

VZNIK ČESKOSLOVENSKA, JEHO ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZÁKLADY A REAKCE MENŠIN

Ústředním historickým mezníkem v dějinách československého státu je datum 28. říjen 1918. V tento den vyšlo „Provolání Národního výboru Československého o samostatnosti československého státu“, kterým byl formálně vyhlášen vznik nového státního útvaru. Čtenáři se v dokumentu mohli mimo jiné dočíst: „*Stát československý vstoupil dnešního dne v řadu samostatných, svobodných, kulturních států světa. Národní výbor, nadaný důvěrou veškerého lidu československého, přejal jako jediný a oprávněný a odpovědný činitel do svých rukou správu svého státu.*“

Mezi základní zákony vydané Národním výborem patřil zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. z 28. října 1918 o zřízení samostatného československého státu (tzv. recepční zákon), který mimo jiné stvrzoval, že „*veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“. Tento zákon znamenal položení základu československé ústavnosti a stal se zdrojem dalšího zákonodárství.

Národní výbor rovněž nařídil zákonem z 9. listopadu 1918 (zákon č. 36/1918 Sb. z. a n.), jak se ustaví Národní shromáždění (NS): „*Kancelář Národního výboru vydá členům Národního shromáždění (poslancům) průkazní list, opatřený podpisy dvou členů předsednictva Národního výboru, který opravňuje poslance ke vstupu do Národního shromáždění.*“

Na své poslední schůzi pak Národní výbor 13. listopadu 1918 projednal a schválil prozatímní ústavu, která byla vyhlášena o den později (zákon č. 37/1918 Sb. z. a n.). Národní výbor se na jejím základě změnil na jednokomorové Národní shromáždění a rozšířil se na 256 členů, přičemž klíč zastoupení byl zvolen podle výsledku voleb do Říšské rady z roku 1911; v případě slovenských členů pak zcela libovolně. Hovoří se o Revolučním Národním shromáždění (RNS), které zasedalo až do dubna 1920. ***Zástupci národnostních menšin v RNS zastoupení nebyli, neboť odmítali existenci nového státu i účast v jeho orgánech. Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. ostatně hovořil „jménem československého národa“ a RNS jeho jménem jako státního národa vystupovalo.*** Maďaři a především Němci, kterých žilo v novém státě víc než Slováků, byli považováni za národnostní menšinu. ***Právě obavy z případných obstrukcí a nemožnosti dosažení potřebné většiny k přijetí především ústavních zákonů hrály důležitou roli při neúčasti národnostních menšin v Revolučním Národním shromáždění.*** Z ústavněprávního hlediska nedošlo bezprostředně po vzniku Československa k žádným změnám v postavení menšin; jejich práva se i nadále řídila čl. 19 zákona o všeobecných občanských právech z prosince 1867 (z. č. 142/1867), který upravoval práva národních kmenů (v originále *Volksstämme*).

Zárodkem jedné ze stěžejních budoucích vážných třecích ploch na československé politické scéně, výrazně podlamující koncepci československého státu a státnosti, však byla skutečnost, že ***se vznikem československého státu vše české „měnilo v československé, zůstávajíc převážně českým.*** Nový stát byl představován jako obnovený, což i formálně upomínalo na českou státnost jako jeho historický fundament. Hesla o odčinění Bílé hory a další obdobné příklady z dějin, vázané třeba k husitství nebo k národnímu obrození, byla srozumitelná jen české veřejnosti“. ***Slovenský charakter se v tomto přístupu významně ztrácel.*** Projevovalo se to dlouhodobými spory mezi nejsilnější slovenskou stranou – Slovenskou ľudovou stranou (později Hlinkovou slovenskou ľudovou stranou) a československou vládní politikou. Např. již v roce 1919 podnikl Andrej Hlinka ilegální cestu do Paříže, kde chtěl na mírové konferenci prosazovat slovenské státoprávní požadavky. Další kroky slovenské politiky se během let 1918–1938 soustředily jak do politických proklamací a akcí, tak do několika legislativních návrhů autonomie, konkrétně z let 1922, 1930 a konečně 1938. Postavení Slovenska a Slováků nebylo tématem pouze pro luďáckou politiku, ale aktivně se k tomuto problému stavěl např. slovenský agrárník a později i premiér Milan Hodža. Ten se snažil o prosazení paritního zastoupení Slováků ve státní správě, popř. prosazoval

přístup tzv. regionalismu v rámci nižších samosprávných celků. *Jisté zvláštní postavení slovenského území uvnitř Československa se také projevilo v té skutečnosti, že pouze na Slovensku se realizovalo z hlediska vnitřní správy župní zřízení, nahrazené v roce 1928 krajským systémem.*

Třecí plochy česko-slovenského vztahu se projevovaly prakticky ve všech oblastech života. Velké spory probíhaly např. v procesu příprav pravidel slovenského pravopisu, v oblasti náboženského života, kde existovaly výrazné rozdíly mezi slovenskou religiozitou a českým vlažným přístupem k církvi, popř. v sociální oblasti, kde se mladá slovenská generace ve 30. letech kriticky stavěla k angažování množství Čechů ve státní správě na území Slovenska. Československé vlády, resp. největší politické strany ovšem všechny tyto projevy neshledávaly tak zásadními, aby připravily nějaký skutečně aktivní přístup řešení tohoto vnitřního rozporu mezi Čechy a Slováky. *Hlavními tématy byly stále menšiny německá a maďarská, slovenský národ nebyl logicky ve smyslu teorie o jednom československém národě za menšinu považován. Šlo přitom o fatální podcenění slovenských snah po skutečné samosprávě svého území.* Pokud jde o počty obyvatel, při sčítání lidu byli Slováci zahrnováni pod kategorií československé národnosti, přesto nás podrobnější statistiky o počtech Slováků na slovenském území informují např. v roce 1921, *kdy bylo na Slovensku 1,941.942 Slováků* a 71.733 Čechů. V roce 1930 máme pak již jen jednotné číslo pro Čechy i Slováky, a to z 3,332.034 obyvatel na Slovensku celkem 2,337.816.

Složité česko-slovenský vztah vyvrcholil pod tlakem vnějších událostí v roce 1938 úspěšnou ústavně zakotvenou autonomií pro Slováky, když byl na půdě Národního shromáždění 19. listopadu 1938 schválen ústavní zákon o autonomii Slovenska, který vstoupil v platnost 22. listopadu 1938. Dne 14. března 1939 byl tento proces dokončen vyhlášením samostatného slovenského státu. *Vnější okolnosti německé agrese měly však i své vnitřní důvody složité národnostní situace Československa. Podcenění slovenského problému bylo jedním z nich.* Při odkazu na výše uvedený citát, který ztotožňuje vše československé se vším českým, je nutné krátký pohled na česko-slovenský vztah uzavřít konstatováním, že v případě Slovenska to v žádném případě neplatilo.

Československá veřejnost oprávněně chápala nový stát jako svůj výtvor, avšak již méně oprávněně jako svého druhu své výlučné vlastnictví. Premiér Kramář sice na první schůzi Revolučního Národního shromáždění prohlásil, že „*nechceme své krajany německé – postaví-li se loyálně na půdu našeho státu – nijak zkracovati v kulturním a jazykovém jejich rozvoji*“, ale zároveň dodal: „*Náš stát ovšem bude českým státem ... tak, jak jsme si jej vydobyli krví a utrpením ... Ale naší hrdostí a touhou by bylo, aby nikdo zde u nás, kdo není Čechem, necítil se utiskovaným a nesvobodným.*“ Jeho prohlášení zřetelně odráželo tehdejší nálady. *Nový stát měl být podle Kramářových slov, ale i podle pozdějšího vyjádření prezidenta Masaryka státem československým; ostatní obyvatelé měli zaujmout postavení národnostních menšin, kterým se mělo dostat přiměřených práv.*

Negativní stanovisko národnostních menšin k rodícímu se Československu predestinovala nikoliv jen skutečnost absence národnostní politiky revolučních ústředních orgánů vznikajícího státu. Podle Jaroslava Kučery hrála důležitou roli také okolnost, že nové vedení státu provádělo kroky, směřující ke konstituování privilegovaného postavení Čechů a Slováků. *Revoluční Národní shromáždění totiž jednomyslně přijalo prohlášení, v němž potvrdilo, že „Československá republika bude státem občansky i národnostně spravedlivým“, ale současně dodalo: „...vše to při vůdčím postavení československého národa a jeho jazyka“.*

Na konci března 1919 se k ideji národního státu jasně přihlásil Nejvyšší správní soud (NSS), když v jednom svém usnesení dospěl k závěru, že „národní stát má právo uplatnit svůj národní charakter a menšiny nemohou nárokovat, aby v ohledu národním a zejména jazykovém byly ve všech směrech a naprosto postaveny na roveň příslušníkům národa československého“. Nositelem svrchovanosti v novém státě byl podle tohoto názoru československý národ. Referent soudní rada Bedřich Říha dospěl ve svém referátu k závěru, že „*dosavadní zákony a nařízení platí v státu československém jen a toliko z vůle tohoto*

státu ... okolnostmi vynucené uznání rakouské ústavy a jejich jazykových předpisů nemá právního účinku“. **Československo mělo podle NSS menšinám poskytnout jistá práva, ale pouze do té míry, aby samo neztratilo svůj národní charakter.**

Národnostní menšiny v meziválečném Československu

Nejpočetnější národnostní menšinou v první Československé republice byli Němci. Podle sčítání obyvatel z roku 1921 žilo v Československu 3 123 568 obyvatel německé národnosti. Němci se tak na celkovém počtu 13 374 364 obyvatel Československé republiky v roce 1921 podíleli zhruba 23 %. Drtivá většina obyvatel s německou národností žila zejména v historických zemích, tj. v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Jednalo se o tzv. sudetské Němce. K německé národnosti se však hlásili i obyvatelé na Slovensku. Zde žili tzv. karpatští Němci. Ti tvořili početnější komunitu zejména v Bratislavě, na středním Slovensku a na Spiši. Počet obyvatel hlásících se k německé národnosti na Slovensku činil v roce 1921 139 900. Tento počet představoval bezmála 5 % z 2 958 557 veškerého obyvatelstva na Slovensku. Nevýrazný počet Němců žil i na Podkarpatské Rusi. V roce 1921 byl jejich počet 10 460.

Druhou početně největší národnostní menšinu v meziválečném Československu tvořili Maďaři. V roce 1921 se k maďarské národnosti přihlásilo 745 431 lidí, tj. 5,5 % obyvatel republiky. Stejně jako německá menšina v historických zemích československého státu byla maďarská menšina nejvýznamnější národnostní menšinou na Slovensku. Maďaři zde podle sčítání lidu v roce 1921 tvořili takřka čtvrtinu obyvatelstva. Početně silní však byli Maďaři i na Podkarpatské Rusi. Zde jich v roce 1921 žilo 102 144. Na celkovém počtu obyvatelstva tohoto nejvýchodnějšího cípu republiky, který v roce 1921 činil 599 808 lidí, se tak maďarská menšina podílela přesně 17 %.

