

Ľudmila Somorová

ÚVAHY O ŠTÁTOPRÁVNÝCH VÝCHODISKÁCH ČESKOSLOVENSKEHO MODELU FEDERALIZMU

Mojím úmyslom pôvodne bolo podať ústavnoprávnu analýzu východísk, štruktúry a garancií československého modelu federácie. Počítala som s tým, že v čase prípravy tohto príspevku už budú k dispozícii návrhy federálnej a republikových ústav, ktoré sa stanú predmetom verejnej diskusie a rokovania v parlamentoch.

Skutočnosť je však iná a možno povedať, že predčila aj tie najopatrnejšie očakávania. Boríme sa so základnými východiskami nášho štátoprávneho usporiadania a spôsobmi ich ústavnoprávneho vyjadrenia. Celkom otvorené sú ešte úvahy o tom, či má ísť o konfederáciu, federáciu či spolkový štát dvoj či viacsubjektný alebo dokonca o štát unitárny či dva samostatné štáty. Zároveň v tom istom čase existuje celkom sedem návrhov ústavy Slovenskej republiky a v tlači bol zverejnený návrh federálnej ústavy, ktorý predložil verejnosti prezident Českej a Slovenskej federatívnej republiky (ČSFR).

Za týchto okolností dovoľte odchýlenie od pôvodne zamýšľaného a nasmerovanie mojich úvah na otázky, ktoré sú dnes v našej republike takpovediac na programe dňa a súvisia s možným československým modelom štátoprávneho usporiadania.

Otázku existencie Slovenskej republiky a Českej republiky ako samostatných, oddelených štátov a československého unitárneho štátu pominem. Názory prikláňajúce sa k takýmto riešeniam sú viac menej ojedinelé. Druhú alternatívu považujem za celkom nereálnu a prvú za krok, ktorý by bol nerozumný, aj keď za určitých okolností nie nemožný.

Existujú najmä v Slovenskej republike aj názory náchylne k akceptácii oveľa voľnejšieho usporiadania. Len tu musíme mať jasno čo rozumieme pod vypovedaným – či hľadanie celkom nového modelu spoločenstva, konfederáciu alebo voľnejšie vzťahy ale vtesnateľné pod princíp federalizmu. Predstavitelia niektorých politických strán návrhom na vytvorenie spoločného štátu uzavretím štátnej zmluvy suverénnych republík sa klonia skôr ku konfederácii. Oni sami však zároveň zdôrazňujú, že sú za federáciu. Z hľadiska štátop-

rávneho je zásadne, či po takejto dohode by nasledovala ústava takto vytvoreného štátneho útvaru alebo nie. To sa však už od zástancov štátnej zmluvy tak celkom nedozvedáme.

Myslím, že je načase mať v týchto otázkach jasno, aby bolo isté čo kto má na mysli a neuhýbať pred riešením všeobecne deklarovanými zásadami, pretože dochádza k znejasňovaniu, zahmlievaniu ústavných termínov federácie a konfederácie aj ich vnútorného obsahu. Chápem na druhej strane zložitosť tejto požiadavky nie tak z pohľadu vedeckého ako z pohľadu politického.

Moje poznanie i svedomie sa prikláňa k federatívnemu usporiadaniu a mojím zámerom je hľadať prijateľný model spolužitia Čechov a Slovákov pri zachovaní princípu federalizmu. V tomto nasmerovaní je podľa môjho názoru nevyhnutné venovať pozornosť nasledujúcim problémom:

1. Pojem federalizmu a rozmanitosť jeho významu;
2. Voľba federatívneho usporiadania a legálny spôsob spojenia;
3. Del'ba kompetencie.

Skúsím tieto problémy v naznačenej postupnosti sledovať aj keď v mnohom sa dotýkajú vzájomne prekrývajú.

1. Klasické chápanie federalizmu je založené na zjednotení „mnohorakosti a jednoty“ a spočíva na určitom dualizme politickej existencie štátu celku i štátov členov.

„Federalizmus“ vlastne vznikol s požiadavkou zriadenia štátu v takej forme, ktorá zabezpečuje jednotu a skordinované fungovanie štátu ako ucelenej organizácie politickej moci a zároveň pripúšťa v jeho hraniciach existenciu a rozvoj štrukturálnych jednotiek svojím spôsobom vystupujúcich ako relatívne samostatné štáty, resp. štátne útvary¹.

Takto formulovaný pojem federalizmu v rovine všeobecnoteoretickej zahŕňa všeobecné znaky, ktoré sú vlastné federatívnym štátom vôbec a je východiskom k správne mu chápaniu ktoréhokoľvek konkrétneho federatívneho usporiadania štátu. Značí komplex mnohých štátnych organizácií a právnych poriadkov „štátov-členov“ a „štátu ako celku“, pričom „štát celok“ a „štáty členovia“ sú vo vzájomnej závislosti, pretože štátne kompetencie sú rozdelené medzi nimi; „štátom členom“ je zabezpečená možnosť vplyvu na „štát ako celok“ prostredníctvom špeciálneho orgánu a „štátu ako celku“ na „štáty členov“, čím sa vytvára a zabezpečuje určitá potrebná homogénnosť celého systému². Chcem ešte pripomenúť, že prevažuje názor o zreteľnej existencii

¹ Pozri napr. P. Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien-New York 1986, s. 410; K. Hesse, *Grünzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg-Karlsruhe 1978, s. 116-118; G. J. Friedrich, *Nationales und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis*, 1964, s. 154 a nasl.

