

SLOVENSKÉ ORGÁNY V NÁVRHU NOVÉ SOCIALISTICKÉ ÚSTAVY

dr. Jiří Grospič, kandidát právních věd
vědecký pracovník Ústavu práva ČSAV

Ve svém diskusním příspěvku bych se chtěl dotknout některých konkrétnějších historických aspektů i aspektů současného řešení nové úpravy slovenských národních orgánů.

Řešení národnostní otázky a tomu odpovídající státněprávní formy byly v politice naší strany vždy v souladu se základními úkoly v jednotlivých historických etapách revolučního boje dělnické třídy a pracujícího lidu. Je proto přímo zákonité, že nová ústavněprávní úprava slovenských národních orgánů plně odpovídá dosaženému stupni vývoje naší socialistické společnosti a v jejím rámci i řešení národnostní otázky.

Významným momentem při tom však je skutečnost, že navazuje na všechny dosavadní prvky státněprávní úpravy, které se při dovršování výstavby socialismu osvědčily a jsou s to i nadále v rozvinuté socialistické společnosti přispívat k zabezpečení všech potřeb slovenského národa a k úplnému vyřešení národnostní otázky v Československu.

Charakteristické je však i to, že nová ústavní struktura Slovenské národní rady na novém vyšším vývojovém stupni navazuje na hluboce demokratickou revoluční tradici Slovenské národní rady za Slovenského národního povstání. Tehdejší organizační struktura SNR v důsledku objektivní revoluční situace a v důsledku objektivních revolučních potřeb ztělesňovala totiž spojení zákonodárné, usnášecí povinnosti s činností organizátorskou, výkonnou a správní. Funkci řídicího výkonného orgánu plnilo předsednictvo SNR jako bezprostřední orgán pléna SNR a rovněž pověřenci a pověřenectva byli výkonnými orgány Slovenské národní rady pro jednotlivá odvětví, což bylo nejen legislativně zakotveno, nýbrž i uskutečňováno v revoluční praxi povstání. I když tehdejší činnost SNR byla přirozeně poznamenána účastí slovenské buržoazie i nesprávnými politickými zásahy nacionalistů v KSS, přece co do formy SNR a její orgány plnily úlohu lidové instituce, sjednocující ve svých rukou státní moc i správu osvobozeného území Slovenska, což plně odpovídalo revolučním potřebám ozbrojeného boje proti nacistickým okupantům i plnění úkolů nastupující národní a demokratické revoluce. Zatímco tenkrát šlo o revoluční formu, vzniklou z re-

voluční spontaneity lidových mas a jejich bezprostředních revolučněmocenských orgánů — národních výborů, jde dnes již o součást uvědomělého procesu prohlubování naší socialistické demokracie, přivádějící na nový, vyšší stupeň realizaci leninského principu spojení zákonodárství a správy v socialistických zastupitelských institucích, jako institucí pracujících.

Není také nahodilé, že v dalším vývoji jedním z hlavních prostředků slovenské buržoazní reakce v jejích pokusech o zneužití slovenských národních orgánů byla tendence zparlamentnit Slovenskou národní radu, oddělit ji od vlivu slovenských pracujících mas a učinit ji povolným nástrojem buržoazní nacionalistické politiky, narušující jednotnost naší republiky a poškozující nejvlastnější zájmy našich národů.