*Třetí výraznou národnostní menšinou první Československé republiky byli Rusíni. K rusínské národnosti se v roce 1921 hlásilo celkem 461 849 obyvatel Československa. Rusíni tvořili většinové obyvatelstvo na Podkarpatské Rusi, kde jich žilo 372 884 z celkového počtu již výše v textu uvedených 599 808 zdejších obyvatel. V početnější komunitě pak žili Rusíni ještě na Slovensku, zejména v jeho severovýchodní části. **Národnostní mapu Československa dotvářeli výrazněji ještě Poláci. Ti představovali čtvrtou největší národnostní menšinu meziválečného Československa. V roce 1921 se k polské národnosti přihlásilo 75 873 obyvatel.** Příslušníci polské menšiny žili zejména v severovýchodní pohraniční oblasti Moravy, resp. ve slezském pohraničí a na Slovensku v oravském regionu.*

Německá menšina a vznik Československa

*Čeští a moravští Němci své začlenění do vznikajícího Československa dlouho odmítali a „předpokládali, že zůstanou součástí Rakouska, které se připojí k Německu“. Výsledkem tohoto postoje se v říjnu 1918 stalo vyhlášení čtyř německých samosprávných regionů: Sudetenland (centrum Opava), Deutschböhmen (centrum Liberec), Böhmerwaldgau (centrum Prachatice) a Deutschsüdmähren (centrum Znojmo). Tento pokus o dezintegraci ztroskotal; do konce roku 1918 byly provincie obsazeny vojskem, což přineslo určité zklidnění a prakticky zamezilo dalším akcím českoněmeckých politiků ve Vídni. Zástupci německých stran však stále doufali, že mírová konference v Paříži zaručí německé menšině právo na sebeurčení. To se nestalo a k definitivnímu začlenění území s převážně německým obyvatelstvem do Československa došlo na základě mírové smlouvy s Rakouskem (září 1919). **Představitelé nového státu se však o dohodu se sudetskými Němci pokusili.** Již 30. října 1918 jednal s „muži 28. října“ sudetoněmecký politik Rudolf Lodgman von Auen. Antonín Švehla prý nabídl Lodgmanovi von Auen spolupráci: „**Národ československý provedl revoluci. Věc skoncována, zveme vás ke spolupráci.**“ Nabídka se však nesetkala s kladnou odezvou. Lodgman von Auen požadoval uznání tzv. „uzavřeného německého území“ za zvláštní administrativní jednotku. V listopadu 1918 se pak zástupci nového státu sešli s představiteli sudetských Němců, které vedl vůdce německých sociálních demokratů Josef*

Seliger. Jeho požadavky, které se podobaly Lodgmanovým, však **Alois Rašín** odmítl a naopak **požadoval, aby Němci bezpodmínečně uznali československý stát.** „*Jen poté bude česká vláda připravena zajistit Němcům v rámci legislativy jistou míru jejich národního a kulturního vývoje*“, prohlásil. *Je však potřeba říci, že německé požadavky, dovedené do krajnosti, by naopak ohrozily životaschopnost nového státu. Představitelé sudetských Němců, Rudolf Lodgman von Auen nebo Josef Seliger, neprosazovali dohodu, nýbrž odtržení pohraničních území. V tomto okamžiku nebylo možné, aby se obě strany dohodly – Němci nemohli v tuto chvíli souhlasit se vznikem Československa, státu, který nechtěli a jehož obyvateli se necítili být, a jejich činnost, směřující k dezintegraci nového státu, musela proto zákonitě vyvolat odpor jeho vedoucích představitelů.*

Maďarská menšina a vznik Československa

Politická váha německé menšiny, byť se její zástupci, stejně jako v případě menšiny maďarské, neúčastnili ústavněprávního konstituování meziválečného Československa, resp. do poloviny roku 1920 oficiálního ústředního politického života vznikajícího státu, byla během existence první republiky vzhledem k jejímu nezanedbatelnému početnímu zastoupení samozřejmě mnohem větší než politická váha menšiny maďarské. Ve vztahu československých vlád vůči národnostním menšinám proto dominovala především otázka německá. Maďarská otázka zůstala za první Československé republiky spíše ve stínu politiky německých menšinových stran a poměru československých vlád vůči německé národnostní menšině a jejím politickým představitelům.

Nezanedbatelný rozdíl mezi politickou vahou maďarské a německé menšiny v meziválečném Československu dobře ilustruje i poměr zastoupení jejich politických reprezentantů v Národním shromáždění (NS). *Maďarské strany měly v průběhu všech čtyřech volebních období v NS po 9 až 10 mandátech, což bylo 3 až 3,3 % všech mandátů československého zákonodárského shromáždění. Naproti tomu německé strany obsadily v NS 20 až 24 % všech mandátů, tedy prakticky vždy takřka až čtvrtinu všech křesel zákonodárského sboru země.*

Oproti sudetským Němcům, kteří byli v českých zemích menšinou i před rokem 1918 (byť měli v rámci společné česko-rakouské politické scény privilegované postavení), resp. byli menšinou od samého počátku své historie v rámci českého státu, jehož nedílnou součástí tvořili již od středověku, takže se jejich role via facti nezměnila ani po vyhlášení samostatné Československé republiky, byli Maďaři na Slovensku vznikem československého státu situováni prakticky ze dne na den do zcela nové a neznámé role, do role národnostní menšiny v rámci zcela nového státního útvaru, který byl založen na diametrálně odlišném historicko-politickém základě a dědictví českého státu, jež byly pro maďarskou menšinu sociokulturně cizí.

V době konstituování ústavněprávních základů republiky a postupného vojensko-administrativního přičleňování bývalých severouherských území k Československé republice, které neprobíhalo zdaleka bez problémů a bylo poznamenáno i vojenským konfliktem mezi Československem a Maďarskou republikou rad na jaře roku 1919, byl předním představitelům maďarské menšiny nabídnut prostor pro veřejnou činnost pouze na úrovni nové místní samosprávy na Slovensku. To, že *maďarská menšina stála na periferii centrálního politického dění konstituující se republiky*, vyplývalo z několika skutečností. Německá menšina byla početně nejen výraznější než maďarská, ale byla po staletí integrální součástí historických zemí nově vznikající republiky, tedy Čech, Moravy a Slezska. Naproti tomu maďarská menšina byla po staletí integrální součástí společensko-politického, resp. sociokulturního života uherského státu. *České země tak byly pro maďarské obyvatelstvo Slovenska a Podkarpatské Rusi cizím společensko-politickým a sociokulturním prostředím.*

První prohlášení poslanců německé a maďarské menšiny na parlamentní půdě se zcela logicky nesla ve společném duchu odmítnutí způsobu vzniku Československa, nesouhlasu s přijetím základních zákonů země bez účasti národnostních menšin a

kritiky práv, která byla menšinám poskytnuta. Jak zástupci německého, tak maďarského obyvatelstva se museli sžít se svou novou rolí. *Zástupci jak sudetských Němců, tak slovenských Maďarů hovořili na půdě parlamentu jako představitelé menšin, které ztratily své privilegované postavení z předchozí doby. Obě etnika si na svou novou menšinovou roli musela nejprve zvyknout, naučit se v ní vystupovat a také se smířit s faktem nového státu, do něhož se proti své vůli dostala a jehož existenci odmítala.* Teprve čas měl ukázat, do jaké míry je možná společná konstruktivní koexistence většinového národa a početně výrazných národnostních menšin ve státě a případná spolupráce v ústřední vládní administrativě.

Rusínská menšina

Na Podkarpatské Rusi platilo až do konce února 1922 stanné právo. Zdejší politický život fakticky začal až v roce 1923, kdy proběhly komunální volby; první parlamentní volby v roce 1920 se na území Podkarpatské Rusi neuskutečnily. Političtí zástupci nejvýchodnějšího cípu republiky tak vstoupili do zákonodárního sboru republiky až po volbách v roce 1925. Důležitou okolností se stal rovněž fakt, že téměř všechny rusínské strany, ať ruské, ukrajinské nebo samostatné rusínské orientace, pokud dosáhly nějakých výraznějších úspěchů, včetně zastoupení v Národním shromáždění, tak učinily v koalici s celostátními československými stranami, které na Podkarpatské Rusi uzavíraly s místními subjekty volební koalice a vytvářely společné volební kandidátky. Československá vláda přislíbila, že „v každé otázce týkající se Podkarpatské Rusi vyžádá si dobrozdání poslanců z Podkarpatské Rusi.“ Mnozí z takto aktivních poslanců si pak stěžovali, že nebyli v těchto otázkách vůbec slyšeni, natož žádání o názor. Hlavní požadavky lokálních rusínských politických stran lze shrnout do čtyř oblastí – uznání autonomie, úprava hranic se Slovenskem, výměna českých úředníků za místní úředníky, vyřešení jazykové otázky.

Problém postavení obyvatel Podkarpatské Rusi byl poněkud specifický. Nezapadali do koncepce československého národa a dvou větví jednoho kmene, tj. české a slovenské, což se projevovalo i tím, že Podkarpatská Rus a Rusíni nebyli zmíněni v názvu státu a státního národa. Na druhou stranu měli mít Rusíni dvojedinou roli. Rusíni měli mít svojí autonomii jako národnostní menšina, ale díky zmíněné autonomii mohli a měli na Podkarpatské Rusi užívat výsad státního národa. Veškeré tyto jinakosti a zvláštnosti tvořili celek problémů, s nímž se československé právo, ale i státní správa a politici jen těžko vyrovnávali. Navíc problém Podkarpatské Rusi byl vždy poněkud odlehlý a oproti jiným obtížím méně akutní, zejména v období vzniku a prosazování republiky. Bohužel tento stav přetrvával i v obdobích klidného rozvoje a budování státu.

Polská menšina

Dne 28. července 1920 došlo ke stanovení definitivní hranice mezi Československem a Polskem, na jejímž základě získalo Československo více než polovinu sporného území (Těšínsko) s celým karvinským uhelným revírem, třineckými železárnami, košicko-bohumínskou železnicí a Jablunkovským průmyskem umožňujícím spojení českých zemí se Slovenskem.

Až do roku 1925 neměli zástupci polské menšiny v československém zákonodárném sboru žádné poslance, což vyplývalo z toho, že status Těšínska byl plně vyřešen až po volbách v roce 1920 a polské menšinové politické strany nebyly začleněny do československého stranického systému. Problémy, které se při parlamentních debatách objevovaly, byly stejné, s nimiž se polští zástupci obraceli na vládu, samosprávné úředníky či soudy. Patřily mezi ně problematika státního občanství, sčítání lidu, působení československých menšinových spolků a organizací, problematika školství atd. Přestože polští poslanci kritizovali postoj československých úřadů k polské menšině, až do druhé poloviny 30. let v každé debatě zdůrazňovali nejenom svoji loajalitu k Československu, ale věrnost polské menšiny k Československu.

POSTAVENÍ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN V MEZIVÁLEČNÉM ČESKOSLOVENSKU

K legislativní ochraně práv národnostních menšin bylo Československo povinováno závazky plynoucími z mezinárodních smluv. Ty byly uzavřeny v rámci versailleského mírového systému. Československo smlouvu o ochraně národnostních menšin se spojeneckými a sdruženými mocnostmi podepsalo současně se saint-germainskou mírovou smlouvou 10. září 1919. Praha se podpisem smlouvy o ochraně menšin zavázala, že poskytne všem obyvatelům úplnou a naprostou ochranu jejich života a jejich svobody bez ohledu na jejich původ, státní občanství, jazyk, rasu nebo náboženství a právo volně vyznávat jak veřejně, tak soukromě jakékoliv vyznání, náboženství nebo víru, jejichž vykonávání nebude v neshodě s veřejným pořádkem a dobrými mravy.

