

ČESKOSLOVENSKÝ FEDERALIZMUS V EURÓPSKOM KONTEXTE

MICHAL GREGUŠKA

Faculty of Social Sciences, University of Ss. Cyril and Methodius in
Trnava, Slovak republic

Abstract in original language

Prioritným cieľom príspevku je analyzovať príčiny rozpadu ČSFR z hľadiska teoretického konceptu fungovania federatívnych modelov usporiadania štátu. Relevantným je predovšetkým poukázanie na najdôležitejšie procesy a impulzy, ktoré viedli k vytváraniu krízových situácií až konečnému riešeniu. V tomto kontexte je nevyhnutné predstaviť aj ďalšie riziká a nástrahy prítomné vo vybraných federálnych systémoch, pre ktoré môže byť prípad ČSFR dôležitým mementom.

Key words in original language

federalizmus, Československo, kríza, Európa, decentralizácia

Abstract

The priority objective of this contribution is to analyze the causes of collapse of Czechoslovakia in terms of theoretical models of concept federal state organization. Is particularly relevant to point the most important processes and impulses that led to the creation of crisis until the final resolution. In this context, it is necessary to introduce additional risks and dangers present in selected federal systems, for which a case of Czechoslovakia may be an important memento.

Key words

federalism, Czechoslovakia, crisis, Europe, decentralization

Dvadsiate výročie rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky so sebou prináša mnoho retrospektívnych pohľadov na príčiny a genézu tejto problematiky vo svetle prehľbujúceho sa časového odstupu. Zároveň nám okolnosti prebiehajúce a vyvstávajúce v medzinárodnom prostredí umožňujú nazerať na jednotlivé súvislosti v širšom kontexte. Projekt federatívneho modelu usporiadania štátu, ktorého pokusy o implementovanie tvoria významný úsek spoločných dejín Čechov a Slovákov v rámci jednej republiky, nadobúda aj v súčasnosti na význame a to najmä v súvislosti s pertraktovanou otázkou udržateľnosti niektorých ďalších federálnych systémov.

Vývoj samosprávneho členenia na európskom kontinente vykazoval v súvislosti s geopolitickou situáciou a diametrálne odlišnými až neporovnateľnými podmienkami pre vytváranie územných samospráv v jednotlivých regiónoch rozmanité tendencie. Predovšetkým

povojnové usporiadanie Európy predznamenal klúčové determinanty v ďalšom prehľbovaní decentralizačných myšlienok. Najideálnejšie predpoklady pre uskutočnenie tohto procesu boli vytvorené v krajinách západnej Európy, ktoré okrem prijatia zásad demokratického a liberálneho spravovania spoločnosti boli začlenené aj do projektu európskej integrácie. Naopak v krajinách, ktoré sa ocitli pod sférou vplyvu Sovietskeho zväzu, bola pre nadchádzajúce obdobie predznamenaná striktná línia dodržiavania centralistického modelu riadenia štátu. Pre udržateľnosť režimu to bol najideálnejší a najjednoduchší spôsob riadenia spoločnosti, separatistické a autonomistické tendencie a prejavy neboli vítané.

Tento model sa stal charakteristickým aj pre Československo po roku 1948, napriek prítomnosti dvoch národov v spoločnej republike. Z predvídateľných účelov bola ešte výraznejšie než pred rokom 1938 presadzovaná idea jednotného československého národa a štátnosti. Aj vzhľadom k týmto okolnostiam bolo nazerané na udalosti Pražskej jari v roku 1968, ktorých integrálnou súčasťou sa stali aj reformné pokusy o zavedenie československého federalizmu ako najširšieho pokusu o celkovú premenu socializmu sovietskeho typu v krajinách strednej a juhovýchodnej Európy, s veľkými očakávaniami. Federalizácia však vzhľadom k historickým súvislostiam a reálnym okolnostiam nenaplnila pôvodné predstavy a stala sa len akousi formou bez reálneho obsahu. Najmä na českej strane sa táto myšlienka dostatočne neuplatnila, teda sa nestala súčasťou každodenného života občanov. Na Slovensku, kde sa z predchádzajúcej obmedzenej autonómie predsa len vytvorila komplexná štruktúra orgánov (štátnych aj iných), mala federalizácia väčší význam, prispela k formovaniu vlastnej slovenskej inteligencie, ktorá sa stala predstaviteľkou a nositeľkou ideí slovenskej štátnosti." (Jičínský, 1993, s. 67) Tieto zmeny však ani zďaleka nenaplnili pôvodné predstavy slovenskej politickej reprezentácie a obyvateľstva, o ktorých naplnenie sa počas reformného obdobia pokúšali. Potlačenie revolučných myšlienok a následné obdobie normalizácie znemožňovali akékoľvek ďalšie decentralizačné snahy.