² Porovnaj: J. Schwabe, *Grundkurs Staatsrecht*, Berlin-New York 1988, s. 34; Hesse, *Grünzüge...*, s. 114.

štátnej kvality štátov členov, hoci jestvuje pozoruhodný počet hlasov, ktoré štátnosť subjektov federácie zamietajú³.

Nájsť však typické ústavnno-právne základné prvky federatívnych štátov vôbec je veľmi ťažké, pretože rozličné federatívne štáty majú mimoriadne rozmanité inštitucionálne vyjadrenia. Federatívne štátne zriadenie preberá celkom odlišné prejavy v závislosti od rôznych historických, politických, ekonomických a národných osobitostí, ktoré sa odzrkadľujú v jeho ústavnom systéme.

Niektorí najmä nemeckí a rakúski autori vyslovujú názor, že klasické chápanie federalizmu môže často len ťažko osvetliť zmysel existencie súčasného federatívneho usporiadania a je podľa nich nepoužiteľné. Individuálnosť jednotlivých subjektov nemeckej a rakúskej federácie a tým aj objektívna diferencovanosť organizmu ako celku dnes zanikli bezo zbytku a nemožno ich obnoviť. Ekonomické a politické podmienky súčasnej federatívnej štátnosti v týchto štátoch priviedli k značnej objektívnej unitarizácii. Vplyv spolku výrazne vzrástol nielen vo sfére zákonodárstva ale aj v oblasti výkonnej a súdnej. V tejto súvislosti charakterizujú spolkový štát ako jednotný štát, ktorý určitú silnejšiu decentralizáciu vykazuje, tým, že zákonodárstvo a správa sú rozdelené medzi spolok a krajiny, Pripúšťajú možnosť hovoriť o „unitárnom spolkovom štáte“⁴.

Tento vývoj však nevedie k premene federatívneho štátu na typický unitárny štát. Federatívne usporiadanie pretrváva, zachová si základné štrukturálne znaky klasickej federácie a nachádza nový zmysel svojej existencie. Najnovšie sa osobitne zvýrazňuje „kooperatívny federalizmus“ ako označenie konkrétneho modelu federalizmu, pod ktorým možno rozumieť určité jednotné riešenie štátnych úloh prostredníctvom dobrovoľnej (ústavou nepredpísanej) vzájomnej spolupráce členských krajín a posilnenie spolupôsobenia krajín pri plnení spolkových úloh⁵.

V našich podmienkach najmä v súvislosti s názormi, aby Morava a Sliezsko tvorili popri Českej republike a Slovenskej republike tretí subjekt našej federácie, resp. aby Česko-Slovensko bolo rozčlenené na ešte viac územných jednotiek silno zaznieva myšlienka spolkového štátoprávneho usporiadania. Mohlo by sa zdať, že s nárastom počtu subjektov federácie resp. ak tieto strácajú principiálne národný charakter (v zmysle jeden národ = jeden štátny útvar) sa federácia mení na spolok.

³ Ide najmä o zástancov teórie suverenity hlavného štátu či monistických teórií. Bližšie pozri: Pernthaler, *Allgemeine...*, s. 423-425.

⁴ Pozri W. Weber, *Die Gegenwartstage des deutschen Federalismus*, 1966, s. 3; R. Herzog, *Zwischen bilanz im Streit um die Bundesstaatliche Ordnung*, 1967, s. 139 a nasl.; Hesse, *Grünzüge...*, s. 116, 117; R. Walter, H. Mayer, *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien 1988, s. 65.

⁵ Porovnaj: Walter, Mayer, *Grundriß ...*, s. 65; Hesse, *Grünzüge...*, s. 123.

„Federácia” je slovo latinského pôvodu a znamená spojenie, spolok, združenie, zväz. „Bund” (spolok) je slovo nemeckého pôvodu a predkladá sa ako zmluva, zväz, spolok, jednota.

Termín „spolok” má v názve Spolková republika Nemecko (Bundesrepublik Deutschland) ale napríklad v názve toho istého štátu v jazyku anglickom, poľskom, ruskom i v ďalších sa používa termín „federácia”. Za spolkový štát sa označuje aj Rakúsko (Republik Österreich) hoci v jeho oficiálnom názve termín spolok chýba. Pre spestrenie možno pripomenúť Švajčiarsko, ktoré od r. 1848 je podľa formálneho označenia konfederáciou (Confederation Suisse) no fakticky ide o federáciu resp. spolok. A napokon Taliansko, štát navonok vnímaný ako unitárny sa svojím oblastným zriadením veľmi blíži k federalizmu.

