními jednotkami a etnickým rozdělením státu (Elazar 1993: 194).

J. Boguszak rozlišuje tři možné principy fungování federace:

1. Princip majority
2. Princip parity
3. Princip vyloučení majorizace.

V každé federaci pak se uplatňuje princip parity, ten se ve vícečlenné federaci kombinuje s principem majority, kdežto ve federaci dvoučlenné nemůže být princip majority vždy zajištěn, má-li se tak zachovat princip parity. Ve dvoučlenné federaci tak princip vyloučení majorizace zcela vylučuje princip parity. Dvoučlenná federace tak nikdy nemůže být klasickou federací, neboť buď se v ní oslabuje princip majority, čímž přechází do dualismu, nebo se v ní oslabuje či vylučuje princip parity a tak se z ní stává pouhá autonomie. (Žatkuliak 1996: 132).

⁴¹ Jako příklad Elazar uvádí třeba Austrálii, kde federální vláda převzala rozsáhlé pravomoci ve věcech daní, nebo Rakousko, kde je právní a správní systém příliš hierarchický (Elazar 1993: 194).

3.1.2 Typologie federací

Možností dělení federací na určité ideální typy je velmi mnoho. Následující dělení jsou ta nejčastější s přihlédnutím k situaci federace československé.

Na základě počtu členů můžeme federace dělit prostě na *dvoučlenné* a *vícečlenné*. To však má svá úskalí – např. J. Boguszak federaci dvoučlennou označuje jako federaci *sui genesis*, neboť taková federace je podstatně modifikována dualismem, ve kterém akt společného orgánu závisí na dohodě obou složek, je vyloučeno schválení aktu proti vůli jednoho z partnerů a stává se tak ve své podstatě smlouvou. J. Boguszak proto dvoučlennou federaci z teoretického hlediska navrhuje nenazývat ani federací, ani konfederací, výstižným názvem je dle něj právě dualismus (Žatkuliak 1996: 133).

Podle „čistoty formy“ federace můžeme dělit na takové, *které se blíží decentralizovanému unitárnímu státu*, kde příkladem může být Rakousko, a na *federace se stále sílícími prvky konfедераčními*, což byl v minulosti např. Sovětský svaz (Grospič 1998: 122 - 123).

Na základě historického vývoje státoprávních forem státu a jejich začlenění v politickém systému lze odvodit na jedné straně *demokratické federace*, jejichž typickými příklady jsou USA či Spolková republika Německo. Jakožto jejich protipól můžeme označit *federace socialistické*. Příkladem by zde byla jednak Ruská federativní sovětská republika, jednak samotný Sovětský svaz⁴². Specifikami těchto federací byl především etnický územní princip, primární cíl v podobě uspořádání národnostních vztahů a přítomnost výrazných konfederativních prvků – těmi jsou výslovné uznání práva členského státu na secesi (Sovětský svaz), ústavní přípustnost tohoto práva (Socialistická federativní republika Jugoslávie) či např. zákaz majorizace jedné národně státní reprezentace druhou reprezentací v určitých otázkách na půdě reprezentativního orgánu federace (což je i případ Československa). Problémem této typologie je však to, že ve faktických podmínkách totalitního politického systému byly socialistické federace ve skutečnosti pouhými ústavními fasádami. Realizace federativního mechanismu byla znemožněna koncentrací politické moci v rukou jedné strany a uplatňování federativních institucí bylo možné pouze v nepodstatných záležitostech (jako v případě Socialistické federativní republiky Jugoslávie), či bylo vyřazeno úplně (Grospič 1998: 141 – 143). D. Elazar dodává, že na toto téma probíhala v USA na akademické půdě

⁴² Tyto dvě formy se od sebe lišily tak, že v rámci Ruské federace neměly autonomní republiky zvláštní reprezentaci ve vrcholných orgánech, přičemž jim nebylo přiznáno ani právo na secesi. Sovětský svaz naopak právo na secesi republikám přiznával a navíc v jeho ústavním systému byl zakotven dvoukomorový zákonodárný sbor (Grospič 1998: 142).

