

III.

NÁRODNOSTNÍ ŘÁD BÝVALÉ HABSBURSKÉ MONARCHIE.

Právní základ národnostní politiky v každé z obou polovin bývalé habsburské monarchie byl zcela jiný. V obou byl takový, že neodpovídal sociálním a národně politickým skutečností. Ale zatím co v Předlitavsku látka národnostního práva byla minimální a za tohoto stavu vlastně každému řešení byly — teoreticky vzato — ponechány otevřené dveře, v Uhrách byl národnostní řád kodifikován ve velmi konkrétních předpisech zákona o národnostech (čl. XLIV z r. 1868), který ovšem nikdy skutečně prováděn nebyl, ale který alespoň jaksi usměrňoval národnostní politiku nemaďarských menšin, dávaje jim legální cíl: naplnění příslibů tohoto zákona skutečným životem.

V *Předlitavsku* celá základna národnostního práva byla dána ve skoupém znění článku 19. státního zákl. zákona o všeobecných právech státních občanů zd. 21. XII. 1867 č. 142. Právilo se v něm, že všichni národní kmenové ve státě jsou stejně oprávněni a jeden každý kmen národní má nedotknutelné právo na zachování a pěstování své národnosti a svého jazyka. Rovné oprávnění všech v zemi obvyklých jazyků ve škole, v úřadě a životě veřejném se uznává. V zemích, kde přebývá několik národních kmenů, mají býti veřejné ústavy vyučovací zaří-

zeny tak, aby každý z nich bez nucení k učení se druhému zemskému jazyku obdržel potřebné prostředky ke vzdělání v jazyku svém.

O význam tohoto zákona byly vedeny dlouholeté boje, které vlastně nevedly k výsledku ani do pádu monarchie. Především boje o to, zda norma jest předpisem bezprostředně platícím, či zda jest jen programem, který by teprve potřeboval provedení ve zvláštním zákoně. Za druhé pak (a to se týkalo právě první věty článku 19), zda tu jde o ochranu národnostních kmenů jako kolektiv, či jen o ochranu národnostních práv jednotlivců. Poněvadž pak pojem národnosti, národního kmene nebyl nikde autoritativně stanoven, nepřiznával ani říšský soud — který jinak uznával bezprostřední platnost tohoto článku — nikomu právo, aby vystupoval jménem národních kmenů. Vyplývalo tedy prakticky z těchto předpisů jen právo jednotlivců na národnostní ochranu, a článek 19. se vykládal v podstatě jen jako garancie jazykových a školských práv jednotlivců.

V tom ohledu byly sváděny těžké boje o provedení druhé a třetí věty tohoto ústavního článku pro jazykovou praxi českých zemí; boje, které otřásaly samými základy státu. Nemůžeme zde vejíti na podrobné jejich vyličení. Jen jako jejich výsledek budiž konstatováno, že v Čechách a na Moravě byla pro úřady politické a soudy uznána obecná přípustnost českého zevního jazykového styku se stranami (nařízení Stremayerovo z r. 1880), pro Slezsko byl uznán vnější úřední jazyk český jen pro některé obvody. Pokus o zavedení vnitřní úřední češtiny (nařízení Badeniho a Gautschova) ztroskotal, a koncem XIX. století nastává restituce ke stavu nařízení Stremayerových, proti nimž však německé soudy — odvolávající se na svou neodvislost ve zneužívání nařizovacích norem — v sev. Čechách prováděly resistenci a odmítaly i zevní úřední češtinu. To byl stav jazy-

kového práva v českých zemích koncem minulého a začátkem tohoto století. Všechny další pokusy, zejména o zákonodárnou úpravu jazykové otázky u státní administrativy a soudů — at už zákonem říšským nebo zákony zemskými*) — narazily na zásadní rozpor mezi pojetím německým a českým, o němž bude ještě dále řeč. Tento rozpor dvou koncepcí se pak přenášel i na všechny snahy o správní reorganizaci těchto zemí.

