

4675/4

Číslo pořadu: 2

K bodu:

Návrh zásad federativního uspořádání ČSSR

Příloha III

Návrh zásad

Předkládá: s. G. Husák

8. srpna 1968

Počet listů: 26

Návrh zásad federativního uspořádání ČSSR

1968, 8. srpna

Návrh Ústavního zákona o československé federaci definuje Československo jako federativní stát dvou rovnoprávných národních států - České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky. Obě republiky mají v ČSSR rovnoprávné postavení. Ústavní zákon byl schválen 27. Října 1968 (zákon č. 143/1968 Sb.).

NA, KSČ-ÚV-07/15, nezpracováno

I.

Československý stát, jehož 50. výročí založení si náš lid v tomto roce připomíná, vznikl ze společné vůle českého a slovenského národa v naději, že zabezpečí svobodný demokratický rozvoj Čechů a Slováků a národností v něm žijících.

Existence ČSR znamenala převratný pokrok proti předcházejícím společensko-politickým poměrům, v kterých náš lid žil za Rakousko-uherské monarchie. V prvním dvacetiletí po roce 1918 se vytvořil širší prostor pro rozvoj společenských sil. Tento prostor byl však determinován buržoasně-demokratickým charakterem republiky, která v důsledku toho nedokázala a nemohla dokázat splnit všechna očekávání a naděje, zvláště v oblasti sociální a národnostní.

Obě dvě nevyřešené otázky - sociální a národnostní - ve spojení s labilním mezinárodním postavením státu způsobily, že první Československá republika se přes celkový ekonomický a kulturní rozvoj i rozvoj občanských práv a svobod po celou dobu své existence zmítala ve velkých vnitřních rozporech, které ji vážně oslabovaly a nakonec při náporu vnějších nepřátelských sil přispěly v letech 1938-39 k jejímu vnitřnímu rozkladu.

Nejzákladnějším nedostatkem národnostní politiky vládnoucích kruhů v první Československé republice bylo, že nepřiznávaly slovenskému národu svébytné a rovnoprávné postavení se všemi tomu odpovídajícími právy. Pod fikcí tzv. jed-

notného československého národa se snažily konzervovat i jeho nerovnoprávné postavení. Slovenský národ sice mohl využívat a využíval mnohá svá práva, především ve školské a kulturní oblasti; neměl však příznivé politické ani ekonomické možnosti a práva, kterými měl svrchovaně disponovat jako samostatný moderní národ. Byla mu odepřena nejzákladnější možnost spravovat si ve společném československém státě své věci. Bylo proto přirozené, že taková národnostní politika se po počátečním nadšení ze získané politické a státní svobody počítávala ze strany slovenského národa od počátku dvacátých let 1910 stále více jako nespravedlivost a křivda, co se v osudových časech existence Československa - v předmnichovském období a bezprostředně po něm - projevilo jako základní problém společného života Čechů a Slováků a vedlo k vážným vnitropolitickým důsledkům.

KSČ od začátku své existence poukazovala na nerovnoprávné postavení Slovenska a národností v republice a bojovala proti národnostnímu útlaku. Snažila se vypracovat program řešení národnostní otázky ve státě. Její druhý sjezd v r. 1924 deklaroval právo národů na sebeurčení až do oddělení. Na začátku světové hospodářské krize - na VI. sjezdu KSČ v roce 1931 - vypracovala komplexnější program řešení nejzákladnějších hospodářských a sociálních křivd, které doléhaly na Slovensko. V době ohrožení republiky vnějšími i domácími

- 3 -

silami reakce a fašismu předložila a propagovala svůj Plán hospodářského, sociálního a kulturního povznesení Slovenska a věnovala zvýšenou pozornost postavení a řešení problematiky národních menšin v Československu.

Soustřeďování se zvláště na třídní a sociální obsah národnostní otázky vedlo v politice komunistické strany k zúženému strategicko-taktickému postupu a k podcenění programového vypracování státoprávních vztahů mezi českým a slovenským národem, které by bylo na principech sice všeobecně deklarovaného sebeurčovacího práva a úplné rovnoprávnosti řešilo tuto kardinální otázku v konkrétní podobě.