Smlouva mezi hlavními spojeneckými a sdruženými mocnostmi a Československem ze Saint-Germain-en-Laye o ochraně menšin byla hlavním zdrojem československého národnostního práva. Významným byl čl. 1, podle něhož byla stěžejní ustanovení mezinárodní smlouvy o ochraně menšin upřednostněna před národními legislativními normami. Smlouvy o ochraně menšin, uzavřené mezi vítěznými dohodovými státy s některým ze svých spojenců, byly postaveny pod garanci Společnosti národů. Československý parlament tak nemohl sám z vlastní vůle pasáže smlouvy o ochraně menšin měnit. Jakákoliv úprava ustanovení v čl. 2–8 mohla být uskutečněna pouze se souhlasem Rady Společnosti národů, jak stanovila „garanční klauzule“. Je potřeba dodat, že někteří meziváleční právní odborníci (např. František Weyr) tuto konstrukci zpochybnili a „výslovně“ prohlásili podobnou „konceptci za nepřijatelnou“. Nicméně i československé soudy ale přímou vnitrostátní závaznost menšinové smlouvy odmítaly.

Specifickými v československé menšinové smlouvě byla ustanovení čl. 10–13, která rámcově řešila problematiku Podkarpatské Rusi, tj. postavení tohoto nejvýchodnějšího cípu republiky v rámci československého státu.

Československo svůj mezinárodní závazek plynoucí z ustanovení saint-germainské smlouvy o ochraně menšin do svého právního řádu aplikovalo nejčastěji legislativními normami ústavní povahy. Povinná práva menšin v Československu, rámcově definovaná menšinovou smlouvou, byla obsažena již v samotné ústavní listině (viz § 128–134 ústavy). Dále získala konkrétní podobu v jazykovém zákoně a zákoně o nabývání státního občanství, v obou případech v zákonech ústavní povahy. Závazek týkající se začlenění Podkarpatské Rusi do československého státu byl stvrzen v § 3 odst. 2 ústavní listiny. Ústava stvrdila, že Podkarpatská Rus se stává nedílnou součástí republiky, která bude „vypravena nejširší autonomií“. K právnímu naplnění závazku zřídit autonomii Podkarpatské Rusi však došlo až po mnichovském diktátu. Realizace autonomie Podkarpatské Rusi byla odkládána s odkazem na zaostalost území a národní nevyspělost tamního obyvatelstva.

Hlavním rámcovým zdrojem československého vnitrostátního práva, který pak byl dále doplněn dalšími vnitrostátními předpisy, tedy prostými zákony a procedurálními nařízeními, tj. vládními nařízeními, správními instrukcemi a výnosy, byla Ústavní listina Československé republiky. Většina základních ustanovení ústavní listiny o menšinách byla soustředěna v poslední hlavě ústavy, tedy v hlavě VI., a týkala se práv menšin zejména z pohledu kolektivního práva. Ochrany národnostních menšin se totiž dotýkala i ustanovení v předešlých částech ústavní listiny, kterými byla kodifikována individuální, resp. občanská práva všech obyvatel Československé republiky, s jejíž podstatou bylo prakticky stejné i hledisko kolektivního práva. Hlavu VI. ústavní listiny lze vnímat jako reprodukci ustanovení saint-germainské menšinové smlouvy. Paragrafy hlavy VI. ústavní listiny se v podstatě kryly s obsahem příslušných článků menšinové smlouvy: § 128 s čl. 7, § 130 s čl. 8 a §§ 131 a 132 s čl. 9.

Ustanovení § 128 zabezpečovalo plnou rovnost všech státních občanů Československé republiky před zákonem a rovné požívání občanských a politických práv bez ohledu na rasu, jazyk a náboženství, dále rovný přístup „do veřejné služby, k úřadům a hodnostem, aneb pokud jde o vykonávání jakékoli živnosti nebo povolání“ pro všechny státní

občany Československa bez rozdílu v náboženství, víře, vyznání, a jazyku a současně volnost užívání „jakéhokoli jazyka ve stycích soukromých a obchodních, ve věcech týkajících se náboženství, v tisku a jakýchkoli publikacích nebo ve veřejných shromážděních lidu“. § 130 inkorporoval do ústavní listiny ustanovení menšinové smlouvy v oblasti neveřejného školství a stanovil: „*Pokud státním občanům přísluší podle všeobecných zákonů právo zakládati, řídit a spravovat vlastními náklady ústavy lidumilné, náboženské a sociální, školy a jiné ústavy výchovné, jsou státní občané, nehledíc k národnosti, jazyku, náboženství a rase, sobě rovni a mohou v těchto ústavech volně používatí svého jazyka a vykonávatí svoje náboženství.*“ § 131 zaručoval „*v městech a okresích, v nichž jest usedlý značný zlomek státních občanů československých jiného jazyka než československého*“ *přiměřenou příležitost ve veřejném školství, aby se jim dostalo vyučování v jejich vlastní řeči.* § 132 *zajišťoval pro menšiny nárok na přiměřený podíl na požitku a požívání částek, určených z veřejných fondů na výchovu, náboženství a charitativní účely. Samozřejmě opět „v mezích všeobecných předpisů“.*

V ústavní listině ovšem nenalezneme výčet národnostních menšin, kterých se ústavou zajištěná ochrana práv dotýkala. Ohledně tohoto faktu se setkáváme pouze se šablonoovitými technokratickými právníckými výklady, odůvodňující, proč to nebylo možné a co tomu bránilo.

Kromě uvedených ustanovení ústavní listiny o ochraně práv národnostních menšin byla ochrana národnostní příslušnosti obyvatel Československé republiky zajištěna i dalšími legislativními normami. Předně to byl jazykový zákon ústavní povahy (viz dále). Dále je třeba uvést *zákon na ochranu republiky*, resp. trestní ochranu § 14, *odst. 4. zákona č. 50/1923 Sb. z. a. n.*, proti veřejnému popuzování k násilnostem nebo k jiným nepřátelským činům proti jednotlivci pro jeho národnost, jazyk, rasu nebo náboženství pod hrozbou trestu od osmi dnů do tří měsíců. *Odst. 2 a 3 zákona č. 50/1923 Sb. z. a. n.* pak chránily příslušníky menšin před účelovými násilnostmi a nepřátelskými činy, resp. před záští pod hrozbou trestu „tuhým vězením“ od jednoho měsíce do jednoho roku, resp. od čtrnácti dnů do šesti měsíců i z hlediska kolektivních práv. Zvlášť pod trestní úpravou byla ochrana národnostní příslušnosti *zákonem č. 309/1923 Sb. z. a. n.* proti útisku a na ochranu svobody ve shromážděních. *Odst. 2 § 1 zákona* považoval za „*útisk, bez újmy trestnosti činu*“ podle trestních ustanovení stávkovou činnost namířenou proti jednotlivým zaměstnancům „*z pohnutí národnostních, náboženských anebo politických*“. Proti odnárodnění byla národnostní menšina chráněna i recipovaným moravským zemským *zákonem č. 4 z 27. listopadu 1905*. Na základě ustanovení § 20 museli být členové okresní školní rady „*příslušníky oné národnosti, pro kterou jsou určeny školy, jež okresní školní rada zastupuje*“. Zmínit je třeba i civilní ochranu proti propuštění z práce z důvodu konkrétní národnostní příslušnosti zaměstnance *zákonem č. 330/1921 Sb. z. a. n.* o závodních výborech. Součástí soustavy ochrany národnostní příslušnosti vnitřní legislativou byla i zákonná ochrana proti nežádoucímu státnímu občanství s ohledem na národnostní příslušnost. Patří sem ustanovení o opci, jenž byla ošetřena i v mezinárodních smlouvách.

V tehdejší československé právní řádě ovšem najdeme i legislativní normy, které upravovaly i zvláštní postavení státního národa. Mezi ustanovení, normující zvláštní postavení národa československého patří zejména *zákon č. 11/1918 Sb. z. a. n.*, o zřízení samostatného státu československého, jenž s formulací „*jménem československého národa*“ označuje československý národ za jediný státotvorný. Stejně tak tomu bylo i s *preambulí ústavy*, kde najdeme slovní obrat „*My, národ československý*“, jímž – jak poukazuje významný prvorepublikový právník Emil Sobota – „*jest národ československý vyznačen jako národ, dávající ústavu*“. Takovéto vymezení státního národa stavilo *via facti* ostatní občany státu do pozice menšin. Otázka však vzniká v souvislosti s normativní vahou preambule, jak upozorňuje již zmiňovaný Emil Sobota: „*O normativním významu těchto míst lze míti pochybnosti...*“ *Nicméně v kontrastu s preambulí uvozovacího zákona je třeba současně dodat, že samotná ústavní listina v ustanoveních, u kterých lze předpokládat, že se vztahují ke všem občanům státu, již neužívá spojení „československý národ“.* Viz zde § 1, podle

kterého je jediným zdrojem veškeré státní moci v Československé republice „lid“. Preambule k uvozacímu zákonu ústavy však vznikala ne zcela standardním způsobem a původně ani nebyla součástí zákona. Nečekaně ji navrhl publicista a spisovatel Jan Herben při jednání Revolučního Národního shromáždění 28. února 1920. Herben svůj navržený text považoval za „heslo“ či „rytířský způsob“ zakončení ústavního díla. Návrh znění preambule našel ovšem v Národním shromáždění velkou odezvu a byl přijat s dlouhotrvajícím potleskem. Herben se při psaní tohoto prohlášení nechal inspirovat, jak sám přiznal, americkou ústavou.

Zastoupení národnostních menšin v Národním shromáždění

Nositelem zákonodárné moci v meziválečném Československu bylo dvoukomorové Národní shromáždění sestávající z poslanecké sněmovny a senátu. Celkový počet zákonodárců československého parlamentu činil 450. Volby do prvorepublikového Národního shromáždění probíhaly na základě všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva podle zásady poměrného zastoupení. V historických zemích Československé republiky se v rovině základních volebních práv *via facti* nic nezměnilo. Na základě všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva se na území Čech, Moravy a Slezska volilo do poslanecké sněmovny rakouské Říšské rady. Tyto základní standardní demokratické volební normy platily v Předlitavsku od roku 1907. Naproti tomu však *nové ústavněprávní mantinely československého státu znamenaly výraznou demokratizaci dosavadní volební praxe v bývalých uherských územích připadlých Československu, tj. na Slovensku a Podkarpatské Rusi.*

Zastoupení západní a východní poloviny republiky v zákonodárném shromáždění však nebylo rovnoměrné. Zatímco na voliče západní poloviny republiky, kde žilo 73,5 % veškerého obyvatelstva Československé republiky, připadlo celkem 230 poslaneckých mandátů, tedy 76,7 % všech poslaneckých křesel, zbylých 26,5 % obyvatel žijících mimo historické země bylo v poslanecké sněmovně reprezentováno 70 mandáty, tj. 23,3 % mandátů z celkového počtu 300 poslaneckých mandátů. Na Slovensku se přitom obsazovalo 61 mandátů a na Podkarpatské Rusi 9 mandátů. V případě senátorských mandátů byl rozdíl mezi oběma polovinami republiky ještě větší. Na obyvatele Čech, Moravy a Slezska připadlo 76,7 % a na obyvatel Slovenska a Podkarpatské Rusi pak 23,2 % senátorských křesel.