Priestor pre nový model štátoprávneho usporiadania sa naskytl po novembri roku 1989 a prechode k demokratickej forme štátneho zriadenia. Táto skutočnosť však vyplavila na povrch nepríjemné zistenie, že predchádzajúci problém neuskutočniteľnosti adekvátnej reformy usporiadania na federálnych princípoch nebol iba problémom prítomnosti komunistického režimu. Ústrední protagonisti a predstavitelia revolúcie, ktorí nedisponovali skúsenosťami z praktickej politiky sa dopustili niekoľkých chýb. Nebola založená žiadna celoštátna (československá) občianska strana (hnutie) a tak nevznikla požadovaná protiváha voči narastajúcemu česko-slovenskému dualizmu v jeho politickej rovine. Bolo prijaté rozhodnutie, na základe ktorého sa skrátilo prvé volebné obdobie na dva roky, pričom sa dalo očakávať, že práve po dvoch rokoch doľahne na obyvateľstvo spoločenská a hospodárska kríza v najvýraznejšej intenzite. Taktiež sa mohlo počítať s radikalizáciou a protestným správaním voličov. Nová, resp. novovznikajúca politická reprezentácia nerozpoznala potrebu zmeny komunistickej ústavy ešte pred prvými voľbami. Ústava

prevzatá od predchádzajúceho režimu nebola spôsobilá pre demokratické rozhodovacie procesy, typické pre tradičné parlamentné systémy. Vzhľadom k jej ustanoveniam o zákaze majorizácie, ktorá poskytovala jednej desatine poslancov Federálneho zhromaždenia, zvolených v jednej z republík, právo absolútneho veta, bola v nej naprogramovaná ústavná kríza. Zákaz majorizácie znemožnil v legislatívnej perióde 1990-1992 prijatie demokratickej ústavy, ktorá by novým štátovým usporiadaním česko-slovenských vzťahov vyhovovala aj slovenským národným záujmom, pričom by zároveň vytvorila predpoklady pre zachovanie spoločného štátu. Vzhľadom k zákazu majorizácie bolo okrem toho potrebné vždy vytvárať česko-slovenskú koalíciu, čo bol jeden z hlavných determinantov prijatia rozhodnutia o rozdelení Československa v roku 1992. (Kipke, Vodička, 1993, s. 12) Vyhlásením nezávislosti dvoch samostatných republík tak skončila dva a pol roka trvajúca diskusia o štátoprávnej podobe česko-slovenských vzťahov. Priniesla so sebou množstvo rozličných konsekvencií, ktoré možno považovať za negatívne a závažné. Rozdelením Československa sa znížila politická váha a utrpela prestíž oboch nástupníckych štátov. Tiež dôležitým negatívnym činiteľom bol kontrast medzi vtedajším prehlbujúcim sa procesom európskej integrácie a touto odľukou, ktorá bola považovaná najmä za zlyhanie česko-slovenskej politiky a jej hlavných protagonistov. (Kipke, Vodička, 1993, s. 14)

Dôležitý pohľad na túto problematiku ponúka historik Rychlík, ktorý za hlavný dôvod rozpadu Československa nepovažuje kompetenčné spory. Príčinu je podľa neho potrebné hľadať v tom, že počas celej existencie spoločného štátu sa nepodarilo vytvoriť silné spoločné československé povedomie u väčšiny obyvateľstva v rámci oboch častí štátu. V rámci porovnávacej perspektívy napokon pripomína, že Československo tak nasledovalo cestu Rakúsko-Uhorska, ktoré sa pred rokom 1918 nedokázalo vysporiadať s problémom identity svojho obyvateľstva." (Rychlík, 2002, s. 334)