Pozdější organizační a kompetenční vyčlenění sboru pověřenců a pověřenectev bylo ovšem nutné a sehrálo významnou pozitivní úlohu. Nebylo by nic chybnějšího, kdybychom se — tak říkajíc — očima dnešních ekonomických, politických, kulturních a jiných podmínek pokoušeli kritizovat dřívější strukturu slovenských národních orgánů, která odpovídala jiným objektivním podmínkám a v jejich rámci splnila své poslání. Je např. naprosto zřejmé, jaký závažný politický význam mělo vyčlenění pověřenců v počátcích lidově demokratického Československa, jež umožnilo plné podřízení státní správy na Slovensku vládě, v níž měla rozhodující postavení dělnická třída a KSČ. Nemalý význam mělo i samostatné vyčlenění pověřenectev, které v pozdějším ústavním vývoji lidové demokracie umožnilo jejich strukturu pružně přizpůsobovat dosaženým ekonomickým změnám a postupně v souladu s úspěchy budování socialistické ekonomiky zvyšovat podíl oborů a úseků státní správy, řízených bezprostředně na celém území státu ministerstvy. Dřívější struktura slovenských národních orgánů splnila své úkoly při zajišťování potřeb Slovenska a slovenského národa ve výstavbě socialismu. Slovenské národní orgány byly účinným nástrojem mobilizace slovenských pracujících i jejich organizovaného zapojování do správy státní a řízení hospodářských záležitostí. Slovenské orgány státní správy se pak také staly praktickou školou výchovy vysoce kvalifikovaných kádrů slovenského národa v jednotlivých oborech státní správy, které se v důsledku řídicí činnosti ústředních správních orgánů a především zásluhou vedoucí role komunistické strany naučily spojovat zvláštní zájmy a potřeby Slovenska se zájmy celostátními, celospolečenskými.

Pronikavé úspěchy v socialistické výstavbě Slovenska i celé republiky byly také materiálním základem poslední ústavní úpravy z r. 1956, k níž byla podnětem celostátní konference KSČ v r. 1956, která orientovala vývoj naší socialistické státnosti na důsledné prohlubování socialistické demokracie zejména zvyšováním pravomoci nižších článků státního aparátu, zvláště národních výborů, a posilováním jejich autority jako volených zastupitelských orgánů lidu.

Hlavní stránku těchto opatření z r. 1956 je třeba spatřovat ve výrazném zvý-

šení autority a pravomoci Slovenské národní rady jako zastupitelského sboru pracujících Slovenska. Zvýšení pravomoci a odpovědnosti slovenských národních orgánů v jejich tehdejší struktuře bylo také významným opatření k rozšíření kompetence nižších stupňů našeho státního aparátu. Bylo také nezbytné k tomu, aby nejrychlejším a prakticky nejúčinnějším způsobem v rámci vžitých státně-právních forem byla plně rozvinuta iniciativa slovenského lidu a uvolněny všechny hospodářské, kádrové a jiné rezervy Slovenska k dobudování socialismu na Slovensku i v celé republice.

Na tuto hlavní stránku tehdejších opatření, spočívající právě ve zdůraznění úlohy Slovenské národní rady, navazuje i naše nově navrhovaná ústavní úprava slovenských národních orgánů. Nové ústavní řešení struktury a pravomoci slovenských národních orgánů, resp. Slovenské národní rady, však navazuje plně i na jinou, neméně významnou stránku dřívějších opatření, sledujících upevnění jednotnosti ústředního řízení celé soustavy státních orgánů i hospodářských organizací a zkvalitnění tohoto centrálního řízení. I ústavní zákon č. 33/1956 Sb. nijak neoslabil význam ústředního celostátního řízení nejvyššími orgány státní moci a správy, naopak jej posílil a zdůraznil význam jednotného celostátního řízení státní správy v jednotlivých jejích oborech. Ústavní zákon z r. 1956 vyzdvihl zejména důležitost ústředního řízení státní správy vládou v hlavních a zásadních věcech v celostátním územním komplexu, v jednotlivých oborech a úsecích státní správy pak odpovědnost a řídicí úlohu jednotlivých ministrů. Charakteristické je i to, že zrušil výpočet oborů státní správy, spadajících do pravomoci sboru pověřenců, resp. pověřenců, který původně stanovila Ústava 9. května (§ 95 odst. 2). Tento ústavní zákon také rozšířil okruh odvětví a úseků státní správy, řízených vládou a ministry přímo na celém území státu, ústavně legalizoval dosažený stav a současně otevřel cestu k tomu, aby v souladu s dosaženým stupněm hospodářského, politického a kulturního rozvoje naší socialistické společnosti byly další obory a úseky státní správy řízeny přímo celostátně.