Týmto krátkym exkurzom do etymológie som chcela poukázať na skutočnosť, že podľa nejakých vonkajších znakov, či formálneho označenia nemožno jednoznačne určiť o aký štát z hľadiska štátoprávneho usporiadania ide. V tejto súvislosti termín „federácia” či „spolok” chápen ako použitie rozličných označení na rovnaký druh zloženého štátu na základe odlišného jazykového pôvodu týchto slov.

Úvahy o spolkovom štátoprávnom susuporiadaní Česko-Slovenska sú ale skôr vnímané ako snaha napodobňovať v našich podmienkach federalizmus nemeckého či rakúskeho typu. V tomto zmysle sa otázka „federácia” či „spolok” dostáva do inej roviny a jej riešenie vyžaduje analýzu ústavných systémov konkrétnych štátov a faktických vzťahov vo vnútri týchto štátov.

Poznamenajme hneď, že z ústavnoprávneho hľadiska, ako už bolo vyššie naznačené, práve systém Spolkovej republiky Nemecko a s určitými výhradami aj Republiky Rakúsko (teda štátov tradične označovaných ako spolkové) možno charakterizovať ako oslabený federalizmus so silným postavením spolkových orgánov, so širokými možnosťami spolkovej exekúcie voči členským štátom, s úzko ohraničenými právomocami subjektov, s ústavne ani teoreticky nepriznaným právom secesie [...]. Je to ich konkrétna individuálnosť určená historickým vývojom, tradíciami, národnou homogenitou (s vedomím určitých etnografických odlišností) a úlohou efektívneho fungovania štátu ako celku, nesmerujúc pritom k plnému centralizmu.

My však musíme vychádzať z našich historických, politických, ekonomických a národných osobitostí. Len tak môžeme utvoriť systém, ktorý bude pre nás prirodzený, racionálny a stabilný. V tom je práve naša konkrétno-historická individuálnosť. Sebalepšie mienené rady či vzory zo zahraničia, tam odskúšané a osvedčené nie sú pre nás prirodzené, nie sú plodom nášho historického vývoja a našich špecifik. Nie som preto zástancom ich prenášania a aplikovania v našom prostredí a v tomto zmysle ani zástancom spolkového usporiadania v Česko-Slovensku.

2. Ak nám ide o federáciu Českej republiky a Slovenskej republiky musíme túto voľbu – voľbu práve takého usporiadania – jasne, jednoznačne a nepochybne prejať v konkrétnej právne záväznej forme. Takúto politickú voľbu môžu legitímne vyjadriť – len subjekty, ktoré federáciu vytvárajú. A tu už určité východiská máme. Existuje Česká republika a Slovenská republika. Tieto vznikli síce rozdelením predtým unitárneho štátu, no v konečnom dôsledku sú vyjadrením práva národov na sebaurčenie utvrdeného u nás aj ústavne. Tento princíp výslovne ako „právo českého národa a slovenského národa na sebaurčenie“ je tiež jedným z východísk Listiny základných práv a slobôd schválenej Federálnym zhromaždením v januári 1991. Deformácie či opustenie tohto princípu by určite výrazne oslabilo alebo celkom likvidovalo zmysel našej federácie a viedlo by k postupnej unitarizácii resp. konečnej a úplnej dezintegrácii.

Niet sporu o tom, že prechod Belgicka od unitárneho štátu – fungujúceho v tejto podobe takmer 160 rokov – k štátu federatívnemu je spätý s existenciou dvoch národov Flámov a Valónov⁶. Požiadavky na spravodlivé štátoprávne usporiadanie sa v krajine objavovali už od začiatku tohto storočia. V 60-tych rokoch sa národný pohyb zintenzívnil, bol sprevádzaný ostrými národnostnými konfliktami, riešenie ktorých pri zachovaní štátnej jednoty vyústilo do federatívneho usporiadania.

Citlivosť národného prvku vo federácii možno pozorovať aj vo vývoji Kanady. Frankofónny Quebec sa len s námahou darí udržať vo federácii. Osobitne od r. 1980 keď sa kanadská vláda rozhodla neuzať deklaráciu Quebecu o „suverénnom spojení“, ktorú si priala vláda tejto provincie. Ústredná vláda začala intenzívnu kampaň, aby presvedčila občanov Quebecu o výhodách a hodnote federácie, no s konečnou platnosťou tento spor rozhodne ľudové referendum v r. 1992.

Úvedené príklady ma len utvrdzujú v názore, že „národný prvok“ federáciu výrazne ozvlášťuje, vtlačá jej kvalitatívne nové prvky v porovnaní s federáciami založenými na čiste územnom princípe. Národné štáty ako subjekty federácie potrebujú omnoho zreteľnejší prejav svojej zvrchovanosti a zároveň jednoznačnejšie vedomie potrebnosti v výhod federálneho usporiadania, v prospech ktorého sa majú zriecť časti svojej zvrchovanosti. Takéto federácie dokonca vykazujú viac zvláštného než spoločného s modelom federatívaného štátu formulovaného západnou štátovedou.