Z tohoto vylíčení vyplývá, že článek 19. st. zákla. zákona při své příliš široké formulaci se nestačil institucionelně vybudovati. Mluví-li tedy o něm někteří apologetikové národnostního práva bývalé monarchie tak, jako by byl býval výrazem nějaké panující zásady národnostního kolektivismu, jest to idealisování minulosti. Mohl se stát východiskem k právnímu vybudování národnostních kolektivit, ale nestal se jím.

Je pravda, že zemské zákonodárství v Čechách a na Moravě zřídilo některé instituce správy školské a zemědělské, které bývají označovány za jakýsi fragment národnostního kolektivismu. V Čechách zákonem z r. 1873 č. 17 z. z. byly místní školní rady rozděleny na české a německé. V obcích, které tvoří vlastní místní školní obvod a v nichž se nalézají školy jak české tak německé, aniž by bylo možno místně školský obvod rozdělit, je třeba zřídit pro české a pro německé zvláštní školní radu. Členové volení obecním zastupitelstvem do této rady musejí příslušet téže národnosti, pro jejíž školy je místní školní rada zřízena. Zároveň byly zřízeny na tomže národnostním rozlišení i okresní české a německé rady v Praze, a i ostatní okresní školní rady, jsou-li jejich okresy národnostně smíšené, mají být rozděleny ve dvě, z nichž jedna by pojala všecky české, druhá německé místní školní rady. — Zákonem z r. 1890 č. 46 z. z. byla rozdělena i zemská rada školní v čes-

*) Toliko pro užívání jazyků v oboru místní a zemské samosprávy na Moravě byl vydán zemský zákon ze dne 27. XI. 1905.

kou a německou sekci; ale zůstává při tom stále ještě okruh působnosti společného plena (všecky záležitosti, které jsou českým i německým školám společné, zvláště zkoumání rozpočtů školských okresů, jakož i rozhodování o zřízení škol menšinových).

Na Moravě zákonem z r. 1905 č. 4 z. z./1906 bylo zavedeno sekcionování školských rad na podobných základech, s kompetencí nepatrně odlišnou.

V Čechách zákonem zemským č. 20/1891 byla dále rozdělena zemědělská rada na českou a německou sekci. Sekce se zřizují podle tohoto zákona tak, že všechny k volbě oprávněné spolky každého okresu soudního vyšlou společnou volbou delegáta, a to do toho odboru, který se srovnává s národností okresu. Jsou-li okresy smíšené (co do spolků k volbě oprávněných), může každá národnostní skupina zvoliti delegáta do odboru své národnosti. Vedle odborů také u zemědělské rady funguje sbor ústřední, kterému přísluší zastupování rady na venek, stanovení rozpočtu zemědělské rady, rozdělování říšské a zemských subvencí, přísluhování při agendě daňové, podávání dobrozdání a pod. — Na Moravě byl zákon stejného obsahu o zemědělské radě vydán v r. 1897 č. 40 z. z.

Na Moravě kromě toho, rovněž v r. 1905 (č. 1 a č. 2 z. z. z r. 1906), pronikl národnostně právní prvek i do zemského zřízení a zem. voleb. řádu, když tu byly pro zemský sněm zavedeny tři volební kurie — česká, německá a velkostatkářská — které měly mezi sebou sněmovní mandáty pevně rozděleny. Národnostně rozdělení byli však i voličové. Zařazení do národnostních katastrů prováděly sice obce z moci úřední podle jim známých národnostních znaků jednotlivců, ale jak při původním založení katastru tak i později mají zařazení (ale ovšem i třetí osoby) právo reklamační; při založení pak mají osoby nesprávně zařazené přímo právo žádati za

přeřazení. Byl tu tedy uplatněn posléze princip svobodného přiznání jednotlivcova k národnosti.

Není pochyby o tom, že tato ustanovení, zejména pak předpisy o školství a zemědělské správě znamenaly náběh k jisté národnostní autonomii. Stežší bylo by lze tvrditi, že to byl náběh k uznání národnosti za veřejnoprávní skupiny. Jak ještě uvidíme, nemá každá autonomie národnostní nutně za důsledek takové uznání; neboť může znamenati — a v případech právě vylíčených také znamená — spíše účelné obsluhování určitých, národnostně relevantních, občanských práv jednotlivců, nežli tvoření orgánů pro národní kmeny jako takové. Tomuto druhému pojetí se přiblížily nanejvýše zákony o nár. kuriích v zem. sněmu moravském a o voličských katastroch.