Zatímco v historických zemích připadalo na jeden poslanecký mandát 43 463 obyvatel, na Slovensku to bylo 49 073 obyvatel a na Podkarpatské Rusi pak až 67 303 obyvatel. Ještě markantnější asymetrie mezi počtem mandátů a obyvatel ve volebních krajích v historických zemích a na Slovensku se pak zrodil v případě horní komory Národního shromáždění, senátu. Zatímco v Čechách, na Moravě a ve Slezsku připadlo na jeden senátorský mandát v průměru 86 927 obyvatel, na Slovensku bylo toto číslo o téměř deset tisíc vyšší. Zde připadalo na jeden senátorský mandát 96 564 obyvatel. *Na Podkarpatské Rusi pak byl poměr mezi počtem mandátů a obyvatel oproti stavu v historických zemích vyšší takřka až dvojnásobně. Na jeden podkarpatorský senátorský mandát totiž připadalo až 151 433 obyvatel.*

Tato asymetrie mezi volebními krají historických zemí a východní poloviny republiky znevýhodňovala nejen Slováky, jakožto jednu ze dvou složek deklarovaného jednotného státotvorného národa Československé republiky, ale zejména maďarskou menšinu. V obou většinově maďarských volebních krajích, tedy ve volebním kraji novozámeckém a košickém, připadalo na jeden poslanecký mandát zhruba o deset tisíc voličů více než tomu bylo v ostatních volebních krajích na Slovensku. Zatímco v trnavském volebním kraji připadalo podle statistik na jeden poslanecký mandát 48 156 obyvatel, v novozámeckém volebním kraji to bylo 57 223 a v košickém volebním kraji 57 238 obyvatel. V ryze slovenském volebním kraji Liptovský Svätý Mikuláš, přitom na jeden poslanecký mandát připadalo jen 41 450 obyvatel, tedy téměř o 16 000 obyvatel méně. Přitom se zde obsazovalo stejný počet mandátů jako v novozámeckém volebním kraji, celkem 11. Nicméně v případě liptov-

sko-svatomikulášského volebního kraje zastupovalo 11 mandátů 516 920 obyvatel, v případě novozámeckého volebního kraje zastupovalo ale 11 mandátů o zhruba 112 a půl tisíce obyvatel více, celkem 629 458 lidí. Liptovsko-svatomikulášský volební kraj přitom podle statistik k prvním československým parlamentním volbám v roce 1920 byl druhým volebním krajem v republice s nejnižším počtem obyvatel připadajících na jeden poslanecký mandát, hned za Prahou, kde na jeden poslanecký mandát připadalo 38 699 obyvatel.

Ještě více byla maďarská menšina znevýhodněna při konstrukci volebních krajů pro volby do senátu. Zatímco ve volebních krajích v historických zemích se počet obyvatel na jeden senátorský mandát pohyboval mezi 75 715 a 94 422, ve většinově maďarském novozámeckém volební kraji, do něhož byl pro volby do senátu přičleněn i košický volební kraj, činil celkový počet obyvatel na jeden mandát 114 459, přičemž počet obyvatel na jeden mandát v senátu se ve slovenských volebních krajích pohyboval od 82 549 do 95 033 obyvatel. ***Kromě novozámeckého a podkarpatoruského volebního kraje tedy v žádném jiném ze třinácti volebních krajů do senátu nepřekročil v r. 1920 počet obyvatel hranici 100 tisíc na jeden mandát.*** Dodejme, že celkový počet obyvatel ve sjednoceném novozámeckém a košickém volebním kraji pro volby do senátu byl 1 030 127 obyvatel. Ten pak byl v senátu zastupován 9 mandáty. Přitom na 950 325 obyvatel turčiansko-svatomartinského volebního kraji připadalo 10 mandátů a na 1 299 296 obyvatel mladoboleslavského volebního kraje pak mandátů celkem 15.

Vedle nepoměru mezi počtem obyvatel připadajících na jeden mandát ve volebních krajích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, znevýhodňovaly východní polovinu země i nerovné podmínky kandidatury do zákonodárního sboru země. Zatímco v historických zemích byla kandidatura do zákonodárního shromáždění vázána na sto voličských podpisů, na Slovensku a Podkarpatské Rusi bylo třeba kandidaturu opřít o rovných tisíc podpisů. Toto odlišené pravidlo kandidatury do Národního shromáždění bylo uplatňováno až do roku 1935. Na toto dvojí pravidlo podmiňující kandidaturu do ústředního zákonodárního orgánu pro historické země a Slovensko a Podkarpatskou Rus poukazovali zástupci maďarské menšiny jako na jeden z výrazných diskriminačních prvků znevýhodňující rovnost politické soutěže v Československu i směrem do zahraničí.

Asymetrii v distribuci mandátů na jednotlivé volební kraje vzhledem k počtu obyvatel připadajících na jeden mandát mezi volebními kraji v historických zemích a na Slovensku a Podkarpatské Rusi však částečně neutralizovaly statistiky počtu oprávněných voličů připadajících na jeden mandát. Zatímco rozpětí počtu oprávněných voličů připadajících na jeden poslanecký mandát ve většinově slovenských volebních krajích bylo od cca 19 000 do cca 23 000, v českých zemích, vyjma Prahy, bylo toto rozpětí v pásmu od cca 24 a půl tisíc do 26 a půl tisíc. ***Nicméně opět zcela jiná však byla situace i z tohoto aspektu v případě většinově maďarských volebních krajů.*** Jak v novozámeckém, tak i v košickém volebním kraji přesahoval počet oprávněných voličů připadajících na jeden poslanecký mandát hranici 30 000. V novozámeckém volebním kraji to bylo 31 160 a v košickém 32 714 voličů.

Dopad asymetrie v počtu obyvatel na jeden mandát ve volebních krajích na západ a na východ od řeky Moravy ilustruje národnostní složení zákonodárců meziválečného československého Národního shromáždění. ***Zatímco volební kraje v historických zemích zajistily německé menšině z hlediska jejího poměru na celkovém počtu obyvatel republiky analogické poměrné zastoupení i v zákonodárném shromáždění, v případě maďarské menšiny již vyšší počty obyvatel připadajících na jeden poslanecký a senátorský mandát v dotčených volebních krajích na Slovensku neumožnily odraz jejího procentuálního podílu na složení obyvatelstva i na národnostní struktuře Národního shromáždění.*** Měl-li poměr maďarské menšiny na počtu obyvatelstva Československa na základě statistických údajů prvního prvorepublikového sčítání lidu hodnotu 5,5 %, měl poměr Maďarů na složení Národního shromáždění hodnotu 3,6 %. ***Obdobný propad je viditelný i v případě třetí nejpočetnější národnostní menšiny v meziválečném Československu, Rusínů.*** Jejich podíl na složení populace činil 3,5 %, jejich podíl na složení Národního shromáždění po volbách

v roce 1925 pak byl pouze 1,3 %. Vyjma Němců byl poměrný procentuální podíl na národnostním složení Národního shromáždění prakticky shodný s procentuálním zastoupením na celkovém počtu populace ještě v případě polské menšiny, která ve zmiňovaném roce 1925 obsadila v Národním shromáždění 2 mandáty.

Nastíněné nerovné podmínky zastupitelství v zákonodárných orgánech pro obyvatele historických zemí a obyvatele Slovenska a Podkarpatské Rusi, zejména maďarské národnosti, však mohly mít své politické opodstatnění. Vedle sebe totiž stanuly přeci jen dva velmi odlišné sociokulturní celky sloučené nyní do jednoho státního útvaru, který byl doposud velkou neznámou nejen pro národnostní menšiny zemí na východ od řeky Moravy. Historicko-politické kořeny vážící slovenské a podkarpatoruské kraje s jejich slovanským i neslovanským obyvatelstvem k uherskému státu byly zpřetrhány poměrně rychle a bylo třeba prakticky ze dne na den nahradit přirozené uhersko-centristické tendence novým alternativním svazkem s novým ústavněprávním prostředím. To byla samozřejmě úloha nelehká. ***Vliv promaďarsky orientovaných sil byl na Slovensku a Podkarpatské Rusi nevýznamný a významné podpory se jim dostávalo i ze strany Budapešti. Prvořadým cílem proto bylo třeba zajistit takové minimálně možné státotvorné zastoupení v zákonodárném orgánu, které by zaručilo legislativní dobudování a upevnění základních státoprávních podmínek rozvoje nového státu.***

Současně je však třeba podtrhnout, že zákonodárny orgán meziválečného Československa byl jedním z nejdemokratičtějších parlamentů tehdejší Evropy. Ve všech evropských státech, vyjma Finska, Litvy a právě Československa, bylo možné v zákonodárných orgánech používat pouze státní jazyk. ***Právo užívání jazyka menšin v prvorepublikovém československém Národním shromáždění bylo velice široké a bylo zakotveno v zákoně č. 325 ze dne 15. dubna 1920 o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění a v zákoně č. 326 ze stejného dne o jednacím řádu senátu Národního shromáždění.***

O výrazně širokém právu poslanců užívat na půdě československého Národního shromáždění své mateřské řeči pak svědčí skutečnost, že formule o slibu poslanců byla zákonodárcům německé, maďarské, rusínské a polské přečtena též v jejich řeči a poslanci pak mohli ve své řeči skládat i poslanecký slib. Toto právo pak platilo i o slibu předsedy a místopředsedy, byli-li jmenováni z řad poslanců jiné než československé národnosti. ***Rovněž pak i při jmenovitém hlasování mohli tito poslanci použít svou řeč. Do menšinových jazyků pak byly tištěny i přípisy prezidenta republiky Národnímu shromáždění.***

Jazykové právo

Jazykový zákon, přijatý na konci února 1920 a tvořící samostatnou část ústavní listiny, vycházel z československého jazyka jako státního, oficiálního jazyka republiky, aniž by však tento pojem jasně vymezoval, v němž se „s výhradou toho, co ustanovuje se v §§ 2 a 5 a s výjimkou toho, co bude podle § 6 ustanoveno pro Podkarpatskou Rus“ děje „úřadování všech soudů, úřadů, ústavů, podniků a orgánů republiky, konají se jich vyhlášky a zevní označení“. Znamenalo to tedy, že vnitřní úřadování se dělo výhradně státním, oficiálním jazykem republiky. Podle ustanovení zákona měl být v jazyce československém uveden i hlavní text státovek a bankovek a branná moc ho měla užívat při velení a jako služebního jazyka.

Jazykový zákon neupravoval všechny oblasti jazykového práva, resp. jeho cílem nebylo upravit veškerý jazykový styk na území státu, nýbrž se zabýval pouze užíváním jazyka „v oblasti veřejné moci, státní i samosprávné“. Schválený zákon byl ústavním zákonem obsahujícím pouze základní zásady, jimiž se mělo jazykové právo v Československu řídit; proto se v paragrafu 8 psalo, že podrobnější „provedení tohoto zákona stane se nařízením státní moci výkonné, jež upraví v duchu tohoto zákona také užívání jazyků pro úřady samosprávné, zastupitelské sbory a veřejné korporace (§ 3), jakož i pro ony úřady a veřejné orgány, jichž působnost vztahuje se na menší obvody než jest soudní okres, anebo jež nemají svého zvláštního obvodu“. Delegací vydání prováděcích nařízení na výkonnou moc sledoval

ústavní zákonodárce v roce 1920 dvojí cíl – z praktických důvodů nemohl být samotný jazykový zákon zahlcen podrobnými ustanoveními; *existovala navíc obava, „že podrobnější provádění oněch zásad cestou zákonodárnou při očekávaném národnostním složení budoucího Národního shromáždění narazilo by na veliké obtíže“*.