Z rozpravy v rámci ústavotvorného procesu možno jednoznačne vyvodit požiadavku, aby sa naša federácia tvorila zdola, teda od suverénnych republík k federálnym orgánom. Táto požiadavka má v Slovenskej republike trvalý charakter podporený aj výraznou historickou dimenziou. Slovenský národ

⁶ Ako unitárny štát Belgické kráľovstvo existovalo od prijatia ústavy v r. 1831. Federatívny štát bol v Belgicku vyhlásený k 1.01.1989.

okúsil dosť sklamaní v tomto storočí, keď sa nádejal uplatnením svojho práva na sebaurčenie možno vypočítat' rad dohôd či noriem počnúc Pittsburskou dohodou cez Košický vládny program, až po ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii, v ktorých bol síce verbálne deklarovaný no zároveň štátoprávne popretý princíp „rovný s rovným“.

Proti tejto požiadavke sa stavia argument (najmä z českej strany), že už federáciu máme a teda nemožno vytvoriť niečo čo už existuje resp., že by to viedlo k zániku ČSFR.

Úsilie o formovanie federácie zdola (tak to aspoň chápem ja) neznamená likvidáciu legitimacy ČSFR či stratu jej medzinárodnoprávnej kontinuity, ale smeruje k prekonaniu existujúceho modelu a k vytvoreniu kvalitatívne novej formy spoluzit'ia založenej na princípe zrodu novej slovenskej štátnosti, českej štátnosti i československej štátnosti založenej na skutočnej nie nen deklarovanej koexistencii štátnych suverénit'. V teórii je všeobecne uznávaná téza, podľa ktorej je vecou dohody medzi subjektami federácie aké kompetencie určí svojím orgánom a aké prenesie na orgány federácie. Táto téza nikdy nenašla reálne vyjadrenie v československej federácii a som toho názoru, že práve ona je základným východiskom pre existenciu a zachovanie federácie národných štátov a dnes si ju naša federácia vyžaduje.

Neznamená to nič viac a nič menej ako znovuoobjavenie „ústavnozmluvnej“ federalistickej teórie. Podstatou tejto teórie je primárnosť suverenity členských štátov, odvodenosť a ohraničenosť suverenity federácie a právo slobodného vystúpenia z federácie. Vychádza z myšlienky, že federatívny štát nespočíva na podriadenosti, ale na zmluvných vzťahoch, to znamená, že federálna štátnosť je výsledkom vnútorného sebaurčovacieho práva členských štátov, ktoré si ale nenárokuje samostatný nezávislý štát s plnou suverenitou, ale určitú vlastnú zvrchovanosť – spoločne s ostatnými členskými štátmi – v jednom ústavnom systéme⁷.

Tomu v zásade zodpovedá aj väčšina zo siedmich dnes existujúcich návrhov ústavy Slovenskej republiky, ktoré vychádzajú z originality suverenity republík a predpokladajú uzavretie zmluvy (právneho aktu na zmluvnom princípe) medzi Českou republikou a Slovenskou republikou ako nového základu nášho štátoprávneho usporiadania⁸. Je nesporné, že v tomto prípade nemôže ísť o uzavretie štátnej zmluvy v zmysle medzinárodného práva, potom už totiž neide o federáciu. Alez hľadiska štátneho práva je ústavno-zmluvná cesta plne opodstatnená. Išlo by o medzirepublikovú štátoprávnú zmluvu medzi Českou republikou a Slovenskou republikou, ktorá by upravovala postavenie a vzájomné vzťahy republík a federácie. Takáto zmluva by bola

⁷ Pozri Perthaler, *Allgemeine ...*, s. 424.

⁸ Dva návrhy ústavy SR predpokladajú vytvorenie samostatnej suverénnej Slovenskej republiky v zmysle medzinárodného práva. Jedna verzia vychádza z priority suverenity federácie.

právno-politickým predpokladom federálnej ústavy a svojím obsahom by zaväzovala tvorcov federálnej ústavy.

Štátoprávna zmluva chápaná v tomto zmysle nachádza postupom času pozitívnu odozvu v stanoviskách predstaviteľov politických strán i odborníkov. Toto konštatovanie možno podporiť názorom vynikajúceho českého vedca v oblasti právnych vied – akademika V. Knappa, podľa ktorého „Česká republika a Slovenská republika sú subjektami ústavného práva, sú vo vnútri federácie suverénne a nič nebráni tomu, aby obe národné republiky spolu uzavreli zmluvu a upravili ňou svoje vzájomné vzťahy v rámci československej federácie”⁹. Následne bude samozrejme potrebné vyriešiť problém právnej povahy takto uzavretej zmluvy a sformulovať legálna právu zodpovedajúcu procedúru pri prijímaní zmluvy resp. úprave ústavných pomerov federácie vôbec.

Za dôležitejšie však považujem venovať pozornosť obsahu zmluvy, ktorý zásadným spôsobom ovplyvní právne postavenie subjektov a predovšetkým ich rozhodnutie o prijateľnosti takejto zmluvy.