rozsáhlá diskuze, přičemž část akademiků se přiklání k názoru, že pokud je federalismus prostředek demokratického republikanismu, přičemž ze své podstaty vyžaduje rozdělení moci, nemohou být socialistické federace federacemi „pravými“. Druhá část však připouštěla, že federativní uspořádání v socialistické realitě může mít určitý dopad v podobě poskytnutí institucionálně-ústavní síly územně-etnickým zájmům, což umožňuje jejich jisté zachování v rámci takového celku, byť na omezeném základě (Elazar 1993: 191). Konečně určitou definici socialistické federace podává V. Kusín, dle nějž jde o unitární federalismus stranicko-státního typu (správní regionalismus), v němž jsou veškeré funkce spojené s tvorbou politiky vyhrazeny výlučně centru (Kusín 1991: 35 – 38). Z tohoto pojetí jasně vysvítá jistá „vnitřní neslučitelnost“ takové federace (unitární versus federace, stranický versus státní apod.). Například V. Knapp vidí jako dominantní ideu bývalých socialistických federací dialektický vztah mezi jednotou lidu (lid je vždy jediný) a rozmanitost národností (ty se mohou v každém státu lišit) (Knapp 1995: 322). Dále vyzdvihuje rozdíl mezi západními federacemi a federacemi socialistickými ve dvou případech – federace socialistické měly jako hlavní cíl řešení národnostní otázky a navíc měly ústavně zaručenou vedoucí roli komunistické strany. Charakteristické pro ně bylo také to, že následovaly ve velkém sovětský vzor (krom specifického případu Jugoslávie) (Knapp 1995: 323 – 324).

Jako další dělení je třeba zmínit typ *federace preferující etnický princip*, u nichž je ale výrazným problémem labilita, jak se prokázalo v případě socialistických federací v postupném demokratizačním procesu. Pro tento typ je nutná homogenní demokratická většina, která zaručuje zájem na pokračování federace všech jejích částí, což v případě federací socialistických neexistovalo (pouze bylo nahrazeno totalitní politickou mocí). Proto převažujícím typem federací je takový, ve kterém je *rozhodující občanský princip*, kde se prosazuje rozhodování na základě demokratické vůle občanů bez ohledu na jejich národnostní příslušnost (Grospič 1998: 146). Tradiční federace totiž vznikaly jako národní státy, kde národnostní otázka nebyla motivem vzniku federace, proto také byl ústavně zakotven zákaz vystoupení členského státu z federativního celku (Gerloch 1995: 14). Prakticky veškeré demokratické federace mohou tedy být příkladem tohoto rozhodování na občanském principu, byť i v nich musí být řešeny národnostní otázky a je třeba počítat i v jejich rámci s etnický odlišným obyvatelstvem, jako je tomu např. ve Švýcarském spříseženectví či v Kanadě. Grospič navíc vedle těchto dvou typů rozlišuje ještě specifický případ Belgické federace, kde se uplatňuje kombinace teritoriálního a personálního principu⁴³ (Grospič 1998: 145 – 146).

⁴³ Belgie se skládá ze tří autonomních oblastí a současně ze tří národně politických společenství. Ve složení vlády je použit paritní princip, v parlamentu platí zákaz majorizace jedné národní reprezentace druhou. V praxi

Z hlediska motivace vzniku federace nabízí další dělení W. Maddox. Dle něj jakožto politologicko-psychologické faktory slouží jako katalyzátor primárně *strach* (ve formě politické či ekonomické nejistoty), a v druhé řadě očekávaná *výhoda ze spojení*, nebo *určitý mýtus či ideál sjednocení* (Maddox 1941: 1122 - 1123). V. Knapp přistupuje k této otázce konkrétněji – vytyčuje jako politické motivy vzniku snahu po silnější alianci (především co se týče politické, vojenské a také ekonomické síly), snahu řešit národnostní problémy, splynutím historických provincií či kolonií, či správní decentralizaci (decentralizaci státní moci). Lze shrnout, že federace vznikají buďto *synteticky* – tedy spojením několika států či samostatných oblastí, nebo *analyticky* – tedy vnitřním rozdělením původně unitárního (nerozděleného) státu (Knapp 1995: 318).

Důležitým dělením z hlediska československé historie je dělení provedené Ch. Tarltonem. Ten rozlišuje mezi *ideálním symetrickým federativním uspořádáním* a *ideálním asymetrickým federativním uspořádáním*. Tyto modely si lze představit jako dva protikladné póly, mezi nimiž se nachází reálně existující federativní systémy. První (symetrický) případ je charakterizován naprostou identitou zájmů federaci vytvářejících jednotek vůči centru i vůči sobě navzájem, proto toto uspořádání charakterizuje slovo harmonie. Jako příklad lze uvést USA či Austrálii. Ve druhém (asymetrickém) případě má každá jednotka určitý unikátní rys či soubor rysů, proto se její zájmy významně odlišují od zájmů kterékoli jiné jednotky či systému jako celku, charakteristický je tak zde konfliktní potenciál. Tarlton hovoří o situaci latentní secese neboli secesního potenciálu. V tomto systému je obtížné až nemožné odlišit zájmy, které by šlo jednoznačně považovat za vzájemné nebo svým rozsahem celostátní, s výjimkou těch, které se týkají existence státu per se. Příkladem by zde byly právě federace socialistické, tedy Sovětský svaz a bývalá Jugoslávie (Tarlton 1965: 861 – 869).