Národnostních menšin se dotýkaly paragrafy 2, 3 a 5. Prvně jmenovaný stanovoval: „Soudy, úřady a orgány republiky, jichž působnost vztahuje se na okres soudní, v němž podle posledního soupisu lidu obývá alespoň 20 procent státních občanů téhož, však jiného jazyka než československého“ měly podle něj povinnost *„přijímati od příslušníků jazyka této menšiny podání v témž jazyku a vydati vyřízení těchto podání nejen v jazyku československém, nýbrž i v jazyku podání“*. *Jazykovou menšinou byli ve smyslu jazykového zákona státní občané jiného než československého jazyka, kteří v jakémkoli soudním okresu tvořili alespoň 20 % obyvatelstva.* Pouze za tohoto předpokladu náležela těmto občanům na základě ustanovení jazykového zákona jazyková ochrana. V opačném případě se museli na zmíněné úřady obracet v československém jazyce. *Znamenalo to tedy, že nemohli uplatnit jazyková práva na celém území státu, nýbrž pouze ve výše uvedených soudních okresech.* Paragraf 2 tak pouze určoval výjimku ze zásady „úřadování“, obsažené v paragrafu 1.

Paragraf 3 hovořil o jazykových právech stran u samosprávných úřadů, zastupitelských sborů a všech veřejných korporacích. *Veškeré tyto orgány byly povinny „přijímati ústní i písemná podání učiněná v jazyku československém a je vyřizovati“*. S ohledem na jiné jazyky platilo ustanovení paragrafu 2.

Zvolená 20 % klauzule znamenala, že na území soudních okresů, kde žili příslušníci menšin a netvořili potřebných 20 % státních občanů jiného než československého jazyka, bydlelo přibližně 130 000 příslušníků německého, 50 000 maďarského a 12 000 polského jazyka. Na území soudních okresů, kde menšiny tvořily alespoň 20 % obyvatel, žilo přibližně 753 000 příslušníků německého, 250 000 maďarského a 45 000 polského jazyka; a konečně na území soudních okresů, kde menšiny tvořily alespoň dvě třetiny obyvatelstva, žilo přibližně 2 250 000 příslušníků německého, 450 000 maďarského a 19 000 polského jazyka. *Výše uvedené počty ukazují, že 20 % klauzule umožňovala většině příslušníků národnostních menšin v soudním okrese, kde tvořili alespoň 20 % obyvatel, používat před soudy, úřady či orgány republiky svůj jazyk a v tomto ohledu se její výše jeví jako adekvátní. Bez této klauzule by mohlo dojít k zahlcení státní správy nadměrným používáním velkého množství jazyků.*

Paragraf 5 se zabýval školskou a kulturní problematikou a stanovil, že vyučování „ve všech školách, zřízených pro příslušníky národních menšin, děje se jejich jazykem, rovněž kulturní instituce pro ně zřízené spravují se tímto jazykem“.

Jazykový zákon se rovněž v paragrafu 6 zabýval otázkou Podkarpatské Rusi. Stanovil, že „sněmu, jenž zřízen bude pro Podkarpatskou Rus, vyhraženo jest, aby upravil otázku jazykovou pro toto území způsobem slučitelným s jednotností státu československého“. Znamenalo to, že definitivní úpravu jazykového práva dostal na starosti sněm Podkarpatské Rusi. *Vzhledem k tomu, že sněm byl zřízen až v roce 1938, platila na území Podkarpatské Rusi ustanovení jazykového zákona, s přihlédnutím ke zvláštnostem tohoto území.* Mimo hranice Podkarpatské Rusi měl jazyk podkarpatských Rusínů postavení menšinového jazyka; jinak měl rusínský jazyk stejnou pozici jako československý jazyk.

Jazykového zákona se týkal klíčový rozpor v menšinové otázce, „kde šlo vlastně o celý postoj k menšinám, a to zejména Němcům. Za hlavní zásadu jazykového zákona se oficiálně prohlašoval princip účelnosti a každému se měla dát možnost dorozumět se svým jazykem. V praxi se ovšem do značné míry prosadily principy prestiže, podle kterých byl právě československý národ tvůrcem státu“, tvrdí René Petráš. S tímto názorem lze souhlasit, neboť Petrášovo hodnocení jazykového zákona poukazuje na rozpor mezi teorií, resp. oficiálně hlášanou politikou, a vlastní praxí, a jeho platnost by se dala vztáhnout na více oblastí týkajících se národnostních menšin v meziválečném Československu. *Přijatou legislativu měli naplňovat lidé, kteří se s ní ne vždy plně ztotožňovali.* Vyslovit souhlas je nutné i s dalším Petrášovým názorem, podle něhož *„i přes poměrně příznivý postoj k menšinám*

znamenalý zákony z 29. 2. 1920 jasný trend k vytváření národního státu, což se projevovalo i v případě jazykového zákona“.

K vydání prováděcího nařízení k jazykovému zákonu došlo poněkud překvapivě až 3. února 1926. Dokument vydaný na počátku února 1926 platil pouze pro úřadování, vydávání vyhlášek a zevní označení všech soudů, úřadů, ústavů, podniků a orgánů podřízených ministerstvům vnitra, spravedlnosti, financí, průmyslu, obchodu a živností, veřejných prací a veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy. Naplatil tedy pro „*ministerstva zahraničí, soc. péče, zemědělství, železnic, pošt a telegrafů, nár. obrany, školství, zásobování, unifikací, jakož i na podřízené jim úřady, ústavy a podniky, na př. úřady školské (zemské a okresní školní rady nebo výbory), správy školních ústavů, ředitelství státních drah, úřady poštovní a telegrafní, úřady pro agrární operace, státní statky a lesy atd.*“.

Na závěr prováděcího nařízení umístili jeho tvůrci článek (čl. 99), jímž si vyhradili veřejný pořádek ve vztahu k používání menšinových jazyků a kterým jednoznačně stanovili, že bude-li žádat „*veřejný zájem, aby se užilo státního jazyka republiky (§ 1, odst. 1.), může politický úřad i kromě případů, o nichž se jedná v předchozích ustanoveních, tam, kde korporace nebo jiné osoby oznamují něco veřejnými vyhláškami ... jim uložit, aby vyhláška nebo označení stalo se i jazykem státním, a ustanoviti při tom úpravu a umístění textu v jazyku státním*“.

Jak vidno, i sebemenší ústupek v jazykové oblasti se nesl v duchu prvotní pozice československého jazyka.

Národnostních menšin se týkaly hlavy II. a III. *Ustanovení prováděcího nařízení týkající se národnostních menšin hovořila jasnou řečí, kdy a za jakých podmínek mohou občané jiného než státního jazyka používat před soudy, úřady a orgány svůj jazyk. Nařízení nezpochybnilo ustanovení jazykového zákona o 20 % klauzuli státních obyvatel jiného než československého jazyka, ale v čl. 14 hovořilo explicitně o „státním“ jazyce. Příslušníky jazyka „národní menšiny“ mohly být „nejen osoby fyzické, nýbrž i osoby právnické a jim podobné samostatné subjekty právní, dále samosprávné úřady, zastupitelské sbory, církevní úřady a jiné korporace“.* *Příslušníci menšinových jazyků tedy směli, za určitých okolností, užívat před soudy, úřady či orgány republiky svůj, ne však jiný menšinový jazyk.* Pokud chtěli, mohli samozřejmě hovořit „státním, oficiálním jazykem republiky“. Volbu jazyka mohli provést buď výslovným prohlášením „*či mlčky*“, což znamenalo že se na příslušný soud, orgán nebo orgán republiky obrátili například německy.

Je nepochybné, že prováděcí nařízení k jazykovému zákonu ho sice na jedné straně dovysvětlila a upřesňovala jeho nepřiliš podrobné formulace, ale na druhé straně znamenala tato upřesnění zhoršení postavení menšinových jazyků, a to především v oblasti praxe; nicméně pokud si kdokoli četl samotná ustanovení na papíře, většinou dospěl k opačnému závěru. Velký prostor, ponechaný pro rozhodování jednotlivým státním úřadům a orgánům územních samospráv, přinášel mnohdy výsledky nepříznivé vůči národnostním menšinám.

Problematika národnostních menšin v programových prohlášeních vybraných československých vlád

S ohledem na národnostní menšiny zaslouží pozornost pasáže vládního prohlášení prvního kabinetu *Vlastimila Tusara*, se kterým před poslance RNS předstoupil 10. července 1919. Předseda vlády *prohlásil, že nastal okamžik, „kdy přikročíme k vytvoření zákonitých podmínek pro soužití a součinnost národnostních menšin. Staré tradice národa a duch nové demokracie nám úkol usnadní. Myšlenka násilí byla vždy cizí našemu národu. Budeme se držeti zásad demokracie, která znamená rovnost před zákonem pro všechny občany státu. (Výborně!) Naším volebním řádem obecním jsme již dokázali, že v Československé republice přichází ke stejnému právu každý občan bez rozdílu jazyka. V tomto duchu budeme pokračovati“.* *Druhá československá vláda se tak ústy svého předsedy přihlásila k rovnosti všech obyvatel před zákonem, což hodlala vtělit i do připravované ústavy. Vyslala jasný signál zástupcům menšin, že stejná práva obdrží všichni občané bez rozdílu jazyka; tento*

krok však ze strany menšin předpokládal uznání Československé republiky jako svého státu a ochotu spolupodílet se na jeho budování.

Po parlamentních volbách dubnu 1920 byl sestavením vlády prezidentem republiky pověřen opět Vlastimil Tusar. Se svým druhým vládním prohlášením předstoupil před poslance 1. června 1920. Jeho projev byl určen i zástupcům národnostních menšin. Předseda vlády totiž prohlásil: „*Věcně a politicky rekonstruovaný kabinet opírá se prozatím o dřívější seskupení politické, aniž chce vylučovati některou jinou z politických složek této sněmovny ze spoluúčasti a odmítati její účasti při definitivním uspořádání politických poměrův a vládní majority. Apriori tedy neodmítl účast žádné politické strany ve vládě, což se týkalo i německých a maďarských subjektů, ale situace v polovině roku 1920 činila vstup těchto stran do národnostně smíšeného kabinetu nemožným.*“ Tusar zároveň neopomněl dodat, že se vznikem a existencí Československa se musí všichni smířit, neboť je to „*událost tak světodějná, tak ohromná a tak velkého rozsahu, že nemůže býti mým úkolem objasňovati zde vznik a vývoj velké války a dokazovati, proč centrální mocnosti podlehly*“.

Předseda vlády dále prohlásil, že „*nesmí se nám zazlívati, jestliže precisujeme státoprávní situaci co nejurčitěji*“. **Požadoval tedy po zástupcích národnostních menšin pochoopení nově nastalé situace, v níž viděl „historickou spravedlnost“, věřil „v historickou evoluční kontinuitu“ a byl přesvědčen, „že zejména Němci, kteří po dlouhá staletí v tomto státě s námi žili, budou klidně na vybudování státu spolupůsobiti**“. Tato víra však byla v červnu 1920 iluzorní. Němci nemohli v tomto okamžiku souhlasit s existencí Československa, státu, který nechťeli a jehož obyvateli se necítili být, a jejich činnost se tedy v tuto chvíli nemohla obrátit směrem, který si předseda vlády přál.

Pokud šlo o menšiny, střídal Vlastimil Tusar ve svém projevu rozhodnost a neústupnost s vstřícností. Vyzval rovněž zástupce národnostních menšin, aby vnímali výsledek voleb jako očekávání práce parlamentu především v hospodářské, sociální a kulturní oblasti.