Štátoprávnu zmluvu chápem ako základný politicko-právny dokument a záväzné východisko kvalitatívne nových vzťahov vo federácii. Takáto zmluva nebude teda znovuzakladať Českú a Slovenskú federatívnu republiku ale mala by zmeniť, novo upraviť postavenie subjektov vo federácii, vzájomné vzťahy republík a federácie a predovšetkým del’bu kompetencií medzi federáciou a republikami.

Podľa môjho názoru musí byť v zmluve na prvom mieste jednoznačne a zrozumiteľne fixovaná voľba federatívneho usporiadania. Význam takejto voľby z hľadiska štátoprávneho vidím v následnej záväznosti naplniť vnútorný obsah federácie s ohľadom na naše osobitosti ale pri zachovaní základných štrukturálnych znakov princípu federalizmu, pri zachovaní jeho podstaty. S tým úzko súvisí otázka stability zvoleného usporiadania a práva secesie.

Pre ústavy západných federácií je typické, že tieto obsahujú normy garantujúce stabilitu a nezmeniteľnosť federatívneho usporiadania a nepripúšťajú právo secesie (napr. čl.79 ods. 3 základného zákona SRN, čl.44 ods. 2 ústavy Rakúska, čl.I. ods. 10 ústavy USA).

Západní štátovedci zároveň upozorňujú na nebezpečenstvo pozitívneho ústavného zakotvenia práva secesie. Podľa ich názoru je existencia federácie ohrozená už v okamžiku jej vzniku, pretože obsahuje zárodok deštrukcie zväzku, ktorý utvára a sotva sa ustanovenie o secesii zhoduje s vôľou žiť spoločne¹⁰. V našich podmienkach keď subjekty federácie sú národné štáty sa

⁹ V. Knapp, *Potrebuje štátnu zmluvu?*, „Hospodárske noviny”, 12.04.1991, s. 3.

¹⁰ Pozri L. H. Tribe, *Studie o federalizmu ke zväžení tvůrcum československé ústavy*, „Právník”, roč. CXXX, 1991, č.1, s. 6-9. F. Delpéree, *Belgie a Československo: Úvahy o federalizmu*, tamtiež, s. 27.

bez ústavného zakotvenia práva secesie neobídeme. Je to špecifikum tohto modelu federácie. Napokon aj v prípade nezakotvenia secesie v ústavnom texte právo na sebaurčenie nemožno žiadnému národu odňať. V súlade s tým návrh ústavy ČSFR predložený prezidentom v čl.3 hovorí, že „v súlade s neodňateľným právom národov na sebaurčenie má každá z republík právo slobodne rozhodnúť o svojom zotrvaní vo federatívnom štáte. Môže tak urobiť spôsobom stanoveným ústavou“. Návrh ústavy predvída v tretej časti referendum ako spôsob rozhodnutia o oddelení jednej z republík. Podobne návrh ústavy Slovenskej republiky vypracovaný komisiou SNR a vlády SR pod vedením prof. K. Lanka v I. hlave formuluje na rovnakých východiskách založené právo Slovenskej republiky z federácie vystúpiť formou referenda.

Zakotvenie článku o práve na oddelenie nechápem ako začiatok deštrukcie federácie, tá tu nakoniec pri existencii národných štátov vždy je. Naopak chápem to ako zásadnú ústavnú garanciu proti zásahom federácie do záležitosti subjektov nad rámec zmluvne či ústavne vymedzených pôsobnosti, ako garanciu, ktorá zabráni prípadným snahám o premenu zmluvne dohodnutých zásad na púhe verbálne deklarovanie.

Uvedomujem si zároveň potrebu stability utvorenej federácie. Núka sa tu možnosť, aby štátoprávna zmluva súčasne s fixovaním voľby federácie stanovila aj určité obmedzujúce podmienky realizácie práva secesie. Tieto podmienky musia byť sformulované už pri voľbe federácie a subjekty rozhodnutím pre federáciu záväzne prijímajú a príslušné obmedzenia.

Voľba federatívneho usporiadania nutne obsahuje ústavné zakotvenie princípu rovnosti vyjadreného predovšetkým koexistenciou suverénit v tom zmysle, že obe republiky aj federácia navzájom rešpektujú svoju suverenitu a nikto nesmie vnucovať svoju vôľu ostatným. Realizácia tohto pravidla si vyžaduje široké garancie v ústavných normách regulujúcich tvorbu a zloženie jednotlivých federálnych inštitúcií i zákonodárny proces.

Podľa doposiaľ platnej ústavy je zloženie nášho federálneho parlamentu pokiaľ ide o existenciu federálnej komory obdobné ako v iných federáciách a zastúpenie v nej je paritné (ako napr. Senát v USA, Štátna rada vo Švajčiarsku) podporené aj zákazom majorizácie v ústavou stanovených veciach. Postavenie oboch komôr nášho parlamentu je rovnoprávne.