Dovršení socialistické výstavby a výrazné prohlubování socialistického demokratismu v posledních letech však vytvořilo nové podmínky, které si nezbytně vyžadují zásadní reorganizaci slovenských národních orgánů a uzpůsobení jejich struktury a pravomoci rozvinuté socialistické společnosti. V čem spočívají především tyto nové podmínky? Tyto nové podmínky se projevily především v tom, že se Slovensko stalo v uplynulých letech vyspělou průmyslovou a kulturní zemí na bázi socialistických výrobních vztahů, stalo se nedílnou součástí výrobní základny Československa. Za uplynulou dobu byly do značného stupně již odstraněny podstatné rozdíly mezi hospodářskou a kulturní úrovní Slovenska a českých krajů. Při vzniku Československé republiky podle ekonomických odhadů zaostávalo Slovensko za českými kraji o 50 — 70 let a tato disproporce se nerovnoměrným a krizovým vývojem kapitalistického Československa dále zvětšovala. Naproti tomu dnes mohutný rozvoj socialistického hospodářství nám

umožňuje vytyčovat zcela reálnou perspektivu, která povede v r. 1975 (a v řadě výrobních odvětví již v r. 1965) k úplnému dosažení stejného stupně výrobních sil a rovného zabezpečení materiální a kulturní úrovně všeho lidu na celém území státu.

Úplné vítězství socialismu nastolilo přirozeně mezi našimi národy vztahy plné důvěry, jejichž výrazem je pevná morálně politická jednota českého a slovenského lidu.

Nová ústavní úprava v nejzákladnějších rysech navazuje na rozšíření pravomoci slovenských národních orgánů z r. 1956, postupující po linii dalšího prohloubení socialistického demokratického zvýšení úlohy a pravomoci Slovenské národní rady. Současně však navrhovaná ústavní úprava ještě daleko výrazněji vychází z nové skutečnosti rozvoje naší ekonomiky i socialistické státnosti.

1. Především vychází z toho, že odstraňování rozdílů v hospodářské a kulturní úrovni Slovenska dosáhlo již takového stupně, že postupně mizí slovenská specifika především v hospodářské oblasti. Proto již dnes jsou v celé řadě hospodářských odvětví celé republiky v podstatě stejné podmínky, zatímco zvláštnosti jsou převážně již jen místního charakteru a jejich řešení je většinou plně v silách našich národních výborů.

2. Vychází ze zvýšené úlohy a pravomoci všech článků národních výborů, které ve stále větší míře zajišťují širokou účast pracujících mas Slovenska na správě státu a touto cestou také stále více uspokojují i specifické zájmy a potřeby slovenského národa. K tomu přistupuje také okolnost, že pravomoc národních výborů bude na základě letošního dubnového usnesení ústředního výboru strany ještě výrazněji rozšířena, což vyvolává současně nutnost dále upevnit jejich jednotné celostátní řízení v rozhodujících otázkách.

Z těchto nových podmínek nezbytně vyplynula nutnost přetvořit strukturu slovenských národních orgánů, která již těmto novým podmínkám neodpovídá. Je zřejmé, že další existence sboru pověřenců a pověřenectev by bránila rozšíření pravomoci národních výborů na jedné straně a současně upevnění jejich jednotného celostátního řízení na straně druhé. Vedlo by to také k nežádoucí duplicitě ústředního řízení i k duplicitě kompetence slovenských národních orgánů s pravomocí národních výborů, zejména krajských. Setrvat na dosavadní struktuře sboru pověřenců a pověřenectev by bylo dogmatickým nepochopením leninského řešení národnostní otázky, nespočívajícím v lpění na určitých státně-právních formách a počtu státněprávních institucí, nýbrž v zabezpečení skutečné rovnosti národů.

Proto navrhovaná ústavní reorganizace slovenských orgánů, která plně respektuje svébytnost slovenského národa a zajišťuje jeho skutečnou rovnoprávnost, opírá se především o zvýšení pravomoci a autority Slovenské národní rady. Zvýšení úlohy Slovenské národní rady spočívá v tom, že v sobě sjednocuje

funkce orgánu státní moci i správy, že svou organizační výstavbou i kompetencí je zákonodárným a výkonným orgánem zároveň.

Zrušením sboru pověřenců a pověřenectev a skutečností, že důležité části jejich pravomoci z hlediska rozvoje Slovenska a uspokojování potřeb jeho lidu převzala přímo Slovenská národní rada, byl výkon státní moci a správy slovenskými národními orgány plně sjednocen v rukách Národní rady.