Nedůsledné řešení národnostní otázky, a to zvláště státoprávního uspořádání vztahů Čechů a Slováků vládnoucí buržoasií vytvářelo v letech předmnichovské republiky půdu pro rozněcování nacionálních rozporů, které pro své zpátečnické politické cíle využívali pravicové a konzervativní politické síly jak v českém, tak i slovenském prostředí a v oblastech obývaných národními menšinami.

V r. 1939 byla první Československá republika, zmítaná těmito vnitřními rozpory, pod náporem německého fašismu a mnichovského verдикtu, rozbita. V Čechách a na Moravě vznikl protektorát a na Slovensku slovenský stát pod nadvládou německého fašismu.

Nejprogresivnější a demokraticky orientované síly českého a slovenského národa v těžké situaci nadvlády reakce a fašismu nastoupily do boje proti fašismu a za obnovu samostatného a svobodného československého státu. Ze zkušeností první republiky bylo nevyhnutelné vyvodit důsledné závěry.

Národně-osvobozovací a protifašistický boj v letech 1938 až 1945 přivedl český a slovenský národ a jeho progresivní politické představitele, mezi kterými nejvýznamnější úlohu představovali komunisté, k hlubokému přesvědčení, že Československou republiku je možné obnovit jen na úplně jiných sociálních a národnostních základech, na základech sociální spravedlivosti a úplné, státoprávně zakotvené rovnoprávnosti českého a slovenského národa.

Za takovou společnou Československou republiku bojovaly v odboji demokratické a progresivní síly slovenského národa. Své stanovisko formulovaly v mnohých dokumentech v průběhu války, zvláště v známých deklaracích SNR z let 1943 - 1944. Nejvýznamnějším projevem tohoto zápasu slovenského národa byl ozbrojený boj v SNP. Politická reprezentace povstaleckých sil Slovenska formulovala tehdy požadavek uspořádat vztahy českého a slovenského národa v osvobozeném státě na federativních základech.

Myšlenka federativního uspořádání vztahu Čechů a Slováků byla nastolována už před vznikem Československého státu. Výrazně

se objevila v roce 1915 v tzv. Clevelandské dohodě, uzavřené mezi Českým národním sdružením a Slovenskými krajauskými organizacemi v USA. S požadavkem federativního uspořádání republiky vystoupil ve své první parlamentní řeči v r. 1929 Klement Gottwald a slovenští komunisté se k němu vrátili na sklonku roku 1933. Problematika státoprávní úpravy vztahů mezi Čechy a Slováky se však podrobněji nerozpracovávala a v období bezprostředního ohrožení republiky německým fašismem vedení komunistické strany vzhledem na tehdejší orientaci svého taktického postupu upustilo od veřejného pertraktování této otázky.

O předpokladech federativního uspořádání vztahů Čechů a Slováků jako o nejpřijatelnější alternativě státoprávního vyjádření všeobecně uznávané zásady "rovný s rovným" jednali představitelé moskevského vedení KSČ s reprezentanty KSS a SNR na sklonku r. 1944 a na začátku r. 1945 v Moskvě. První pracovní konference KSS 28. února až 1. března 1945 v Košicích přijala princip federalizace Československa na zásadě, že "každý z obou národů bude sám spravovat svoje věci a společně budou spravovat věci nezbytně společné". Toto stanovisko při řešení úpravy postavení slovenského národa v ČSR a upravení poměru mezi SNR a centrální vládou zastávala i SNR.

Nakonec jen v důsledku toho, že většina české politické reprezentace v emigraci nepovažovala vyhlášení principu federalizace v závěru války pro české poměry za vhodné, přivolili představitelé KSS a SNR, aby se zásada federativního uspořádání republiky s ohledem na nepřipravenost takového řešení v čes-

kém národě nezakotvovala v přímé podobě v Košickém vládním programu, ale aby se vyjádřila jen v nepřímé, obecné podobě ve formulaci, v které se uvádělo: "Uznávajíc, že Slováci mají být pány ve své slovenské zemi stejně jako Češi ve své domovině a že republika bude obnovena jako společný stát dvou rovnoprávných národů, českého a slovenského, vláda vyjádří toto uznání důležitými státně-politickými akty. V Slovenské národní radě, opírající se o národní výbory v obcích a v okresech, bude vidět nejen oprávněnou představitelku slovenského národa, ale i nositelku státní moci na Slovensku /moci zákonodárné, vládní a výkonné/."