Československý prípad však možno začleniť aj do omnoho širšieho a všeobecnejšieho kontextu. Etnicita predstavuje aj na prahu 21. storočia naďalej jeden z hlavných spôsobov sociability a samotné osobné slobody a demokratický poriadok už nie sú dostačujúce k udržaniu mnohonárodnostných štátnych útvarov v ich jednotnosti. Problémy a tendencie ku krízovým stavom dnes možno nájsť aj v ďalších (nielen) európskych demokratických štátoch, ako napr. v Belgicku, Spojenom kráľovstve, Španielsku, Taliansku, Francúzsku. Pre každý z nich samozrejme platí rozličná miera intenzity. V rámci spomenutých krajín minimálne príklad Belgicka dokazuje, že federalizmus na národnostnom princípe taktiež nedokáže natrvalo vyriešiť národnostnú otázku a že týmto riešením nie je ani európska integrácia, pretože tá integruje štáty a nie národy. (Rychlík, 2012, s. 622-623)

Federácie možno podľa systémotvorného základu rozdeliť na administratívno-teritoriálne a národno-štátne. Pointa odlišnosti spočíva v podmienke, podľa ktorej sú prvé vytvárané na základe teritoriálneho a druhé na základe národného princípu. Do skupiny

administratívno-teritoriálnych federácií možno zaradiť väčšinu krajín aktuálne uplatňujúcich tento model usporiadania štátu ako Nemecko, Švajčiarsko, Rakúsko apod. Národno-štátne federácie sú ojedinejšími a príklady ich fungovania možno nájsť v Belgicku či Rusku. Do roku 1993 bolo možné zaradiť do tejto kategórie aj prípad Československa. (Končal, Balitskiy, 2004, s. 55) Uvedené rozlišovacie kritérium nám teda potvrdzuje, že udržateľnosť a jednotnosť federácií utvorených na základe národného princípu sa javí ako komplikovanejšia.

Špecifickou otázkou je možnosť vstupu do federácie a vystúpenia z nej. Federácie sú spravidla otvorené a nevylučujú možnosť pristúpenia nových členov. Môže ísť o štát alebo územie, ktoré je doposiaľ mimo hraníc federácie alebo o premenu federálneho teritória na členský štát, prípadne o premenu iného útvaru na území federácie v jej subjekt. Iná je situácia vo vzťahu k vystúpeniu. Krajiny považované za klasické vzory federatívneho usporiadania (USA, Švajčiarsko) právo na vystúpenie z federácie neuznávali a považovali ho za nezlučiteľné s týmto usporiadaním. Minimálne v prípade USA je však už aj táto otázka potrebné považovať za aktuálnu. Právo na sebaurčenie začali uznávať teoretici a ústavná prax bývalých socialistických federácií, ktoré boli zakladané prakticky výlučne na myšlienke uplatnenia práva národov na sebaurčenie. Konkrétna procedúra v prípade jeho realizácie však zostala prakticky po celú dobu existencie Sovietskeho zväzu neupravená. V roku 1990 prijatý zákon o tejto procedúre nebol rešpektovaný, pretože predpokladal zložitý proces, v ktorom o vystúpení mali spolurozhodovať aj ostatné subjekty federácie spolu s ich najvyššími orgánmi. Aj vzhľadom k spomenutým okolnostiam je teda potrebné túto problematiku vnímať skôr v abstraktnej rovine. Reálne uplatnenie bude zrejme vždy závislé od konkrétnej politicko-spoločenskej situácie a pomeru síl pri presadzovaní politických cieľov a požiadaviek." (Filip, 2002, s. 243-244)

V súčasnosti patrí medzi krajiny s najneistejšou budúcnosťou štátnosti Belgicko. Belgické kráľovstvo je konštitučnou monarchiou s federatívnym štátovým usporiadaním, zakladajúci člen Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ESUO) a jeho hlavné mesto Brusel sídlo sídlo viacerých dôležitých inštitúcií Európskej únie (EÚ). Heterogénne zloženie obyvateľstva nebolo v minulosti do významnejšej miery pertraktované, až v povojnovom období krajina pristúpila k legislatívnym zmenám, ktoré postupne viedli k nadobudaniu autonómneho postavenia jazykových komunít Flámov a Valónov a vyvrcholili až federalizáciou krajiny v roku 1993. Tendencie smerujúce k rozdeleniu krajiny neboli týmto ústavnoprávnym aktom zažehnané, práve naopak, autonómne snahy najmä vo flámskej časti Belgicka nadobúdajú na čoraz väčšej intenzite. V súčasnosti možno považovať túto otázku v belgickej spoločnosti za veľmi aktuálnu. Vzhľadom k určitej apatii a miestami až averzii prevažujúcej u obyvateľstva k tejto téme možno za hlavných iniciátorov separatistických nálad považovať predovšetkým médiá a predstaviteľov politických strán, ktorých agenda je najmä v prípade územia Flámska výrazne orientovaná týmto smerom.