V *Uhrách* zákon o národnostech, vydaný záhy po zavedení dualismu, byl — u srovnání s čl. 19 rakouského stát. zákl. zákona o zákl. právech občanských — dílo velmi obšírné a konkrétní. Obsahoval 29 paragrafů. Ve skutečnosti ovšem to byl zákon jen jazykový: tudíž takový náběh k uznání širších práv národnostních nežli jsou pouhá práva jazyková — jako jsme viděli v první větě článku rakouského zákona — v tomto zákoně uherském nenajdeme. Úvod k uherskému zákonu přímo praví, že „jelikož jest každý občan uherské vlasti rovnoprávným členem jednoho politického národa, ať patří k národnosti jakékoli, zvláštní předpisy o tomto rovném právu mohou se týkati jen toho, kterak se má úředně užívati rozličných jazyků zemských“. To znamená, že jednak byla národnostní soustava uherská ryze individualistická, jednak ale též, že „národnost“ byla podle ní pojem jen ryze jazykový, nikoli širše kulturní — jak tomu je na př. v národnostním právu československém, což uvidíme v kapitole další.

V dalších ustanoveních národnostní zákon zavádí maďarštinu jako státní jazyk uherský, což znamená též, že je jazykem

orgánů státu jako celku (sněmu, vlády, zákonů). V župách se mohlo podle zákona úřadovati vedle jazyka maďarského též jazykem, jehož si přeje aspoň pětina župního shromáždění. Ve vnitřním úřadování však župní úředníci směli užívati jen jazyka státního. Jazyk národnostní byl připuštěn v omezené míře též jako zevní jazyk stran před soudy (§ 7—9). Ale u soudců, které jmenuje vláda (což podle zákona z r. 1869 čl. IV byli pak soudci všichni), je jenom maďarština jazykem úředním. Církev a obce mohly si podle zákona voliti jednacím jazyk svobodně.

Jak viděti, národnostní zákon — tato největší koncese maďarské nacionální myšlenky národnostem — spočívala na zásadě, že uherský stát mluví a s ním se mluví jen maďarsky. V Uhrách ovšem v době zřízení dualismu byla státní moc vůči občanům málo intensivní; široké pole správy bylo zde ponecháváno samosprávným župám a okresům, dále církvím a obcím; a poněvadž veřejná moc vůbec do života jednotlivců zasahovala jen nepatrně v této zemi — která byla až do světové války přechodem mezi režimem feudálním a liberálním, a k pojetí státu sociálního se vůbec nedopracovala, proto tento monopol maďarštiny v oboru státní moci nevyhlížel tak příliš nespravedlivě, jako nespravedlivý byl. Tímž tempem, jakým ale koncem minulého a počátkem tohoto století se radius státní moci i v Uhrách počal šířiti, vycházela krutost tohoto principu národnostního zákona vždy více najevo.

Ještě horší při tomto zákonu bylo, že zůstal jen listem papíru. Praxe se jím nikdy neřídila. V praxi bylo postavení maďarštiny od počátku mnohem silnější, nežli jak ji zákon indikoval, a postavení jazyků národnostních se rok od roku stále více zhoršovalo. Některá ustanovení jeho ostatně byla zhoršena pozdějšími zákony výslovně. Tak na př. zák. č. 42 z r. 1870 zničil postavení národnostních jazyků ve správě župní.

Národnostní platforma v Uhrách byla zvláště výstižně také charakterisována stavem školství jednotlivých národností. O školských národnostních právech se ovšem v národnostním zákoně nepravilo ničeho. Ale i faktický stav národnostního školství byl mizivý. Vyšších škol národnosti vůbec neměly. Školy střední a odborné měly některé národnosti (Slováci krátce po vyrovnání; sedmihradští Rumuni a Sasové až do války) jen soukromé. Školy elementární byly převážně vydržovány církvemi, a proto snáze podržovaly svůj národní ráz. Ale zákonem z r. 1907 čl. 27 musily i tyto školy zavést vyučování v jazyce maďarském do té míry, aby nemaďarské dítě se v nich naučilo jazyku státnímu. Což znamenalo, že právo na stanovení vyučovacího jazyka, resp. podílu maďarštiny na něm, připadlo ministru vyučování.