Autorita Slovenské národní rady je ústavním návrhem podepřena především tím, že se nyní SNR stává skutečným orgánem nejen usnášejícím, ale pracovním orgánem výkonným a prováděcím. Tuto funkci plní především předsednictvo SNR a pověřenci SNR, tedy vesměs bezprostřední orgány SNR. Úloha Slovenské národní rady ve smyslu návrhu nové ústavy je především dvojí:

1. Zabezpečovat národní a regionální potřeby slovenského národa a vůbec Slovenska, jež by nebylo účelné a pružné zabezpečovat z celostátního centra. To je vyjádřeno zejména v její pravomoci zákonodárné, v pravomoci schvalovat rozpočet SNR a jí přímo řízených institucí, v úkolu zabezpečovat všestranné podmínky pro rozvoj maďarské a ukrajinské národnosti a v jiných obdobných pravomocích.

2. Pomáhat nejvyšším státním orgánům a národním výborům zajišťovat všechny úkoly další hospodářské a kulturní výstavby na Slovensku. V této souvislosti vystupuje do popředí její mobilizační a organizační úloha vůči pracujícím masám na Slovensku a dále její iniciativní funkce vůči nejvyšším státním orgánům. Tyto úkoly SNR se pak promítají zejména v její pravomoci účastnit se přípravy státního plánu a v jeho rámci projednávat souhrnně rozvoj národního hospodářství a kultury na Slovensku a podávat návrhy celostátních zákonů Národnímu shromáždění.

Význačným rysem nové ústavní úpravy SNR je její užší jednota s nejvyššími orgány státní moci a správy, která je zajišťována zejména ustanovením o tom, že funkce člena předsednictva SNR je plně slučitelná s členstvím ve vládě a obdobně je výslovně zdůrazněno, že poslanec SNR může zároveň plnit funkci poslance NS. Tato ustanovení a zejména jejich předpokládaná realizace, která bude znamenat, že předseda SNR bude místopředsdou vlády a další členové předsednictva SNR členy vlády, jsou výrazem jednoty ústředí, oblastí a míst v socialistickém státě, v němž se odstranění vykořisťovatelských tříd a vítězství socialistických výrobních vztahů stalo základem i odstranění rozporu mezi centrálními orgány, který je typický pro buržoazní stát. U nás byla tímto způsobem nastolena principiální jednota a soulad mezi místními, oblastními a ústředními orgány, soulad mezi celostátními a místními zájmy. Jsou také výrazem stále se prohlubující jednoty naší socialistické zastupitelské soustavy, která je organizačně politickou kostrou celého státního mechanismu.

V této souvislosti je nezbytné zdůraznit okolnost, že by totiž bylo zcela nesprávné spatřovat pouze v SNR a jejích orgánech jediného představitele a je-

dinou záruku svébytnosti a rovnoprávnosti slovenského národa v socialistickém státě. Zájmy a potřeby slovenského národa, jeho svébytnost a rovnoprávnost jsou zajišťovány celou soustavou socialistické státnosti, jejími státními orgány i dobrovolnými společenskými organizacemi. Tak bezprostředními uskutečňovateli národních a regionálních potřeb Slovenska jsou především národní výbory na Slovensku. Nejvyšší státní orgány, v nichž je zabezpečena představitelům slovenského národa spravedlivá a rovnoprávná účast, byly a jsou vrcholnými představiteli svébytnosti slovenského národa zajišťujícími překonávání opožděnosti hospodářského a kulturního rozvoje Slovenska a tím i plné zabezpečení všestranné národní rovnoprávnosti.

Obdobně by také bylo nesprávné vidět slovenské národní instituce pouze v SNR a jejích státních orgánech. Slovenské národní instituce, jejichž hlavním smyslem je všemi formami a prostředky zapojovat pracující masy Slovenska do každodenní stálé účasti na správě státních záležitostí a řízení našeho národního hospodářství, jsou také masové společenské organizace a nestátní organizace, sdružené pod vedením územní organizace KSC — KSS ve Slovenské národní frontě. Celá soustava státních i nestátních orgánů a organizací na Slovensku pak zajišťuje nikdy nebývalou účast slovenských pracujících na správě státních a hospodářských záležitostí a v souladu s celostátními zájmy i zvláštní potřeby Slovenska a slovenského národa.