V. Knapp pak ve své práci rozdělil federace na základě geopolitických regionů na federace: 1. *americké* (jako prototyp slouží USA, které jsou vzorem pro federace v Severní a Střední Americe a Kanadu), 2. *západoevropské* (s prototypem ve Švýcarské federaci), 3. *střední a východní Evropy*. Existují i federace se specifickými prvky jinde ve světě, avšak ty nelze podřadit do jednotné velké skupiny jako předcházející (Knapp 1995: 316).

jsou zavedeny vlády velké koalice, aby stabilní většina eliminovala labilitu, kterou přinášejí instituty zákazu majorizace a paritního složení (Grospič 1998: 145).

3.2 Specifika československé federace

I v oficiálních dokumentech (např. v Zásadách návrhu ústavního zákona o úpravě státoprávních vztahů Čechů a Slováků od Pracovní skupiny Předsednictva SNR ze dne 20. května 1968) se hovořilo o tom, že základem nového státoprávního uspořádání nebude federace obecně, ale specifická federace československá, s vlastními rysy (Žatkuliak 1996: 89).

Československo po formální stránce nebylo spojením zemí, nýbrž *federací dvou států* (Vodička, Cabada 2007: 99). Tuto československou federaci můžeme charakterizovat jako *federaci socialistickou, s národním či národně územním principem federativní výstavby* (Grospič 1983: 72). J. Grospič dále uvádí, že základní historickou zvláštností československé federace je její *vznik přeměnou z unitárního státního zřízení* (Grospič 1983: 85). Stalo se tak *formou dohody (smlouvy)* mezi oběma národními reprezentacemi, což je však výrazný konfederativní prvek (byť praktická realizace proběhla formou ústavního zákona, což je zase prvek typicky federativní) (Grospič 1998: 123 – 127).

Federální státní smlouva konstituovala tři republiky, které byly ústavněprávně suverénní – ČSSR, Českou socialistickou republiku a Slovenskou socialistickou republiku. Tím měl být zdůrazněn konstituční princip, že oba suverénní národní státy (ČSR a SSR), postoupily část své státní moci federálním orgánům, tudíž tak měla být vyjádřena suverenita republik jako prvotní, originální, kdežto v státní moc federace jako sekundární, odvozená (Vodička, Cabada 2007: 72).

Konfederativní prvky vyplývaly pro československou federaci z politické reality, v níž byla utvářena. Samotné socialistické federace J. Grospič vyčleňuje jako specifickou skupinu, jíž jsou takové prvky imanentní. Zařadit zde můžeme *ústavní přípustnost práva na secesi*⁴⁴ (odtržení) a *zákaz majorizace* (Grospič 1998: 143). Československá federace navíc byla *federací dvoučlennou*, což by v reálném demokratickém ovzduší vedlo k dualismu⁴⁵. Jak upozorňuje K. Vodička, byla-li by zvolena federace trialistická, byl by takový model daleko vyrovnanější jak do počtu obyvatel jednotlivých zemí (5 milionů v Čechách, na Moravě i na Slovensku), tak i v případě geografické velikosti. Tři země by rovněž zajistily větší politickou stabilitu, neboť federace složená ze dvou nestejných zemí se značnou samostatností má sklon k nestabilitě (Vodička, Cabada 2007: 72). Na základě dělení Ch. Tarltona můžeme ČSSR

⁴⁴ Plně uznáno bylo právo na secesi až ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu. Stanoven byl tímto též legální postup pro rozpad federace.

⁴⁵ Více o problematičnosti socialistických a dvoučlenných federací píše v kap. 3.2.1 Typologie federací.

zařadit do kategorie *asymetrického federativního uspořádání* s latentním konfliktním potenciálem.

Problematický v československých podmínkách zůstal také důležitý obecný znak federalismu – národní státnost z hlediska republikové ústavnosti (Grospič 1998: 157 – 158). Nebyly přijaty republikové ústavy, po změnách v roce 1970 se republikové občanství stalo pouze odvozených z občanství federálního, v českých zemích navíc zřetelně chyběla „národní idea“, která by souvisela úzce s českými zeměmi a nikoliv s Československem jako celkem.