To jest ve vší stručnosti nástin národnostní platformy bývalé habsburské monarchie. A nyní nám ještě zbývá stručně se zmíniti o tom, jaké byly učiněny po dobu jejího trvání hlavní a nejzávažnější podněty pro její reformu, zejména pro reformu podle zásad národnostně autonomních.

V *Uhersku* o takových pokusech nelze v éře dualistické vůbec mluvíti, nemyslíme-li na zoufalé podněty revoluční vlády Károlyiho v říjnu 1918, které ovšem prakticky už ničeho neznamenaly. V Uhrách osou všech snah národnostních bylo naplnění nedodržovaného národnostního zákona; tedy úsilí o uznání národnostních jazyků v místní, okresní a župní administrativě; a o nejprimitivnější předpoklady školského a obecně kulturního rozvoje.

V *Předlitavsku* naproti tomu — mluvíme zde o sudetských zemích bývalého Předlitavska — reformních návrhů byla celá řada. Po skončení českého státoprávního boje prohrou a vstupem do říšské rady v r. 1879 boj se odehrává na půdě ústavy

hlavně o otázky jazykové a správní. Při tom spolu zápolí dvě zásadní stanoviska: separatistické, které chce obě národnosti obývající sudetskou kotlinu navzájem teritoriálně co nejvíce oddělit; vytvořit správním rozhraněním, přizpůsobujícím se co možná nejvíce jazykové čáře, dvě jednojazyčné oblasti, v jejichž mezích by menšiny druhé národnosti byly, pokud jen lze, vymýceny; a koncepce druhá, symbiotická nebo — chceme-li — personální, jejíž snaha nesla se k tomu, zachovati přirozenou územní jednotu sudetského basinu jako celku; a v celých jeho hranicích uplatnit zásadu dvojjazyčnosti úřadů, jak faktickou (t. j. složením obyvatelstva v jejich obvodech), tak formální (t. j. jazykovými právy stran). První koncepci zastávaly hlavně směry německé, druhou české.

Tak svatodušní program německých národních stran z roku 1889 požadoval pro Čechy správní rozhraněcí podle jazykové hranice na kraje (které by převzaly většinu agendy zemské), okresy až i do obcí; sekcionování zemských úřadů, zemského výboru, národnostní kurie v zemském sněmu. Tyto požadavky do značné míry měly být provedeny „punktacemi“ z r. 1890, jež ale odpor v české veřejnosti tehdy zmařil, a z nichž bylo pak uskutečněno jen částečné národnostní rozdělení zemské školní rady a rady zemědělské (zem. zákony, o nichž jsme se zmínili nahoře), a pak změna v organizaci vrch. zem. soudu v Praze, jež zde do značné míry protlačila princip jednojazyčnosti soudců.

Velmi důmyslně byl vypracován program reformy národnostního řádu předlitavského ideology sociálně demokratického hnutí rakouského. Již brněnský sjezd této strany v roce 1899 vyslovil požadavek přetvoření Rakouska ve federaci národnostně ohraničených autonomních těles, jejichž zákonodárství i samospráva by byly obstarávány národními komorami — v zásadách manifestu císaře Karla z 16. října 1918 ožila tato

stará koncepce přímočaré teritoriální autonomie národnostní ještě jednou a naposledy.