Třetí a poslední vláda agrárníka Antonína Švehly byla prvním československým národnostně smíšeným kabinetem; zasedli v ní i občané Československé republiky německé národnosti, konkrétně zástupce Svazu zemědělců (Bund der Landwirte, BdL) a Německé křesťanskosociální lidové strany (Deutsche Christlichsoziale Volkspartei, DCV). Tento krok však neznamenal pokus o česko-německé vyrovnání, ale spíše účelovou spolupráci; německé strany nepodmínily svůj vstup do vlády národnostními ústupky. Přednost v tuto chvíli dostaly politické zájmy.

K formující se spolupráci na vládní úrovni přispěla i změna postoje větší části sudetských Němců k Československu; již se smířili s realitou republiky a byli ochotni se spolupodílet na jejím řízení.

Předseda vlády přivítal ve svém vystoupení před poslanci 14. října 1926 zastoupení zástupců sudetských Němců ve vládě, což podle jeho názoru znamenalo významný předěl ve vývoji státu. „*Ve snaze působiti vždy a všude ke stabilizování poměrů doma i za hranicemi nezastavujeme se ani před řešením vlastních problémů a souručenství naše, na kterém berou účast příslušníci všech vrstev našeho občanstva bez rozdílu národnosti, konfese a sociálního roztržidění, je viditelným výrazem našeho poctivého politického odhodlání*“, dodal.

Od roku 1926 tedy zástupci nejpočetnější národnostní menšiny zasedali v československé vládě. Zatímco BdL zůstal součástí vládních koalic až do jara 1938, kdy splynul se Sudetoněmeckou stranou (Sudetendeutsche Partei, SdP), křesťanství sociálně demokratické strany dělnické v Československé republice (Deutsche Sozialdemokratische Arbeiterpartei in der Tschechoslowakischen Republik, DSDAP). Zástupce křesťanských sociálů, Erwin Zajicek, pak vstoupil do vlády znovu až v roce 1936. Volby v roce 1929 totiž ukončily většinu nesocialistického bloku v parlamentu. Staronový předseda vlády František Udržal se chtěl vrátit k vládě bez zástupců německé menšiny, ale s tímto řešením narazil nejen u československé sociální demokracie, ale především u prezidenta Masaryka. Národnostně

smíšené kabinetu tedy pokračovaly ve své činnosti, i když se změnilo složení nejen Národního shromáždění, ale i výčet stran tvořících vládu.

Ve druhé polovině dvacátých let měla nakročena do vlády i Maďarská národní strana (Magyar Nemzeti Párt, MNP), která tehdy (nejen) na parlamentní půdě úzce spolupracovala s německými křesťanskými sociály, ale nakonec zůstala v opozici. Obě parlamentní maďarské strany, MNP a Zemská křesťansko-socialistická strana (Országos Keresztény Szocialista Párt, OKSzP), tak zůstaly po celou dobu trvání meziválečné Československé republiky v opozici.

Dne 19. května 1935 proběhly v Československé republice parlamentní volby, které dopadly naprostým úspěchem SdP; podařilo se jí dosáhnout značného oslabení politického vlivu dosavadních aktivistických německých stran (agrárníci ztratili 60 % svých hlasů, sociální demokraté 50 % a křesťanští sociálové 40 %). SdP se stala nejsilnější německou stranou, získala 1 249 530 hlasů, což bylo 15,18 %. Bylo to dokonce víc než čeští agrárníci, kteří ale díky přepočtu získali o jeden mandát více než SdP (45, SdP měla 44).

Výsledky voleb znamenaly zásadní přeskupení sil v německém politickém táboře; dosavadní aktivismus v očích voličů naprosto propadl. Přesto se designovaný předseda vlády Jan Malypetr rozhodl sestavit kabinet na půdorysu předešlé vládní koalice. V tomto směru neměl ani moc na výběr, pokud se nechtěl ucházet o podporu SdP. Luďáci a němečtí křesťanští sociálové vstup do vlády odmítli. Malypetr dokonce jednal s předsedou DCV, senátorem Karlem Hilgenreinerem, ale bez výsledku.

Předseda vlády předstoupil s programovým prohlášením své vlády před obě sněmovny Národního shromáždění 18. června 1935. Situace po volbách a překreslení pozic politických stran, resp. nebývalé posílení v tuto chvíli stále ještě na hraně mírného negativismu balancující SdP způsobily, že *předseda vlády musel ve svém prohlášení možná více než kdykoli předtím vyzvat ke „spolupráci všech vrstev obyvatelstva“*. *Na druhé straně nelze při čtení Malypetrova projevu přehlédnout fakt, že problematika národnostních menšin v něm není specifikována.* Předseda vlády se omezil na všeobecné fráze a výzvy ke spolupráci a jakoby nevnímal dramatický přesun sudetoněmeckých hlasů k SdP. I když dosavadní aktivistické strany výrazně oslabily, bylo pro něj v tuto chvíli důležité, aby zůstaly součástí vládní koalice a alespoň navenek budily zdání spolupráce menšin, resp. nejpočetnější německé menšiny s oficiálními místy.

Druhou vládu slovenského agrárníka Milana Hodžy jmenoval prezident Beneš v den svého zvolení do úřadu 18. prosince 1935. Nový prezident se z hlediska národnostních menšin snažil *„prosazovat program decentralizace správy a posílení regionální samosprávy, tedy kompromis mezi českou potřebou zachování celistvosti státu a německým (a všeobecně menšinovým) požadavkem autonomie“*. Nikdy však nezměnil svůj základní politický axiom, který pro něj představovalo *„blaho československého státu a „československého“ národa“*.

Staronový předseda vlády si přál, aby se součástí vládní většiny staly i strany státotvorné opozice, tedy Hlinkova slovenská ľudová strana a DCV. Dohoda s prvně jmenovaným subjektem ztroskotala kvůli požadavku Luďáků na autonomii Slovenska, což Hodža odmítl. Úspěšnější byl při rozhovorech s DCV. *Předseda vlády velmi stál o účast třetí aktivistické německé politické strany ve vládě, protože by bylo žádoucí, jak prohlásil na začátku července 1936 v senátě, „aby na úpravě našich národnostních poměrů mělo podíl co nejvíce menšinových zástupců“*. Vládní koalice nyní disponovala 22 hlasy německých aktivistických stran. Hodžovo přání se však vyplnilo jen nepatrně – k 16 poslancům DSDAP a BdL se přidalo 6 za DCV; na druhé straně sama SdP měla 44 poslanců, tedy dvakrát tolik!

Vláda se nacházela v obtížné situaci, čehož si byl její předseda vědom. Uvědomoval si rovněž, že jedním ze zásadních problémů, jež se musí řešit, je menšinová otázka. Přesto mu trvalo téměř rok, než o tom veřejně promluvil. Ve svém projevu v rozpočtovém výboru poslanecké sněmovny 10. listopadu 1936 nastínil budoucí postup kabinetu v této oblasti. *Milan Hodža sice mluvil pouze o německé menšině, ale jeho prohlášení se jistě týkalo i menšin ostatních. Vláda jeho ústy odmítla autonomii a skepticky se postavila i vůči pro-*

porčnímu zastoupení státních úředníků jiné než československé národnosti ve státní správě. Situace začínala připomínat začarovaný kruh – kabinet na jedné straně odmítal autonomii a prozatím i proporcionalitu úředníků, ale na druhé požadoval od národnostních menšin bezpodmínečnou oddanost k Československu. Jejich zástupci naopak pochopili, že dosavadní aktivismus se vyčerpal a v rámci novoaktivismu prosazovali s ohledem na německé národní zájmy důraznější politiku vůči oficiálním místům. Tvrdili rovněž, že se nyní „míč nachází na české straně“. Česká politika stála podle jejich názoru „před, vnitřním rozhodnutím“ nad tím, zda je v její koncepci státu místo pro sudetské Němce, nebo ne...“.

Snaha premiéra Hodžy o domluvu s Němci na základě únorové dohody (1937) však velmi záhy utrpěla zásadní trhlínu, a to z tábora Sudetoněmecké strany – Konrad Henlein prohlásil na konci měsíce na „Německém dnu“ v Ústí nad Labem, že jedním z minimálních požadavků musí být teritoriální autonomie. *Strategii, kterou prosazoval předseda vlády i prezident republiky, tedy již na samém počátku negoval nejsilnější sudetoněmecký politický subjekt, a de facto ji odsoudil k neúspěchu*, byť ji aktivistické strany mohly považovat za dílčí úspěch.

Je potřeba si však uvědomit, že jak návrhy zástupců německých aktivistických stran, tak politika SdP směřovaly k jednomu zásadnímu cíli, jímž bylo přetvoření stávajícího, národního státu Čechů a Slováků, kde příslušníci ostatních národností tvořily národnostní menšiny, k jasně definovanému národnostnímu státu.

Druhá vláda Milana Hodžy nepřednesla klasické programové prohlášení, v otázce národnostních menšin se vydala cestou hledání řešení tohoto složitého problému. Nebylo to však jednoduché. Neustále se komplikující mezinárodní situace a s ní spojené agresivnější politika nacistického Německa a důraznější postup SdP učinily případnou dohodu téměř neuskutečnitelnou. Kabinet sice přijal memoranda německé a maďarské menšiny, ale oba dokumenty doprovodil pouze neurčitými formulacemi bez jasného stanovení příslušné politické linie. I přesto lze tento krok označit za do jisté míry přelomový. Československá vláda byla snad poprvé opravdu „připravena vzít některé národnostně politické požadavky, které jí předložila německá strana, za základ pro jednání“. Důležitým faktorem se však stala neochota státní byrokracie plnit politiku vlády na tomto poli, resp. její odpor k ústupkům vůči Němcům. Otázkou zůstává, zda na přelomu let 1936–1937 bylo ještě v silách československé vlády uspokojivě vyřešit národnostní otázku, či se již jednalo o marné hledání neřešitelného.

V pořadí třetí kabinet Milana Hodžy se skládal ze stejných politických subjektů jako předchozí vláda. Z tohoto důvodu také nepředstoupil před sněmovny Národního shromáždění s programovým prohlášením. Předseda vlády vystoupil s nástinem programu, jenž byl zároveň i reakcí na složitou dobu, až 17. listopadu 1937 a pouze před rozpočtovým výborem poslanecké sněmovny.

Předseda vlády se ve svém projevu jasně přihlásil k únorovému prohlášení kabinetu týkajícího se národnostních menšin a poročnímu zastoupení jejich zástupců ve státní správě. *Prohlásil, že existuje řada odvětví, kde je procento Němců vyšší, než by mělo být, a dodal: „V mnohých směrech důsledně provedenou proporcionalitu pokládali by Němci jistě za nespravedlivou. Jsou však zase úseky, kde účast menšin dosud plně neodpovídá národnostní proporci.“* Milan Hodža pak zakončil tuto pasáž tvrzením, podle něhož se disproporcionalita bude tím rychleji zmenšovat, „čím přesvědčivěji menšiny bez vnitřních výhrad budou se účastniti pozitivní spolupráce ve státě, v jehož zemích již od tisíciletí mají s námi společnou domovinu a společný osud“.

V roce 1936 a na počátku roku 1937 existovala poslední naděje na rozumnou dohodu se sudetskými Němci, na splnění alespoň části jejich hlavních požadavků. *„Oněch 70 % sudetoněmeckých voličů, kteří ve dvacátých letech hlasovali v parlamentních volbách opakovaně pro politiku spolupráce, by nyní muselo vidět, že jejich naděje na změnu postavení v republice budou tentokrát splněny, že mohou politiku spolupráce podporovat, že nebude tentokrát tak bezvýsledná jako v minulosti. Ale i tato šance pro republiku byla*

promarněna.“ Rozhodujícím faktorem pro neuskutečnění vyrovnání s menšinami na vnitrostátní úrovni se staly nedostatek času a relativně opožděná nabídka vlády.