Iný model vnútornej štruktúry federálneho parlamentu je obsiahnutý v návrhu ústavy ČSFR predloženej prezidentom. Štvrtá hlava tohto návrhu o moci zákonodárnej koncipuje jednokomorové Federálne zhromaždenie tvorené na zásade proporcionality, ktoré má výlučnú zákonodárnu právomoc. Zároveň tento závrh ustanovuje Federálnu radu, ktorá je tvorená delegovaním rovnakého počtu členov z republikových parlamentov. Nemá rovnoprávne ostavenie s Federálnym zhromaždením a tento návrh ju ani formálne za druhú komoru parlamentu nepovažuje. Podobnú konštrukciu parlamentu možno vidieť v Spolkovej republike Nemecko, no právomoci Spolkovej rady vo

vzťahu k Spolkovému snemu, prezidentovi či spolkovej vláde sú v porovnaní s právomocami Federálnej rady širšie.

Nevidím dôvod, pre ktorý by mal v našich podmienkach existovať navrhovaný model. Som zástancom zachovania volenej a paritne zloženej federálnej komory parlamentu prípadne uplatnenia kuriálneho princípu pri tvorbe parlamentu. To bude do značnej miery závislé od rozsahu kompetencii zverených federácii subjektami. Som ale toho názoru, že paritné zastúpenie ako výraz princípu rovnosti by malo v našej federácii najst' čo najširšie uplatnenie aj v ďalších federálnych inštitútoch – vo federálnej vláde, federálnych ministerstvách i súdnictve. Chápem, že princíp parity celkom evidentne nezodpovedá proporcii, v ktorej sú Česi a Slováci v obyvateľstve nášho štátu zastúpení (skutočný pomer je 66:34). Považujem to však za mimoriadne dôležité pre stabilitu federácie. Je dôležitou zárukou (pre menšinový národ) toho, že federálna politika, štátna správa či výkon súdnictva nebudú v rozpore so záujmami menšinového národa. Tieto východiská cti belgický model federácie čo len podporuje myšlienku, že osobitne federácia „dvoch“ navyiac národných štátov to vyžaduje¹¹.

Pán L. H. Tribe – profesor na Harvardskej univerzite v súvislosti s uplatnením pravidla rovnosti v zákonodárnom procese uvažuje o tom, že ústava by mohla zakázať, aby federálny parlament prijal právnu normu, ktorá by sa vzťahovala len na jednu republiku prípadne, že ústava by mohla obmedziť moc federácie brániť vytváraniu koalície, ktorá by mohla účinne obhajovať záujmy členského štátu¹². V súvislosti s dramatickými zmenami v zložení vlády Slovenskej republiky v apríli 1991 môže byť najmä druhý návrh pre nás podnetný.

3. Jadrom každého federatívneho usporiadania je del'ba kompetencií medzi federáciou a jej subjektami. Je základom funkčnosti celého systému a ukazuje či vôľa žiť spoločne sa môže prakticky realizovať. Od toho závisí skutočné postavenie subjektov federácie a charakter vzájomných vzťahov medzi centrom a členskými štátmi. Preto del'ba kompetencii predovšetkým bude predmetom štátoprávnej zmluvy.

Podrobná analýza inštitútu del'by kopetencie by si vyžadovala samostatnú štúdiu a vzhľadom na neuzavretosť ústavnoprávnej koncepcie del'by kompetencie v Česko-Slovensku by to nebolo ani užitočné. Na tomto mieste preto poukážem na základné východiská prípadne špecifiká iných federácií a možné riešenia tejto otázky v podmienkach našej federácie.

¹¹ Bližšie k tomu: F. Delpéree, L. M. Entin, *Konstitucionnyje reformy i proces federalizacii v Belgii*, SGiP 1989, č. 11, s. 119 a nasl.

¹² Pozri Tribe, *Studie ...*, v pozn. 10.

Žiadny jediný a jednotný model rozdelenia pôsobnosti neexistuje. Ústavná teória a prax pozná množstvo modelov a rozvinula rad interpretačných pravidiel pre výklad ústavných kompetenčných noriem. Práve v del'be pôsobnosti sa výrazne odzrkadľuje konkrétna individuálnosť každej federácie.

Vchádzajúc z ústav západoeurópskych a americkej federácie možno v otázke del'by pôsobnosti ustáliť, že rozdelenie kompetencie spočíva na konštrukcii, podľa ktorej federálna ústava výslovne vypočítava jednotlivé oprávnenia federácie, zatiaľčo nepridelený zbytok zostáva v kompetencii členských štátov (USA, SRN, Rakúsko i platná ústava ČSFR).

Na základe toho potom ústavy rozoznávajú niekoľko typov del'by kompetencie pričom zvyčajne rozlišujú del'bu v oblasti zákonodárstva, správy a súdnictva a poznajú aj špeciálnu del'bu kompetencie v určitých ústavou stanovených oblastiach (osobitne ústava Rakúska je tým typická).