Klasickým federativním znakem v československé federaci však byla *existence bikameralismu*. Dále to byla *základní úprava státoprávních vztahů provedená ve federální ústavě* (federaci náležela i tzv. kompetenční kompetence), přičemž *plná mezinárodní subjektivita zůstala federálnímu státu*. Ústava zakotvila i *federativní finanční a rozpočtový řád* s význačnou úlohou federálního rozpočtu. V ČSSR se také uplatňoval *systém dvojího práva*. Mírnou odchylku od obecného modelu představuje fakt, že federální ústava neměla generální klausuli priority federálního zákonodárství, avšak *toliko priority ústavy a ústavních zákonů federace*. Případné kompetenční spory však neměl kdo řešit, důležitý federativní prvek – nebyl vytvořen ústavní soud či jiný ústavní orgán ke „strážení“ ústavnosti (Grospič 1998: 157 – 158).

Československá federace byla (mezi jiným) oficiálně proklamována také jako *státoprávní vyústění pokroku Slovenska v ekonomické a kulturní sféře*. Slovensko totiž na začátku 2. poloviny 20. století bylo stále zemí s převažující agrární ekonomicko-sociální strukturou, přičemž mezi oběma částmi země existovaly velké ekonomické rozdíly (Grospič 1983: 68). Vedle ekonomické výkonnosti byl výrazný rozdíl i ve velikosti a početnosti obyvatelstva. Státoprávní rovnoprávnost se tak měla stát na pozadí faktické nerovnosti členů federace (Grospič 1983: 85). Především hospodářské vyrovnávání obou partnerů ve federaci mělo dále pokračovat – federace tak měla být i prostředkem nejen státoprávní, nýbrž i ekonomicko-sociální rovnosti obou partnerů.

Dle motivace vzniku bychom mohli na základě dělení W. Maddoxe přiřadit ČSSR k federacím vzniknuvším z důvodu *výhody spojení*. Zůstává ovšem faktem, že určitou roli jistě hrála i jeho další kategorie *mýtus či ideál sjednocení*. Nelze totiž odsunout stranou tehdy (a koneckonců mnohde i dnes) převažující mínění o bratrství a velké blízkosti Čechů a Slováků, kteří mají budovat společný stát. Dle dělení V. Knappa šlo jistě o federalizaci *analytickou*, byť původní stát nebyl čistě unitární a nerozdělený. Podle jeho motivací ke vzniku federace bychom Československo charakterizovali jakožto federaci, která měla vyřešit národnostní problémy.

J. Grospič ve své oficiální publikaci k politickému a státnímu zřízení ČSSR dále uvádí, že jedním ze základních organizačně politických principů socialistické federace je *demokratický centralismus*, který je oproti fungování v unitárním státu modifikován tak, že ve vztazích federálních a národních orgánů nelze uplatňovat stejné schéma podřízenosti – nejvyšším orgánům republik se zaručuje samostatné ústavní postavení (Grospič 1983: 77). Tento demokratický centralismus však vylučuje jakoukoliv autentickou federaci, neboť jeho nutným důsledkem je vždy koncentrace moci (Vodička, Cabada 2007: 100). Mezi charakteristiky demokratického centralismu patří tyto principy:

1. Všechny řídicí orgány jsou voleny zdola nahoru.
2. Stranické orgány se zodpovídají pravidelně organizaci, která je zvolila, a podávají zprávy o činnosti nadřízeným orgánům.
3. Menšiny a jednotlivé osoby se disciplinovaně podřídí rozhodnutím většiny.
4. Rozhodnutí nadřízených orgánů jsou pro podřízené orgány bezpodmínečně závazná.
5. Orgány a organizace strany mohou přijmout platná usnesení, jestliže je nejméně polovina jejich členů či delegátů přítomna (Pokstefl 1982: 332).

Přenesení tohoto principu z organizace politické strany na úroveň státní společně s růstem ústavních kompetencí federace po roce 1970 nutně muselo reálné fungování federace přibližovat státu unitárnímu-centralizovanému.

Závěr

Projekt československé federace byl od začátku limitován vnitrostátními a mezinárodními podmínkami své doby. Ačkoliv byla snaha najít co nejlepší možné řešení ve smyslu efektivity federace, zvolená podoba (a ještě více její následná deformace) byla příkladem federativního uspořádání, které v sobě nese zárodky konfliktu. V realitě komunistické vlády jedné strany nemohl žádný konflikt vyjít najevo, skutečný problém pak však nastal později v reálných demokratických podmínkách.