Premiér, jak vidno, však stále věřil, že národnostní menšiny, a především ta německá, nepodlehnu mezinárodnímu tlaku a že se zachovají státotvorně. Odmítl ustoupit politice SdP a doufal ve vítězství „*státně-politického objektivismu nad stranickým subjektivismem*“. Jeho víra však postrádala reálnou základnu. Hodža se sice v září 1937 sešel ve své vile k jednání s Konradem Henleinem, ale ten jeho návrhy odmítl. SdP se dostala do situace, kdy jednala již pouze na základě pokynů z Berlína. Její politikou byla nedohoda s československými oficiálními místy, založená na kladení neustále nových, pokud možno nesplnitelných požadavků, což se pak naplno projevilo 24. dubna 1938 v Karlových Varech.

Programová prohlášení vybraných československých vlád, resp. jejich pasáže týkající se národnostních menšin ukazují, že kabinetů v nich většinou neformulovaly svou konkrétní politiku vůči menšinám. Z textů vládních prohlášení se dá proto politika kabinetů vůči národnostním menšinám vyčíst jen s obtížemi. *Vlády tuto oblast buď zcela opominuly nebo se uchýlily k obecným frázím, naznačujícím vůli po dohodě a spolupráci,* z nichž se daly konkrétní body vyčíst jen velmi obtížně – příklad jsou vlády Vlastimila Tusara, Antonína Švehly a samozřejmě Milana Hodži, který v postu ministerského předsedy (v čele své druhé a třetí vlády) spravoval zemi již za zcela jiné atmosféry v zemi, než panovala ve 20. letech.

Cenzurní praxe a svoboda tisku

Vznik Československa s sebou přinesl i změny týkající se legislativního rámce fungování tisku. *Ústavní listina z 29. února 1920, jejíž předpisy nelze vykládat samostatně, nýbrž v celé souvislosti, hovořila v § 113 o tom, že: „Svoboda tisku, jakož i právo klidně a beze zbraní se shromažďovati a tvořiti spolky jsou zabezpečeny“ a v následující větě pak zakazovala předběžnou cenzuru.* Ústavní listina Československé republiky tedy zaručovala všem občanům státu svobodu tisku, která za normálních okolností nepřipouštěla preventivní zásahy (předběžnou cenzuru apod.), umožňovala však v době války nebo významných nepokojů ji zákonem omezit. Jednalo se však o pouhou všeobecnou zásadu svobody tisku, jež postrádala normativní důsledek, aniž by byl určen její obsah (vyjma zákazu předběžné cenzury). Nikde se nehovořilo o cenzuře „následné“.

Ještě před parlamentními volbami v roce 1920 však schválilo Revoluční Národní shromáždění, tedy těleso, kde nebyly zastoupeny národnostní menšiny, zákon o mimořádných opatřeních (č. 300/1920 Sb. z. a n. ze 14. dubna 1920), kterým si stát vyhradil zásahy do svobody tisku pro případ války „nebo tehdy, nastanou-li uvnitř státu události, ohrožující zvýšenou měrou celistvost státu, jeho republikánskou formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek...“ takovém případě mohlo dojít k přijetí opatření, omezujících nebo dočasně rušících „svobody zaručené ústavní listinou v §§ 107, 112, 113 a 116...“ Na základě tohoto zákona, pokud by se na něm usnesla vláda a příslušné usnesení by schválil prezident republiky, mohlo tedy dojít k omezení nebo dočasnému zrušení ustanovení § 113 ústavní listiny, který zakazoval předběžnou cenzuru.

Další norma, zasahující do svobody tisku, se objevila v roce 1923 (zákon na ochranu republiky č. 50/1923 Sb. z. a n.), *a setkala se s velkým odporem ze strany menšin, obzvláště německé.* Dokazuje to i bouřlivé jednání poslanecké sněmovny o návrhu zákona 6. března 1923. Předseda DSDAP Ludwig Czech obvinil vládu z likvidace posledních zbytků demokracie v zemi a dodal, že „*státní zásadou se stane nelítostné ubíjení politických odpůrců*“. Za pravé spektrum německého politického spektra vystoupil poslanec Svazu zemědělců (Bund der Landwirte) Franz Křepek a ani on kabinet nešetřil. Zákon byl podle jeho názoru „*plodem a následkem násilného vzniku tohoto státu, jenž se nemůže opírat o souhlas ovládaných, nýbrž jedině o moc svých bodel a jenž jest nucen hájiti své trvání vládou zastrašování, která se bojí vánku svobodné politické činnosti.*“

První československá republika mohla na základě platných zákonů provádět cenzurní zásahy, tedy konfiskaci nepohodlných tiskovin. Většinou se týkaly komunistického tisku a listů reprezentujících názory národnostních menšin, zde nejvíce Němců s Maďarů. Předmětem konfiskace se stávaly převážně články, jejichž obsah se podle zákona na ochranu republiky stal předmětem „nedovoleného zpravodajství“ případně „šíření nepravdivých informací“. Cenzurní praxe se zostřovala se zvětšováním vzdálenosti od hlavního města. To, co bylo možné vydat v Praze, mohlo být na Slovensku zabaveno.

V dubnu 1932 předložil ministr spravedlnosti Alfréd Meissner poslanecké sněmovně *návrh tzv. velkého tiskového zákona*. Norma se komplexně zabývala otázkami týkajícími se tiskového práva. Upravovala povinnost předkládat tiskopis: „*Povinnost předložití úřední výtisky je splněna toliko, když byly úřadu předloženy nejpozději v době, kdy se počne tiskopis rozšiřovati.*“ Možnost zabavení tiskoviny ze strany státního zastupitelství nebo státního bezpečnostního úřadu zůstala zachována. Návrh zákona nakonec nebyl přijat; důvodová zpráva ústavněprávního výboru se odvolávala „*na nynější vnitropolitickou a zahraniční situaci státu*“ a odložila „*řešení na pozdější dobu*“. *Výsledkem pokusu vyřešit po 14 letech existence Československa komplexní reformou tiskové právo se nakonec stal pouze tzv. malý tiskový zákon (1933).*

Proti němu se záhy zvedla vlna kritiky, a to jak z řad novinářů, kteří ho považovali za omezování svobody slova, od představitelů národnostních menšin, jež jasně pochopili jeho možné dopady, tak i od členů Hlinkovy slovenské ľudové strany. V rozpravě k návrhu zákona například vystoupil (po poslanci Martinu Rázusovi) jako řečník „proti“ poslanec HSLS Jozef Sivák a nešetřil tvrdou kritikou. Podle poslancových slov mělo být smyslem zákona je pouze znemožnění slovenského autonomistického hnutí a prohlásil, že zpřísnění kolportáže považuje za nebezpečný paragraf, protože „*v našej republike sú pravdy dve: je jedna pravda česko-slovenská – a jedna pravda slovenská. (Tak je!) My ako slovenský národ hlásame vždy a konzekventne len čistú pravdu slovenskú*“.

Návrh tzv. malého tiskového zákona byl v poslanecké sněmovně schválen díky vládní většině 22. června 1933. Vzhledem k faktu, že její součástí tvořily i dvě německé politické strany (DSDAP a BdL), jejich zástupci se až na výjimku hospitanta v poslaneckém klubu BdL Franze Bachera do rozpravy nezapojili. Se svým příspěvkem nevystoupili ani poslanci třetí německé aktivistické politické strany, mimo vládu stojící DCV. S kritickými připomínkami tak vystoupili pouze představitelé HSLS a maďarských politických stran (poslanci Jabloniczky a Törköly). *Kritici zákona se shodovali, že navrhovaná novela zavádí tužší cenzuru, než jaká existovala v Rakousko-Uhersku. János Jabloniczky z OKSzP ve svém projevu prohlásil, že navrhovaný zákon odporuje duchu demokracie a zdůraznil nerovnost mezi československým národem a příslušníky menšin.* Kritizoval rovněž zákon na ochranu republiky, který označil za návrat před rok 1848, a ostrými slovy odmítl navrhovaný zákon a prohlásil, že zákon je nedemokratický, a proto bude jeho strana hlasovat proti.

O dva dny později se do rozpravy k „malému tiskovému zákonu“ přihlásil poslanec za MNP József Törköly. Ani on se o navrhovaném zákoně nevyjádřil kladně, když pronesl, že svoboda obecně je v československé republice pouze iluzorní. Obavy maďarských poslanců však nebyly liché. Důsledná opatření státu se opozičních maďarských stran přímo dotýkala. Například vydávání ústředního politického tiskového orgánu maďarské menšiny *Prágai Magyar Hírlapu* bylo ve druhé polovině roku 1933 státními orgány zastaveno až na dobu několika měsíců a stejně tomu bylo i o rok později.

Tvrdá slova kritiky z úst obou poslanců maďarských politických stran překvapivě nedoplnili zástupci německých negativistických subjektů. Byť ještě nedošlo k zákazu a rozpuštění DNP a DNSAP (podzim 1933), zástupci těchto dvou subjektů se rozpravy nezúčastnili. *Pravděpodobně v obavě, že by svými příliš kritickými projevy vůči návrhu zákona dali podnět k dalšímu zásahu proti svým stranám.*

Dne 10. července 1933 vstoupily v platnost tři důležité zákony, mající podle vlády posílit ochranu demokracie v Československu. Předně se jednalo o zákon č. 124/1933 Sb. z. a n., který doplňoval zákon na ochranu republiky z roku 1923; dále šlo o zákon č. 125

*/1933 Sb. z. a n., novelizující zákon o mimořádných opatřeních, a o zákon č. 126 /1933 Sb. z. a n. (tzv. malý tiskový zákon). Hlavním úkolem novelizace zákona na ochranu republiky nepochybně bylo poskytnout vládě účinnější nástroj v boji s propagandou, která po nástupu Adolfa Hitlera v sousedním Německu nabrala nový rozměr. Na druhé straně je nutno poznamenat, že zároveň došlo k omezení tiskové svobody. **Není proto divu, že se při jeho projednávání v poslanecké sněmovně zvedla vlna odporu.** Komunisté i zástupci národnostních menšin (kromě německých vládních stran) vnímali zostření poměrů a stížení jakékoli kritiky parlamentu a vlády, byť oprávněné, jako zásadní odklon od proklamované demokratické formy vlády. Poslanec Törköly dokonce hovořil o návratu k absolutismu. **Na druhé straně je nutno si uvědomit vážnost situace, kdy se nejen o této normě jednalo.** Zhrubnutí politické kultury, útoky a urážky na půdě obou sněmoven, hospodářská krize a v neposlední řadě fakt 30. ledna 1933 znamenaly pro československou vládu v jistém slova smyslu výzvu. A kabinet si s ní poradil, jak nejlépe uměl, tedy zpřísněním, doplněním nebo novelizací platících zákonů.*

*„Trojlístek“ zákonů z 10. července 1933 doplnila v říjnu pravděpodobně nejdiskutovanější norma – zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran (č. 201/1933 Sb. z. a n. z 25. října 1933). Před jeho přijetím totiž ani ústava, ani žádné jiné právní normy neznaly politickou stranu jako subjekt práva. Cílem zákona byla podle jeho tvůrců samozřejmě ochrana samostatnosti, ústavní jednotnosti, celistvosti, demokraticko-republikánské formy a bezpečnosti ČSR. Problémy však spočívaly jednak v definici politické strany (§ 20), za níž se považovala nejen „politická strana řádně organizovaná, nýbrž i jakákoliv politická skupina, sdružení nebo hnutí“ a jednak v nejasném termínu „bezpečnost republiky“, jenž nebyl nikde vysvětlen a ani judikatura nedovodila jeho potřebnou legální definici. **Jakákoliv činnost politické strany mohla být tedy označena za ohrožující „bezpečnost“ republiky“ a vláda, ne soud, pak mohla činnost takového subjektu zastavit nebo ho přímo rozpustit. Kabinet tak dostal do rukou mocnou zbraň proti opozici, především proti komunistům a politickým stranám národnostních menšin.***

Při debatě o výše zmíněném zákonu se naplno projevovalo odlišné postavení zástupců německé a maďarské menšiny v Československu. Kromě poslance Hanse Krumpého, Ernst Schollich patřil již k zakázané straně, se žádný německý poslanec do debaty nepřihlásil (pomineme-li německého komunistu Viktora Sterna). Zástupci německých vládních stran přirozeně nemohli vystupovat proti zákonu, který předložila vláda, v níž seděli, a členové negativistických stran již stáli mimo hru. Maďarští poslanci na tom byli odlišně a zákon na parlamentní půdě tvrdě kritizovali..