V oblasti zákonodárstva možno ustáliť najmä tieto typy del'by kompetencie:

- 1) výlučná zákonodárna právomoc federácie (spolku);
- 2) konkurujúce zákonodárstvo;
- 3) rámcové zákonodárstvo federácie (stanovenie základných princípov zákonodárstva);
- 4) samostatná zákonodárna kompetencia členských štátov (výlučná kompetencia subjektov).

Ústavy zároveň zakotvujú rozličným spôsobom nadradenosť či prednosť ústavného federálneho práva oproti ústavnému právu členských štátov (napr. čl. VI ústavy USA; čl. 99 ods. 1 ústavy Rakúska, čl. 28 a 31 základ. zák. SRN ale aj čl. 142 ods. 3 ústavy ČSFR). Ustanovenie čl. 31 základného zákona SRN hovorí: *Bundesrecht bricht Landesrecht* – Spolkové právo ruší krajinské právo. Takýto spôsob zakotvenia ponúka širokú škálu interpretácie od tej najužšej, že totiž normy krajinských ústav, ktoré odporujú ustanoveniam základného zákona strácajú platnosť až po tú najširšiu ako to interpretujú niektorí nemeckí autori, že v súlade s čl. 28 a 31 základného zákona „spolkové právo akéhokoľvek stupňa svojim obsahom prevyšuje právo krajín, to znamená, že spolkové nariadenie právo prevyšuje krajinské ústavné právo“¹³.

Takémuto modelu del'by kompetencie zodpovedá v zásade návrh ústavy ČSFR predložený prezidentom republiky. Tento vychádza rovnako z konštrukcie taxatívne vypočítanej kompetencie federácie a zo zbytkovej negatívne vyjadrenej kompetencie republík (del'ba kompetencie od federácie smerom

¹³ Hesse, *Grünzüge...*, v pozn. č. 1, s. 136 a nasl.

k subjektom) a rozoznáva podobné typy deľby kompetencie v zákonodárstve, správe a súdnictve. Obsahuje tiež ustanovenie o nadradenosti federálnej ústavy. Navrhovaný model je príliš centralistický, uplatňuje sa dnes v tzv. „unitarizujúcich“ sa typoch federácie a vzhľadom na pripravované nové zmluvné východiská československej federácie neprijateľný.

Iný prístup k deľbe pôsobnosti možno pozorovať v belgickej federácii. Deľba kompetencie je založená na výlučnom charaktere, nepozná spoločnú pôsobnosť federácie a subjektov ani konkurujúce zákonodárstvo. Belgická ústava taxatívne vypočítava právomoci jednotlivých regiónov a spoločenstiev, teda subjektov federácie, Spoločenstvá a regióny samostatne rozhodujú o otázkach, ktoré sú priamo stanovené v ústave bez toho, aby sa o ne skýmkkoľvek delili. Sú nadané výlučnou kompetenciou. Všetky ostatné kompetencie (t.j. všetko čo nie je ústavou vypočítané) patria najvyšším orgánom federácie. Federálna moc pritom nemôže uskutočňovať vo vzťahu k aktom subjektov ani politickú ani súdnu kontrolu¹⁴. Ústavná reforma z r. 1988 poskytuje dvom základným jazykovým spoločenstvám – valónskemu a flámskemu – výsadu regulácie otázok v oblasti medzinárodnej kultúrnej spolupráce vrátane uzatvárania príslušných medzinárodných dohôd. V dôsledku výlučnosti kompetencii Belgicko ako celok už nemá právo uzatvárať analogické dohody.

Rozsah kompetencii subjektov belgickej federácie je v konečnom dôsledku pomorne úzky¹⁵, no samotná konštrukcia deľby kompetencii môže byť pre nás prinajmenšom zaujímavá a podnetná aj keď štátoprávna reforma v Belgicku ešte nie je dovŕšená.

Možno predpokladať, že inštitút deľby kompetencii u nás prejde podstatnými zmenami. Konštrukcia deľby pôsobnosti musí zodpovedať konštrukcii federácie. Ak jej základným východiskom je primárnosť suverenity republík potom samotná deľba pôsobnosti je vecou dohody (štátoprávnej zmluvy) medzi republikami, ktoré ju tvoria.

Veľmi zlužitou otázkou, ktorá si určite vyžiada veľkú diskusiu politických predstaviteľov i odborníkov oboch republík je otázka stanovenia optimálneho rozsahu kompetencii federácie. V tomto smere existujú skúsenosti západných federácií a nakoniec i skúsenosti naše. Z týchto možno usúdiť, že do kompetencie federácie obvykle prislúchajú zahraničné vzťahy, obrana, federálne hmotné rezervy, zákonodárstvo v oblastiach v ktorých sa vyžadujú

¹⁴ Pozri bližšie: Delpéree, Entin, *Konstitutionnyje...*, v pozn. 11, s. 124 a nasl.