Problematika rozdelenia Belgickej federácie sa tak v uplynulom období stala témou odborných diskusií nielen v prostredí heterogénne zloženého kráľovstva, ale tiež predmetom odborných úvah aj za jeho hranicami. Predpoklady rozpadu krajiny nadobúdali prostredníctvom vyjadrení odborníkov i politikov reálne kontúry a ako modelový príklad pokojného a nekonfliktného "rozchodu" dvoch národov slúžil najčastejšie prípad Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky začiatkom 90. rokov. Najmä u belgických politických predstaviteľov bolo možné sledovať tendencie k inšpiratívnym úvahám nad rozdelením Československa, naopak v radoch odbornej verejnosti prevládali skôr skeptické nálady nad opodstatnenosťou takejto myšlienky.

Aké sú teda podobnosti medzi belgickým a československým príkladom? Ako už bolo spomenuté, hlavnými (a často krát jedinými) iniciátormi autonomistických a separatistických nálad v belgickej spoločnosti sú médiá a politici, resp. politické strany. Tento jav má veľa spoločného so situáciou, ktorá bola charakteristická pre obdobie rokov 1990-1992 v Československu. Taktiež je potrebné pripomenúť, že rovnako ako sa v Belgicku vytratila integrujúca politická strana s federálnym mandátom a federálnym elektorátom, v Československu po roku 1989 nové politické strany s obnovenou či novou legitimitou svoju činnosť vyvíjali výhradne na republikovej (nie federálnej) báze a takisto sa viac spoliehali na svojich republikových voličov. (Reschová, 2008, s. 361)

Z uvedeného je teda zrejmé, že inštitucionálne vzťahy federalizmu, ktoré sú v Belgicku veľmi komplikované, čoraz viac strácajú na schopnosti absorbovať vznikajúce napätie a udržiavať konfliktné línie medzi viacerými úrovňami vládnutia a početnými aktérmi politických procesov. V Československu sa ukázali byť rôzne iniciatívy a aktivity formálneho i neformálneho charakteru nedostatočné na zmiernenie často krát vyprovokovanej a rozdráždenej atmosféry federálnych a republikových úrovní. V belgickom prípade vystupuje do pozornosti zásadný konflikt medzi ľavicou, ktorá vynakladá úsilie o zachovanie federálneho štátu v jeho redistribuovanej a sociálnej funkcii a liberálnou pravicou usilujúcou o presunutie využívania ekonomického potenciálu v rozdelených regiónoch samostatne, ktorá je navyše podporovaná aj nacionalistickými až krajne pravicovými prúdmi a stranami. V prípade zániku Československa taktiež zohrával istú úlohu aj problém odlišného vnímania ekonomickej transformácie a sociálno-ekonomických dôsledkov, ktorých intenzita dopadov na spoločnosť značne rozdeľovala politických predstaviteľov. (Reschová, 2008, s. 361)

Literature:

- Filip, J.: Územní organizace moderního státu a její formy z hlediska organizace státní moci. In: Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy, Brno: Masarykova univerzita, 2002, 264 s., ISBN 80-210-3023-2.
- Jičínský, Z.: Ke ztroskotání československého federalismu. In: Kipke, R., Vodička, K. (eds.): Rozloučení s Československem, Praha: Český spisovatel, 1993, 234 s., ISBN 80-202-0447-4.
- Kipke, R., Vodička, K. (eds.): Rozloučení s Československem, Praha: Český spisovatel, 1993, 234 s., ISBN 80-202-0447-4.
- Končal, V., Balitskiy, A.: Politológia, Bratislava: Slovenská technická univerzita, 2004, 140 s., ISBN 80-227-2147-6.
- Reschová, J.: Je skúsenosť so zánikom čs. federácie prenosná? In: Klíma, K., Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánu Gronsému, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 614 s., ISBN 978-80-7380-094-9.
- Rychlík, J.: Češi a Slováci ve 20. století, Praha: Vyšehrad, 2012, 677 s., ISBN 978-80-7429-133-3.
- Rychlík, J.: Rozpad Československa, Bratislava: Academic Electronic Press, 2002, 458 s., ISBN 80-88880-02-5.

Contact – email

michal.greguska@ucm.sk