Během jednání o federalizaci Československa se objevily i návrhy, které takovýmto konfliktům předcházely, tj. především alternativa trojčlenné federace, kdy Morava a Slezsko měly být pomyslným stabilizačním „třetím“ elementem. Právě model tří členů umožnil fungování federace v Belgii. V Československu však narazil na odpor slovenské reprezentace, jejíž role by ve federaci byla nutně umenšena. Alternativa konfederace také představovala možnost, jak se konfliktním situacím vyhnout, nicméně její realizaci nedovolily podmínky mezinárodní politiky. Potvrdila se tak hypotéza, že federace nebyla jedinou státoprávní variantou. Objevily se i varianty samostatnosti obou států či určité formy decentralizace, nicméně ty byly okrajové.

Stejně tak se potvrdilo, že dvojčlenná federace byla nutným výsledkem jednání mezi českými a slovenskými představiteli o podobě federace. Soužití Čechů a Slováků v jednom státě na základě rovnoprávnosti si vyžadovalo vyjádření i ve státoprávní sféře. Zajištěno tak mělo být silné postavení republik, vyjádřeno především kompetencemi v oblasti hospodářství a složením federálních zastupitelských orgánů. Byl prosazen paritní model zároveň s institutem zákazu majorizace, což měla být záruka pro Slovensko, že nebude v důležitých otázkách majorizováno. Zároveň se tak ale Československo stalo federací s latentním krizovým potenciálem.

Po násilném přerušení obrodného procesu byla i změna v koncepci federace logickým vyústěním vnitrostátní i mezinárodní situace. Komunistický režim potřeboval upevnit své pozice, což se mohlo stát jedině cestou tuhé centralizace. Ačkoliv formálně zůstala federace zachována, změny v ústavních zákonech a faktické „před-rozhodování“ všech věcí v rámci KSČ znemožnily fungování federace na demokratických základech. Z federace tak zbyla pouhá pseudofederace. Potvrdilo se tak tvrzení, že změnou vnitrostátní a mezinárodní situace nebylo možno zajistit fungování federace na principech vyjednaných před vpádem vojsk Varšavské smlouvy do ČSSR.

Konečně zjištěnými hlavními specifikami československé federace jsou především její dvojčlennost, etnický či národně-územní princip a forma socialistické federace (společně s jejími hlavními prvky – ústavní přípustností práva na secesi a zákazem majorizace). V obecné teorii federalismu jsou všechny tyto aspekty hodnoceny jako konfliktní. V anglosaském pojetí federalismu by československá federace byla vyhodnocena také jako nestabilní – jako asymetrické federativní uspořádání. Mezi ústředními principy československé federace byl navíc demokratický centralismus, který se principiálně nemůže shodovat s demokratickým pojetím federace. Potvrzena byla tak i hypotéza o zárodku nebezpečí rozpadu federace na základě jejího vnitřního uspořádání (především tedy ústavních orgánů).

Lze shrnout, že federace v československé realitě neměla vhodné podmínky k tomu, aby mohla opravdu fungovat. Latentní přítomnost nebezpečí zablokování v rozhodování ústavních orgánů bylo kompenzováno faktickým centralismem, který československý federalismus vlastně úplně popíral.

Počet slov vlastního textu práce: 17 690

Počet znaků bez mezer vlastního textu práce: 108 813

Počet znaků s mezerami vlastního textu práce: 126 384

Summary

The project of Czechoslovak federation was from the very beginning limited by domestic and international political circumstances. The final form of federation had the arrangements which could have been causes of conflicts. These aspects of federation were a binary structure of federation (i.e. based on two constituent units), an ethnic or national principle of this federation and a form of specific socialist federation (e.g. Soviet Union or Yugoslavia) in which latent conflict components were common, such as a constitutional right to secession and a constitutional prohibition of possibility that one national party could be outvoted by another national party. A principle of democratic centralism contributed to this situation as well.

The forcible interruption of the reform and regeneration process of Czechoslovak political system (known as Prague Spring) in August 1968 was a key implication in the process of the establishing of federative system in Czechoslovakia. During the period of the reinstallation of old political structures in the early 1970s there were fundamental changes in constitutional provisions regulating the functioning of federation. In addition, in reality of normalization in Czechoslovakia with dominance of Communist party any conflict could have appeared. The very restriction of function of federation and pre-making of every political decision in The Central Committee of Communist Party of Czechoslovakia made Czechoslovak socialist republic in fact rigid centralized state. The conflict potential could arise just after the fall of communist regime.