Představitelé KSS a SNR přistoupili na toto kompromisní řešení v přesvědčení, že se poměry po osvobození celé republiky Sovětskou armádou vyjasní tak, aby se zásada federativní úpravy vztahu českého a slovenského národa mohla realizovat.

Před jednáním o první pražské dohodě SNR znovu předložila své návrhy na federativní uspořádání Československa, avšak tyto nebyly přijaté, s odůvodněním, že definitivní řešení by měla přinést teprve nová ústava. Do té doby byla celá problematika řešena prozatímním vymezováním kompetencí československé vlády a slovenských národních orgánů.

Je tedy možné říci, že v letech 1945 - 48, i když se o otázce státoprávního uspořádání víckrát mezi představiteli SNR, Sboru pověřenců a ústřední československé vlády jednalo, prosazovala se v praxi tendence k centralizaci rozhodování, k

- 7 -

růstu pravomoci vlády a ostatních celostátních orgánů. Původní pravomoci SNR v r. 1945 byly postupně stále více omezovány. Prvky federalismu ve státoprávním řešení vztahů Čechů a Slováků se stále více zatlačovaly, až byl v ústavě z 9. května 1948, přijaté po únorových událostech, zakotven tzv. asymetrický model těchto vztahů.

V letech po únoru 1948 nastal na Slovensku značný rozvoj výrobních sil. Podstatně se posilnila i jeho průmyslová základna. Principiální státoprávní řešení vztahu mezi Čechy a Slováky, jemuž mělo vítězství pracujícího lidu uvolnit cestu, však nenastalo. Pronikání byrokratických a centralistických prvků do výstavby socialistické společnosti a porušování leninských principů a zásad socialistické demokracie v komunistické straně i v celé společnosti, mělo **v oblasti** vztahů mezi Čechy a Slováky za následek - mimo jiných negativních důsledků - další omezování i těch pravomocí slovenských národních orgánů, které jí ještě zůstávaly. V období deformací marxisticko-leninské teorie, politické praxe i společenského myšlení, kterými se vyznačoval režim osobní moci, bylo úsilí o rovnoprávné vztahy mezi našimi národy označované za "slovenský buržoasní nacionalismus". V tomto duchu a v širokém rozsahu se uskutečňovaly soustavné politické kampaně, jakož i administrativní a soudní represálie. V nich zvláště těžce byli postihnuti účastníci SNP. Vyvrcholením tohoto procesu oblasti státoprávních vztahů byla úplná likvidace Sboru pověřenců jako zvláštního slovenského vládního orgánu, ke které

došlo v roce 1960. Slovenská národní rada byla tehdy přijetím ústavy prakticky degradována jen na reprezentativní, v podstatě dekorativní orgán.

Deformace při výstavbě socialismu přinesly těžké škody i českému národu. Jeho demokratické tradice nejen že nemohly být dále rozvíjeny, ale četné pokrokové síly českého lidu včetně velkého počtu komunistů byly nejrůznějším způsobem persekčovány. I ekonomika českých zemí, o jejíž relativní vyspělost se v minulosti opírala hospodářská síla republiky, trpí vážnými strukturálními i jinými problémy, nahromaděnými v předlednovém dvacetiletí.

Takový vývoj opět-tentokrát, žel, v socialistickém zřízení - od základu ohrozil zdravé bratrské vztahy našich národů, sílu a soudržnost Československé socialistické republiky. Opět se ukázalo a potvrdilo, že státoprávní uspořádání vztahu Čechů a Slováků na základě jejich úplné rovnoprávnosti je klíčovou, dokonce přímo životní otázkou existence tohoto státu. Proto Komunistická strana Československa, vědoma si vzpomínaných, a žel draze zaplacených zkušeností, rozhodla se v demokratizačním hnutí od ledna 1968 definitivně a důsledně vyřešit tuto otázku; v zájmu demokratického rozvoje obou našich národů a v zájmu upevnění zdravých vztahů mezi nimi. V zájmu toho, aby existence našeho společného státu už nebyla zevnitř nahlodávána a ohrožována, jako tomu bylo - i když za jiných historických podmínek - v minulosti. Slovem, v zájmu upevnění zdravých základů Československé socialistické republiky.