Zmíněná dvojí úloha SNR: jednak zabezpečování národních a regionálních potřeb, jednak zajišťování celostátních úkolů v celoslovenském měřítku se odráží i v pravomoci výkonných orgánů SNR — předsednictva, komisí a pověřenců SNR.

Předsednictvo SNR je řídicím výkonným orgánem SNR skládajícím se z 16 členů, z nichž někteří jsou zároveň pověřenci. Předsednictvo SNR v rámci pravomoci SNR sjednocuje a koordinuje práci komisí a pověřenců v rozsahu stanoveném vládou mu přísluší jmenovací a navrhovací působnost na Slovensku.

Komise SNR mají být pracovními orgány s funkcemi iniciativními, kontrolními a výkonnými na jednotlivých úsecích státního a společenského života, kde se právě může působnost SNR tvořivě uplatňovat a přispívat v organizování slovenského lidu k plnění náležitých úkolů. Předpokládá se proto vytvoření komisí na úsecích plánování, financování a rozpočtování, zemědělství, výstavby, školství a kultury, zdravotnictví a dále pak zřízení právní a mandátové komise. Úkolem komisí, v jejichž čele budou zpravidla stát pověřenci SNR, bude všemožně napomáhat plnění úkolů hospodářské a kulturní výstavby na Slovensku a v těchto věcech předkládat usnesení a návrhy SNR a jejímu předsednictvu.

Zvláštní postavení bude mít plánovací komise SNR, která v zájmu zabezpečení jednotnosti plánování na celém území státu bude současně i oblastním orgánem Státní plánovací komise. To je naprosto nezbytné vzhledem k centrální řídicí funkci, kterou má plánování v socialistickém státě. Pracovní charakter SNR

a jejich orgánů je zabezpečen také tím, že všichni poslanci SNR jsou přímo povinni pracovat v některé komisi SNR, a dále v tom, že pověřenci SNR jsou současně členy předsednictva SNR. Toto ustanovení, pokud jde o povinnost práce poslanců v komisích, je zevšeobecněním a ústavním zakotvením dosavadní praxe, která se již v SNR vytvořila v její činnosti při dovršování socialistické výstavby.

Pověřenci SNR budou působit v oborech státní správy, jež vymezí zákon a které se budou z velké části kryt s komisemi SNR, neboť se předpokládá, že pověřenci SNR budou předsedy zmíněných příslušných komisí SNR. To ještě více zdůrazňuje jejich význam nejen jako orgánů kontrolních a iniciativních, nýbrž přímo jako orgánů výkonných.

Pravomoc pověřenců bude odvozena jednak od pravomoci SNR, jednak od pravomoci vlády, která blíže stanoví rozsah působnosti pověřenců SNR v hospodářské a kulturní výstavbě Slovenska. Pomocným výkonným aparátem komisí SNR a příslušných pověřenců budou odbory SNR, které však nebudou samostatnými správními útvary, nýbrž součástí jednotného pomocného aparátu SNR, pomáhajícího pružně zabezpečovat výkonné funkce SNR a jejich orgánů podle směrnic těchto orgánů. Vzhledem k tomu, že půjde skutečně o pomocný aparát, nejsou v návrhu ústavy zakotveny podrobnosti právní úpravy. Právní úprava bude věcí pracovního a jednacího řádu Slovenské národní rady.

Z závěru bych chtěl zdůraznit, že navrhovaná ústavní úprava Slovenské národní rady a jejich orgánů je projevem dalšího tvůrčího rozvinutí leninských myšlenek řešení národnostní otázky v našich konkrétních podmínkách. Všechna navrhovaná ústavní ustanovení významně posilují autoritu Slovenské národní rady a prohlubují její socialistický charakter. Nová struktura slovenských orgánů je zárukou zabezpečení specifických národních a regionálních potřeb Slovenska v nerozlučné jednotě s celostátními požadavky a potřebami. Ve spolupráci s nejvyššími orgány a celou soustavou našich socialistických státních orgánů směřuje k tomu, aby nedílná politická jednota našich národů byla plně zabezpečena a aby byly vytvářeny podmínky pro jejich vzájemné přibližování při dovršování socialismu ve všech sférách našeho života a při jejich společném postupu ke komunistickým cílům.