The final arrangement of Czechoslovak federation (a federation based on two units) was the only and logical accomplishment. It was a constitutional expression of equality of two nations in the Czechoslovak state as an outfall of the economic and cultural progress of the Slovak nation. However, there were suggestions which had goal to prevent from any national conflict, such as a model of triple federation (with the Moravian and Silesian region as another republic or unit) or a confederation (with large competence on the republic side). In the former motion, Slovak representation denied it, because of restriction of its position. In the latter motion, international circumstances did not allow such a weakening of state. The possibility of an independence of Czech Republic and Slovak republic and the suggestion which counted with some sort of internal decentralization were not really deep involved in the course of discussion between Czech and Slovak party.

Seznam použitých zdrojů

Primární prameny

- *Československá federace*. Praha : Ústav státní správy, 1969. 256 s.
- KUSÍN, Vladimír. *The Confederate Search*. RFE/RL Research report. 5. července 1991, s. 35 – 38.
- *Rok šedesátý osmý v usneseních a dokumentech ÚV KSČ*. Praha : Svoboda, 1969. 453 s.
- stenoprotokoly a tisky z jednání pléna a výborů Národního shromáždění Československé socialistické republiky v letech 1964 – 1968 a Federálního shromáždění Československé socialistické republiky v letech 1969 – 1971. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Online text: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=82>

Literatura neperiodická

- BALÍK, Stanislav; HLOUŠEK, Vít; HOLZER, Jan; ŠEDO, Jakub. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. Brno : MPÚ MU, 2003. 180 s. ISBN 978-80-210-4250-6
- GRONSKÝ, Ján. Československá federace in PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky Část 1*. Praha : Linde, a. s., 2001. s. 95 – 112. ISBN 80-7201-273-8
- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa 1960 - 1989 III.díl*. Praha : Karolinum, 2007. 448 s. ISBN 978-80-246-1285-0
- GROSPÍČ, Jiří. *Československá federace*. Praha : Orbis, 1972. 708 s.
- GROSPÍČ, Jiří. *Politické a státní zřízení ČSSR*. Praha : Svoboda, 1983. 310 s.
- GROSPÍČ, Jiří. Struktura státu in PAVLÍČEK Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda*. Praha : Linde, a. s., 1998. s. 104 – 158. ISBN 80-7201-141-3
- JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Vznik České národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969*. INDEX : Kolín nad Rýnem, 1984. 143 s.
- KNAPP, Viktor. Central and Eastern European Federations: Communist Theory and Practice, in KNOP, Karen: *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and*

Governments in a Changing World. Vancouver: UBC Press, B. C., 1995. s. 316 – 327.
ISBN 0-7748-0500-5

- POKSTEFEL, J. *Verfassungs- und Regierungssystem der ČSSR*. München: Oldenbourg, 1982. 355 s. ISBN 3-486-504-8
- STEIN, Eric. Česko-Slovensko : koflikt, roztržka, rozpad. Praha : Academia, 2000. 371 s. ISBN 80-200-0752-0
- VODIČKA, Karel; CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007. 374 s. ISBN 80-7178-718-3
- ZDOBINSKÝ, Stanislav; PEŠKA, Pavel a kolektiv. *Československé státní právo*. Praha: Ústav státní správy, Praha 1988. 238 s.
- ŽATKULIAK, Jozef. *Federalizácia československého štátu 1968 – 1970 : vznik československej federácie roku 1968*. Praha ; Brno : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1996. 427 s. ISBN 80-85765-80-2

Literatura periodická

- DIKSHIT, Ramesh. Geography and Federalism. *Annals of the Association of American Geographers*. Vol. 61, No. 1, (Mar., 1971), s. 97 - 115.
- ELAZAR, Daniel. International and Comparative Federalism. *Political Science and Politics*. Vol. 26, No. 2 (Jun., 1993), s. 190 - 195.
- GERLOCH, Aleš. Teorie federalismu a rozdělení Československa. *Politologická revue*. Číslo 1, červen 1995, s. 13 – 28.
- LIVINGSTON, William. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*. Vol. 67, No. 1 (Mar., 1952), s. 81 - 95.
- MADDIX, William. The Political Basis of Federation. *The American Political Science Review*. Vol. 35, No. 6 (Dec., 1941), s. 1120 – 1127.
- TARLTON, Charles. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics*. Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965), s. 861 – 874.