- 9 -

Na základě tohoto poznání došla KSČ k závěru, že jediným možným uspořádáním rovnoprávného státoprávního vztahu českého a slovenského národa po více než padesátiletých zkušenostech může být jen socialistická federace. Proto KSČ ve svém Akčním programu z dubna 1968 mezi jiným jednoznačně vyhlásila: "Nastává se vši vážností potřeba, aby se respektovala výhoda socialistického federativního uspořádání jako osvědčené státoprávní formy soužití rovnoprávných národů ve společném socialistickém státě."

Podobně vláda ve svém programovém prohlášení ze dne 24. 4. 1968 uvedla:

"Vláda se plně připojuje k závěru vyjádřenému v Akčním programu KSČ, že pro rozvoj naší společnosti, pro upevnění jednoty československého lidu a pro vzájemnou důvěru je nevyhnutné provést zásadní změnu v státoprávním uspořádání vzájemných vztahů obou národů a to na základě socialistické federace. Tato úprava státního soužití je v životním zájmu občanů obou národů; jejich úlohu a angažovanost za nové státoprávní uspořádání je třeba náležitě docenit a rozvinout. Zvláštní pozornost bude vláda věnovat tomu, aby federativní uspořádání státu se projevilo v oblasti řízení ekonomiky ... Vláda si je vědoma dalekosáhlého významu těchto kroků, kterými budou uskutečněny leninské principy národnostní politiky v našem státě."

- 10 -

Vládní program byl schválený Národním shromážděním.

Po přijetí Akčního programu KSČ a po schválení Programového prohlášení vlády soustředila se práce na rozpracování otázek federalizace do odborné komise pro přípravu návrhu ústavního zákona o novém státoprávním uspořádání ČSSR, kterou jmenovala vláda svým usnesením z 15. 5. 1968. Tato komise, složená z 30 českých a slovenských vědeckých pracovníků a expertů začala pracovat 21. 5. t. r. a od té doby v soustředěném úsilí a za pomoci dalších expertů projednala celou politickou, právní i ekonomickou problematiku v souvislosti s přípravou návrhu ústavního zákona o federativním uspořádání našeho státu.

Odborná vládní komise pracovala částečně v subkomisích /ústavně-právní, ekonomická, historická, pro administrativně-teritoriální členění státu a pro problémy národních menšin/, částečně v plenárních poradách. Rozpracovává otázky postavení národních menšin v Československu a přípravu ústavního zákona o národních menšinách, problémy administrativně-územního členění republiky, problematiku státní správy a samosprávy. Hlavní úsilí však zaměřovala a zaměřuje na přípravu ústavního zákona o federalizaci ČSSR.

V odborné komisi vlády se vypracovaly a projednaly tři varianty státoprávního uspořádání vztahů Čechů a Slováků, včetně různých právních a institucionálních možností v rámci jednotlivých variant. Komise mimo toho vypracovala několik

průvodní^{oh} a pomocných materiálů a návrhy a zprávy pro příslušné stranické a státní orgány.

Předložený návrh zásad federativního uspořádání ČSSR je výsledkem více jak dvouměsíční práce odborné vládní komise. Jsou v něm obsaženy závěry, kterých základem jsou společná stanoviska českých a slovenských právníků, ekonomů, historiků a dalších odborníků. Některé sporné otázky, např. federální parlament, federální vláda a jiné/, při jejichž řešení experti nedošli ke shodným závěrům, posoudilo předsednictvo vlády 26. 7. 1968 a téhož dne i komise předsednictva ÚV KSČ. Redakční komise v předloženém návrhu tyto otázky zpracovala podle stanoviska těchto orgánů.

Po posouzení tohoto návrhu Českou národní radou, Slovenskou národní radou, vládou republiky, Výborem pro nové státoprávní uspořádání a dalšími orgány připraví odborná vládní komise v krátké době paragrafovaný (článkovaný) návrh ústavního zákona o federalizaci ČSSR a to tak, aby podle uvedených zásad^a připomínek mohl být předložený Národnímu shromáždění a do 28. října 1968 projednaný a schválený.