Umněji a odpovědněji propracovali pak ve svých literárních pracích plán reformy rakouského národnostního řádu podle zásad národnostní autonomie socialističtí předáci Karl Renner („Der Kampf der österr. Nationen um den Staat“, 1902) a Otto Bauer („Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie“). Renner si představoval věc tak, že by byly založeny pro každý národ matriky, do nichž by se zapsali příslušníci národní podle vlastního přiznání. Na tomto základě by byly organizovány národní obce a obcím téhož národa by byla nadřizena národní rada. Těmto orgánům by příslušela správa školství a veškerá „specificky národní“ agenda. — Vedle toho pro ostatní všeobecnou správu státní by měly být organizovány kraje, a to — aniž by však přirozené celky byly drobeny — podle možností po etnické hranici. Fakticky jednojazyčné kraje by byly i správně jednojazyčné. Ovšem že by se nebylo možno vyhnouti krajům smíšeným, neboť nelze všechnu teritoriální správu organizovat místně jen podle hranice jazykové. Tyto smíšené kraje by byly dvojazyčné, a v jejich orgánech by vládla proporcionalita podle národnostního klíče, jak jej v jejich obyvatelstvu uvádějí matriky. Tímto způsobem by tedy obyvatelstvo bylo organizováno dvakrát: územně (pro věci obecné správy) a personálně (pro věci správy školské a jiné správy specificky národnostní). Obojí, územní i personální pospolitost, mají býti navzájem v poměru spolkového státu. Do ústředních orgánů říšských by posílaly zástupce jak územní kraje, tak i národní rady. — Rennerův návrh ovšem takto vystupoval z mezí platné ústavy, znamenal její radikální proměnu, ba dokonce i samo zrušení dualismu. Otto Bauer tyto zásady propracoval s větším ještě důrazem na personální stránku nár. autonomie.

Profesor vídeňské university Bernatzik v r. 1910 (Über die nat. Matriken) přimlouval se rovněž za to, aby byly zřízeny nár. katastry na principu svobodného přiznání občanů, jako základ pro oddělenou správu kulturních záležitostí národnostních. Naproti tomu sedmihradský Rumun Popovici (Die vereinigten Staaten von Großösterreich) v r. 1906 navrhoval — zcela utopicky — přetvoření monarchie v 15 národnostních teritorií, co možná jednotných. Jeho návrh byl ještě více povýšený nad všechny praktické ohledy nežli brněnský program sociální demokracie.

Německé občanské směry ještě jednou, za války, ve svém velikonočním programu z r. 1916, daly průchod snaze o krajně separatistickou reformu rakouské národnostní platformy. Tehdy žádaly — kromě uvedení němčiny ve funkci státního jazyka — též rozhraničení soudních i správních okresů v českých zemích podle národností a zavedení krajského zřízení na úkor zemské jednoty, s kraji utvořenými rovněž podle jazykové čáry. V německé části sudetských zemí by byla němčina výhradní řečí vnější i vnitřní; v území převahou českém by zůstala zásada Stremayerových nařízení: vnitřní němčina a zevní oboujazyčnost. Ve smyslu tohoto programu bylo pak ještě vydáno 19. května 1918 nařízení veškerého ministerstva, jímž byly Čechy rozděleny na 12 krajů, národnostně rozhraničených a 16. září 1918 byla nařízením ministerstva vnitra sekcionována zemská správní komise česká. Ale tato opatření již nebyla provedena.

Na papíře zůstal také návrh, který v r. 1917 vypracoval, a v r. 1918 se pokoušel podati k parlamentnímu projednávání posl. Lodgman. Že autor nesehnal — jak sám přiznává*) — ani tolik souhlasících členů parlamentu, kolik bylo za-

*) Sudetendeutsche Tageszeitung 25. V. 1925.

potřebí k vytištění návrhu v zápisech rakouské poslanecké sněmovny, a že se mu to nepodařilo ani v létě 1918, kdy již kritická situace monarchie a nezbytnost veliké revise národnostního řádu v Podunají byly zřejmé, to je jen dokladem, jak málo bylo do posledka vnitřních podmínek v Rakousku k takové revisi.