¹⁵ Na základe ústavných reforiem z rokov 1971, 1980 a 1988 spoločenstvám ako jazykovým útvarom prislúcha pôsobnosť v oblasti kultúry, vzdelania a vedeckého výskumu a regiónom ako územným útvarom prislúchajú kompetencie v oblasti verejnej dopravy, verejných prác, výstavby regiónov, ubanizmu.

jednotné právne podmienky v celej federácii, určitá miera riadenia ekonomiky, rozdeľovania príjmov, daňových otázok, mena. To ale neznamená, že subjekty sa nemôžu dohodnúť inak. Môžu federácii určiť širší alebo užší okruh kompetencií resp. v jednotlivých povedzme obvyklých sférach pôsobnosti federácie môžu väčšiu alebo menšiu mieru rozhodovania federácie ponechať.

Pritom sa ale nesmie stratiť zo zreteľa skutočnosť, že už samotná voľba federatívneho usporiadania subjekty v prístupe k deľbe pôsobnosti určitým spôsobom zaväzuje. Zaväzuje ich postúpiť federácii hoci minimálnu no zároveň takú mieru kompetencií, ktoré budú dostatočným základom pre suverenitu federácie, jej zvrhované a nezávislé rozhodovanie vo vnútri štátu i navonok tak, aby neprekročili určitú hranicu „delenia“, za ktorou už nemožno o federácii zmysluplne hovoriť.

V podmienkach Česko-Slovenska sa v týchto dňoch rozhoduje o forme štátoprávneho usporiadania. Väčšina obyvateľov je zatiaľ naklonená myšlienke zachovania spoločného štátu vo forme federácie pri súčasných podstatných zmenách v jej vnútornom usporiadaní v prospech posilnenia postavenia jej subjektov, nahradenia doterajších vzťahov podriadenosti vzťahmi zmluvnými. Pričom vo federácii musí platiť, že právne a faktické závery, ktoré nie sú prijateľné pre obidva subjekty sú nelegitímne.

Právnická fakulta
University Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach

Ľudmila Somorová

CONTEMPLATIONS ON CONSTITUTIONAL BASES OF THE MODEL OF CZECHOSLOVAK FEDERATION

Summary

During its development the principle of „federalism” has obtained various meanings due to political slogans and numerous scientific researches with keeping the essence of this principle, the federative states have developed over the world. However each state has its own specific features. This fact results from analyses and comparisons of the individual constitutional systems and the ways their institutes work.

The purpose of this article is to determine the phenomena and problems that are typical for Czecho-Slovakia, and a possible solution which will contribute to a better quality of constitutional organisation especially such a model of federation which is suitable for Czecho-Slovakia.

The author considers the right of nations to self-determination (the existence of the national element), evident choice of federative state by individual subjects, originality of partner states and rational division of competences between federation and its subjects to be the basis for the federative organisation of Czecho-Slovakia.

On the basis of the valid Czecho-Slovak Constitution, comparison with constitutional regulations of other democratic federations and existing proposals for the federal and republic constitutions the author formulates her opinions concerning the way that the above mentioned principles will be embodied in a future constitutional system of Czech and Slovak Federative Republic.

Tłumaczył *Ludwik Lemantowski*

Natalia Anatoljewna Bogdanowa

REFORMA KONSTITUCYJNA W ZSRR

1. KONIECZNOŚĆ REFORMY KONSTITUCYJNEJ, JEJ TREŚĆ, KIERUNKI I TERMINY WZREALIZACJI

Istotne zmiany w społeczeństwie radzieckim, których początek miał miejsce w kwietniu 1985 r., wymagały przekształceń konstytucyjnych. Konstytucja ZSRR z 1977 r., chociaż jej demokratyczny potencjał i tak nie był realizowany, w wielu wypadkach przeszkadzała w zasadniczym odnowieniu społecznych instytucji, stanowiła hamulec postępu socjalistycznego, wstrzymywała rozwój zakresu reformy prawnej. Dlatego też zmienić się powinien do Ustawy Zasadniczej. Konstytucja kojarzyła się nadto z zaciekłym, obciążał się jej autoritet.

Idea reformy konstytucyjnej miała kilka wariantów i przeszła szereg faz, dochodząc przy tym do znaczących zmian. Wariant wielostopowej reformy ograniczał się do przeprowadzenia poważnych zmian oraz uzupełnień obowiązującej Konstytucji i naglował konieczność uchwalenia w najbliższym czasie nowej ustawy zasadniczej. Początek jego realizacji miał miejsce w grudniu 1985 r. i polegał na wprowadzeniu istotnych zmian w trybie wyboru i systemie najwyższych organów władzy państwowej. Później uznano za konieczne opracowanie i uchwalenie nowej Konstytucji, utworzono Komisję Konstytucyjną (w 1989 r. na I Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR). Jednocześnie, z jednej strony słabość tego zadania i długi okres jego wykonania, a z drugiej strony znaczenie zachowania reżimu konstytucyjnej powołano do życia w państwie — czyniły koniecznym kontynuowanie pracy po dokonaniu zmian i uzupełnień w obowiązującej Konstytucji przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR, olemi dalszego rozwoju społecznego. Jednak nie likwidowała to wszelkich sprzeczności z praktyką polityczną i ekonomiczną, przetrwały, blizny ustawaodawstwa, zwłaszcza republik