*Všechna vystoupení „proti“ se nesla v duchu odmítnutí návrhu podobného zákona, který podle názoru opozičních poslanců jen omezoval demokracii a naopak posiloval moc vládních stran, neboť snižoval roli parlamentu. Další výhradou proti přijetí tohoto zákona, kterou jeho odpůrci vznesli, byla obava, že tento zákon je buď přímo namířen, nebo může být zneužit jednak proti opozičním stranám, jednak proti menšinám, nebo jenom některým stranám, které menšiny zastupují, a těmto bude vzata možnost podílet se na moci ve státě. Nejvíce se pravděpodobně cítili ohroženi komunisté, kteří hlásali, že zákon je namířen proti dělnickému hnutí. Nejvíce kritizované byly pasáže týkající se již zmíněné „bezpečnosti republiky“, dále §§ 7 (omezení ohledně kontroly pošty nebo policejního dozoru) a 10 (odejmutí mandátu). Zastánci normy poukazovali na skutečnost, podle níž se demokracie musí bránit, a to i za cenu omezení práv, proti nepřátelům. **Odmítali rovněž nařčení, že zákon je namířen proti menšinám, protože nikdo, kdo dodržuje zákony, vyvíjí svou činnost v rámci ústavy a zákonů, se nemusí ničeho bát, tvrdili.***

Faktem zůstává, že kromě dvou německých negativistických stran k uplatnění zákona proti žádné politické straně zastupující národnostní menšiny již nikdy nedošlo, ačkoli mnozí žádali zákaz komunistické strany nebo českých fašistů kolem Radoly Gajdy. Nejistota ohledně postupu vlády a možnost zákazu však paradoxně působily lépe než přímá akce vlády. Ačkoli podle § 1, odstavce 2 mohla vláda zastavit činnost nebo rozpustit strany, která

by případně navazovaly na dříve zakázané subjekty, situace kolem vzniku Sudetoněmecké fronty domoviny (Sudetendeutsche Heimatfront) naznačuje opak.

Ve 30. letech 20. století došlo také několikrát k novelizaci jak zákona na ochranu republiky, tak norem zabývajících se tiskem, což si vyžádal jak vnitro- tak zahraničněpolitický vývoj, přesněji řečeno, nástup Adolfa Hitlera k moci výrazným způsobem ovlivnil československou vnitropolitickou scénu. Zmiňované novelizace většinou doplňovaly a zpříšňovaly dosavadní ustanovení a setkávaly se s ostrou kritikou poslanců KSČ, HSLS a zástupců národnostních menšin; poslanci německých politických stran zastoupených ve vládě se však do debat nezapojovali, resp. projednávané normy nekritizovali. Vládní poslanci naopak předkládané zákony hájili a tvrdili, že ten, kdo dodržuje zákony a vyvíjí svou činnost v rámci ústavy a zákonů, se nemusí ničeho bát.

Národnostní menšiny a problematika pozemkové reformy

Pozemková reforma, jeden z nejvýraznějších ekonomických zásahů do života prvo-republikové společnosti, v sobě nesla také i národnostní aspekty, jakkoliv se argumentace československé vládní politiky vyhýbala náznakům čistě národnostního klíče poměrně úzkostlivě. Argumentační báze byla vedena ze sociálních pozic a např. většina parlamentních debat na toto téma se odehrávala spíše v kontextu sociálního konfliktu na československém venkově, nežli v kontextu národnostním. Je však skutečností, že i zde můžeme vysledovat v některých konkrétních aspektech národnostní otázku, resp. přístup Československa k menšinám, konkrétně k menšině německé a v menší míře maďarské.

Pozemková reforma se odehrávala v mantinelech několika základních legislativních změn. Prvním a zásadním zákonem byl 16. dubna 1919 schválený zákon zvaný záborový, který definoval základní principy reformy, především výměrovou hranici zabírané půdy. Druhou legislativní úpravou byl zákon o výkupu dlouhodobých pachtů, který byl přijat o měsíc později, konkrétně 27. května 1919. Šlo o významnou změnu, která umožňovala výkup pachtů těm, kteří si pronajímali půdu dlouhodobě a mohli výkup uskutečnit, pokud jejich výměra nepřesahovala 8 ha.

Jakkoliv vnímáme v mnoha odstínech pozemkové reformy národnostní klíč, ten byl v mnohém směřován spíše protiaristokraticky nežli čistě protiněmecky či protimaďarsky. Jinou, a zcela jistě čistě národnostní záležitostí, byla však kapitola tzv. kolonizace, která souvisela s následným procesem přidělování půdy. Celkem bylo v Českých zemích vytvořeno 65 kolonizačních míst, vždy asi s 10–15 podíly z rozděleného velkostatku, kam byli systematicky, do někdejšího čistě německého území, přidělováni Češi. Celkem se jednalo o téměř 8000 ha půdy. O národnostním klíči svědčí skutečnost, že do německých rukou se v takovýchto místech dostalo 7 podílů, do českých 836. Jednalo se především o pohraniční území, ale i o některá území ve vnitrozemí, např. Jihlavsko. Mnohem silnější byl tento kolonizační postup na slovenském území, kde byla velká snaha narušit maďarské osídlení. Na jižním Slovensku bylo vytvořeno do roku 1934 celkem 90 kolonií s téměř 2000 usedlostmi. Slovenský (a podkarpatoruský) proces přidělování a výkupů byl ovšem komplikován výrazně nižší kupní silou rolníků oproti českému a moravskému území. Těžiště reformy i na slovenském území ovšem spočívalo v drobném přídělku, který obnášel asi 190 000 přídělců a téměř 300 000 ha zemědělské půdy a ve srovnání s českým územím se zde rozdělovalo více a původním majitelům vracelo méně. Jednoznačně zde byla snaha oslabit původní – maďarskou – pozemkovou držbu.

Nicméně za primární důvody pozemkové reformy nelze považovat národnostní aspekty, ale mnohem více aspekty sociální a celkově bouřlivou situaci po první světové válce. Pro náš úhel pohledu z hlediska národnostního charakteru zůstává zásadním závěrem, že jakkoliv v sobě reforma nesla silně národní charakter, její zakotvení bylo v rovině sociální.

ZÁVĚR

Československé ústavní právo i správně právní předpisy regulující oblast ochrany národnostních menšin představovaly standardní právní normy té doby. Jejich pravděpodobně největším nedostatkem bylo ponechání značného prostoru pro rozhodování jednotlivým státním úřadům nebo orgánům územních samospráv. Samy právní normy nemohly kazuisticky do detailů regulovat všechny situace, k nimž mohlo v každodenní realitě dojít; musely existovat oboustranná vůle a ochota ke společnému soužití.

Nicméně ústavněprávní koncepce meziválečného Československa v sobě nesla i zárodky budoucích těžko překonatelných střetů na vnitropolitické scéně, které pomalu, ale jistě, vyústily, samozřejmě i kvůli výrazně se měnícím zahraničněpolitickým okolnostem, ve vážnou krizi československého státu. Jednou z hlavních příčin budoucích vážných vnitropolitických problémů prvorepublikového Československa byla zejména uměle vytvořená národně-centralistická koncepce administrace státu, která na většině úrovní politického a společensko-kulturního života znevýhodňovala zejména národnostní menšiny. Proti této koncepci se postupně postavily nejen směřodátne národnostní menšiny Československé republiky, ale i druhá polovina politicky deklarovaného státoprávního československého národa, Slováci.

Je však třeba ale zároveň výrazně podtrhnout, že tzv. první Československá republika byla ve středo-východním evropském prostoru zcela bezpochyby nejdemokratičtějším státem, poskytujícím svým občanům nejširší politické a občanské svobody, a to včetně národnostních menšin. Společnost a státně-právní život meziválečného Československa byly vystavěny na vyspělých ústavněprávních principech s dominantní pozicí individuálního občanského práva, které bylo via facti nadřazeno nad právo kolektivní. Tuto skutečnost lze označit za základní kapitál první Československé republiky, byť z historicko-politického hlediska je třeba současně dodat, že forma a vize byly moderní a nadčasové, ve srovnání s radikálním obratem politicko-společenského prostředí zánikem silně konzervativního rakousko-uherského soustátí, nicméně společnost a doba nebyly pro jejich aplikaci ještě zcela připraveny. K budování občanské společnosti na prioritní bázi individuálních práv bylo tedy přistoupeno v době, kdy u výrazné části společnosti byla velice silná poptávka zejména po zajištění kolektivních práv, což je logické, neboť politicko-společenské změny v důsledku rozpadu Rakousko-Uherska znamenaly při zachování mnohonárodnostního aspektu společnosti zejména předistribuvání kolektivních práv.

Vážnou překážkou implementace moderních ústavněprávních pravidel založených především na individuálních občanských právech do praktického života byla totiž v neposlední řadě skutečnost, že jeden mnohonárodnostní stát se prakticky ze dne na den transformoval v jiný mnohonárodnostní stát. Bývalá národnostní menšina se sice stala privilegovanou národní většinou, na druhé straně se však současně bývalé privilegované národní většiny Rakousko-Uherska staly národnostními menšinami. Jedni získali to, po čem toužili, druhí naopak přišli o své privilegované postavení. Myšlení společnosti vyrůstající v konzervativním, resp. neokonzervativním politicko-historickém prostředí rakousko-uherské monarchie se však nemohlo změnit ze dne na den. Společnost poznamenaná konkrétní socio-kulturní historií potřebovala nemalý čas pro aklimatizaci v novém státoprávním životě. Ta však není mnohdy bezbolestná, obzvláště díky determinujícím sociokulturním vazbám na zažité „staré pořádky“. Lze konstatovat, že dvacátá léta nastolila slibnou cestu stabilizace nového systému a politicko-společenského života nového státního útvaru vzniklého na troskách Habsburské monarchie. Upevňování budované občanské společnosti by snad pravděpodobně ve třicátých letech dál pokračovalo, nevstoupily-li by do hry nové determinující, navzájem se ovlivňující skutečnosti: hospodářská krize a aktivizace zahraničněpolitických faktorů, s osudovým vlivem na budoucnost nejen Československa, ale i celého versailleského mírového systému.