Lodgmanův návrh sám o sobě byl nepochybně dosti liberální. Navrhoval zřízení organizace národních kmenů podle násl. zásad: utvoření nár. katastrů na základě svobodného přiznání k národnosti každého občana, který dosáhl 17. roku svého věku. Po zřízení katastrů se nár. příslušnost nabývá automaticky zrozením, ale kdokoli může ze svazku svého kmene později vystoupiti. — Příslušníci nár. kmenů volí národnostní sněmy na základě všeobecného a přímého volebního práva. Nár. sněmy volí národnostní rady, v jichž čele má býti korunní maršálek. Usnesou-li se ale na tom příslušníci nár. pospolitosti, mohou stávající zemské sněmy a výbory zastávat funkci nár. sněmů a rad (to by bylo bývalo praktické u jednojazyčných korunních zemí, na př. H. Rakous, Salcburku atd.). Věcná příslušnost nár. orgánů vztahovala se na věci, které nebyly prohlášeny za společné záležitosti říšské a které nepodléhaly zemskému zákonodárství. Zejména to měly být věci školské, péče o mladistvé, chudinství, péče nemocenská a chorobinecká, politika osídlovací, opatření kulturní v širším smyslu, t. j. péče o umění a literaturu atd. Osobní příslušnost vztahovala by se na všechny rakouské občany dotyčné národnosti (Lodgman už zde užívá výrazu „Volks-gemeinschaft“), místní příslušnost pak na území, na něž se vztahuje územní svrchovanost dotyčného kmene. Tento územní rozsah svrchovanosti jednotliv. kmenů měl býti v zákoně výslovně popsán, a na těchto teritoriích měla být zavedena zásada panujícího postavení toho kterého kmene (vý-

lučná úřední řeč, výlučná národnostní příslušnost věcí svých úředníků a zaměstnanců, výlučný vyučovací jazyk atd.). Vedle toho byla by ovšem zbyla v říši ještě území smíšená, jako nezbytný doplňující článek územního složení monarchie, na nichž by byla bývala panovala zásada národnostní proporcionality.

Jak vidět, Lodgmanův návrh měl v sobě určité prvky programu Renner-Bauerova. Lodgman byl si vědom, že návrh znamená změnu ústavy, ale zřejmě pomýšlel jen na změnu uspořádání předlitavského.

Posledním pokusem o úpravu národnostního řádu předlitavského byl — jak už řečeno — manifest z 16. října 1918, jenž sliboval utvoření národních států na neuherské půdě monarchie, a vybízel k utvoření národních rad z říšských poslanců té které národnosti. Ale ani tento podnět, vyšlý z nejvyššího místa v monarchii, nebyl již s to zastaviti kroky dějin a zabrániti tomu, aby otázka podunajských národů z vnitrostátního problému monarchie se stala evropskou otázkou mezinárodní. —

A tak tedy jako výsledek tohoto vývoje a těchto všech pokusů lze konstatovati, že habsburské mocnářství nenašlo ony formy národnostního řádu, které by byly bývaly s to uspokojit národnostní potřeby národních kmenů, jež monarchii obývaly; že národnostní princip, který snad by bylo bývalo možno v této říši rozřešiti a podchytiti její federalisaci, vyřešen nebyl, protože k federalisaci dosti široké nebylo odvahy u směrodatných činitelů. Tož bylo nutno místo federativních dílců organisovati samostatné státy. Tím se ale celá otázka reorganisace Podunají postavila jinak, neboť pro organisaci samostatného, mezinárodně bezprostředního státu, platí ve mnohém ohledu jiná pravidla a jiné nezbytnosti, nežli pro federativní dílec: tak na př. samostatný stát musí býti teri-

torialně a hraničně vybaven tak, aby se mohl brániti, neboť není nad ním žádná federální moc, která by mu garantovala neodvislost. Samostatný stát musí být jinak i hospodářsky vybaven. Ale ovšem, ve svém jádře, jako výsledky historického procesu, to jest uplatňování národnostního principu, tyto samostatné státy nejsou nic jiného, nežli by byly bývaly dílčí státy jakékoli federalisace: jsou representanty té či oné národní skupiny, která v nich došla převážného vlivu. A proto: pokládati kterýkoli z nich v jakémkoli ohledu za obdobu bývalé monarchie jako celku, chtíti v něm z pouhé analogie a bez uvážení jeho nových podmínek a nové funkce uskutečňovati instituce, jichž uskutečnění se požadovalo na vládách bývalé monarchie, znamená neporozuměti tomuto procesu a jeho výsledku. Zajisté i na nových vládách lze právem žádati národnostní spravedlnost; ale konkrétní formy této spravedlnosti nutno uvažovati s hlediska zcela nových a jiných poměrů těchto států. Skutečnost, že ta či ona instituce začala být budována už v monarchii, anebo — nezačala-li tam býti budována — že alespoň tam již byla požadována, taková skutečnost není sama o sobě ještě argumentem pro nové poměry.