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**

PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

TÉMA:

Federalizace Československa

Autor: **Daniel Maroušek**
Obor a ročník: **Politologie a mezinárodní vztahy, 2. ročník bc. studia**
Akademický rok: **2008/2009**
Navrhovaný konzultant: **PhDr. Petr Just**
Datum odevzdání: **19. 6. 2009**

Souhlasím s vedením bakalářské práce: _____

CÍL PRÁCE

Základním cílem mé práce je postihnout vývoj federativního uspořádání Československa, přičemž se chci zaměřit na léta 1968 – 1971, kdy se především o podobě československé federace rozhodovalo, aby pak výsledný model trval po celou dobu normalizace a i přes změny v období po sametové revoluci byl jednou z příčin rozpadu společného státu Čechů a Slováků.

Jaké byly hlavní představy o modelu československé federace? Proč se nakonec prosadila v roce 1968 varianta dvojčlenné federace s poměrně velkými pravomocemi na straně republik? A proč byl na začátku normalizačního období vývoj zvrácen a z federace se stala pouhá ústavní fasáda, která ve skutečnosti zastírala fungování ČSSR jako unitárního centralizovaného státu? Jaký konkrétně byl příspěvek federativního uspořádání, které vzniklo v době pražského jara a v prvních letech sovětské okupace, k rozpadu ČSFR? To vše bude předmětem mého zkoumání.

Vývoj československého federalismu zaujímá dlouhé období, proto je účelné zaměřit se na konkrétnější časový úsek, v tomto případě je tedy zkoumaným obdobím doba faktického vzniku československé federace, tedy léta 1968 – 1971. Základní mechanismy ústavního uspořádání ČSSR v podstatě přetrvaly až do začátku 90. let, proto je nutné se zaměřit na činnost odborné vládní komise, které předsedal tehdejší místopředseda vlády Gustáv Husák, jež samotný zákon o československé federaci v průběhu roku 1968 připravovala. Po vpádu vojsk varšavské smlouvy do ČSSR a následném nástupu normalizace došlo k podstatné modifikaci ústavní koncepce československé federace na konci roku 1970. Tyto dvě tendence (demokratická v době Pražského jara a centralizační v době normalizace) tedy vytvořily svébytný model federace, který ale mohl přetrvat pouze v době nedemokratických politických poměrů.

Tuto hypotézu se budu snažit ve své práci prověřit. Pokusím se podobu československé federace zařadit do obecného rámce teorie federalismu a osvětlit, na jakých základech byla československá federace vytvořena. Práce nemá být pouhým popisem, ale má být především analýzou, která může být aktuální i v déletrvající diskusi nad tématem evropského federalismu, či například nad osudem Belgie, která vykazuje podobnosti s bývalým Československem, co se týče národnostního složení, a její ústavní konstrukce federace se zdá být v poslední době stejně křehká jako ta československá.

STRUKTURA PRÁCE

Ve své práci budu postupovat především chronologicky. Zkoumaným obdobím jsou léta 1968 - 1971.

První kapitola se bude nejprve věnovat projektu československé federace v ovzduší Pražského jara, bude sledovat práce odborné vládní komise na přípravě federativního uspořádání Československa a nakonec se zhodnotí okolnosti přijetí ústavního zákona o československé federaci, které probíhalo za již změněných politických poměrů.

Ve druhé kapitole bude objasněno fungování federace na začátku období normalizace. Především se chci zabývat příčinami změny konceptu československého federalismu na konci roku 1970, jaká byla výsledná podoba federativního uspořádání a jak se lišila od reálného politického života ČSSR.

V závěrečné kapitole chci zařadit konečné ústavní uspořádání československé federace do širšího teoretického rámce, aplikovat na tento model teoretické poznatky a formulovat odpovědi na otázky, čím byl projekt federalizace Československa unikátní a proč nutně nemohl ve změněných podmínkách fungovat.

METODOLOGIE PRÁCE

Hlavním zdrojem budou jednotlivé zákony vážící se k vytvoření československé federace, především chci ale využít veškerých dokumentů, které osvětlují pozadí vzniku federace a vývoj jednotlivých představ o federativním fungování, tedy projevy státníků, akční program KSČ z 5. dubna 1968, politická směrnice a stanovisko vlády k federalizaci Československa a další. Velmi zajímavý pohled může přinést přímý účastník jednání vládní komise doc. Dr. Ing. Ján Gronský, Csc., jehož svědectví hodlám využít.

Mezi zdroje chci zařadit i práce o československém federalismu z dob normalizace, byť s tím vědomím, že je nelze brát za každou cenu jako plnohodnotné zdroje, nicméně jako přímý odraz politické teorie v tehdejší době jsou relevantním pramenem. Důležité bude zejména porovnání se současnou teoretickou literaturou v problematice federalismu, jejíž použití je v této práci nezbytné pro začlenění modelu československé federace do teoretického rámce.

PŘEDBĚŽNÁ OSNOVA PRÁCE

Úvod

1. Tvorba federace v roce 1968

1.1 Výchozí situace

1.2 Jednání o podobě federace

1.3 Ústavní zákon o československé federaci

2. Období normalizace do roku 1971

2.1 Deformace původního modelu

2.2 Konečná podoba federace

3. Československá federace a teorie federalismu

3.1 Obecně k teorii federalismu

3.2 Specifika československé federace

Závěr

Osnova je pouze předběžná, v průběhu dosahování různých poznatků se struktura práce může měnit.

PŘEDBĚŽNÝ SEZNAM LITERATURY

LITERATURA NEPERIODICKÁ

- BALÍK, Stanislav; HLOUŠEK, Vít; HOLZER, Jan; ŠEDO, Jakub. Politický systém českých zemí 1848-1989. Brno : MPÚ MU, 2003. 180 s.
- FALŤAN Samo. Slovenská otázka v Československu. Bratislava : Vydavateľstvo politickej literatúry, 1968. 351 s.
- GRONSKÝ Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa 1960 - 1989 III.díl. Praha : Karolinum, 2007. 448 s.
- GROSPÍČ Jiří. Československá federace. Praha : Orbis, 1972. 708 s.
- GROSPÍČ Jiří. Politické a státní zřízení ČSSR. Praha : Svoboda, 1983.
- GROSPÍČ Jiří. Státoprávní uspořádání vztahů českého a slovenského národa v období vypracování a přijetí Ústavy 9. května. Praha : Academia, 1967. 66 s.
- HAMILTON Alexander; MADISON James; JAY John. Listy federalistů. Olomouc : Univerzita Palackého, 1994. 537 s.
- JIČÍNSKÝ Zdeněk. Právní myšlení v 60. letech a za normalizace. Praha : Prospektum, 1992. 209 s.
- JIČÍNSKÝ Zdeněk. Problémy československé politiky : stati z let 1968 – 1992. Praha : NADAS - AFGH, 1993. 159 s.
- KARMIS Dimitros; NORMAN W. J. (eds). Theories of federalism : a reader. New York : Palgrave Macmillan, 2005. 331 s.
- LEONARDI, Robert; PAGANO, Michael (eds). The dynamics of federalism in national and supranational political systems. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007. 346 s.
- MASTNÝ Vojtěch; The historical experience of federalism in Eastern and Central Europe. In: Mastný, V.; Ortino, S.; Zagar, M. (eds). The changing faces of federalism : institutional refiguration in Europe from East to West. Manchester : Manchester University Press, 2005. 313 s.
- PAVLÍČEK Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda. Praha : Linde, a. s., 1998. 365 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky Část 1. Praha : Linde, a. s., 2008. 797 s.

- STEIN Eric. Česko-Slovensko : koflikt, roztržka, rozpad. Praha : Academia, 2000. 371 s.
- VODIČKA, Karel; CABADA, Ladislav. Politický systém České republiky: historie a současnost. Praha : Portál, 2007. 374 s.
- VONDROVÁ Jitka. Komunistická strana Československa. Sv. 1, Pokus o reformu, (říjen 1967 – květen 1968). Brno : Doplněk, 1999. 580 s.
- ŽATKULIAK Jozef. Federalizácia československého štátu 1968 – 1970 : vznik československej federácie roku 1968. Praha ; Brno : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1996. 427 s.

LITERATURA PERIODICKÁ

- ELAZAR J. Daniel. International and Comparative Federalism. *Political Science and Politics*, Vol. 26, No. 2 (Jun., 1993). s. 190-195
- GERLOCH Aleš. Teorie federalismu a rozdělení Československa. *Politologická revue*, červen 1995, číslo 1, s. 13 – 28.

PRAMENY A JINÉ ZDROJE

- stenoprotokoly a tisky z jednání pléna a výborů Národního shromáždění Československé socialistické republiky v letech 1964 – 1968 a Federálního shromáždění Československé socialistické republiky v letech 1969 – 1971. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Online text: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=82>
- Rok šedesátý osmý v usneseních a dokumentech ÚV KSČ. Praha : Svoboda, 1969. 453 s.
- Československá federace. Praha : Ústav státní správy, 1969. 256 s.