

V přítomné době projednává se ministerstvem zemědělství vypracovaná osnova zákona o statním fondu pro vodohospodářské meliorace, kterýžto fond má být právním nástupcem fondu m-čního a z něhož mají být podporovány všechny podniky vodohospodářské spadající do oboru působnosti ministerstva zemědělství. Osnova tato má zároveň sjednotiti veškerá zákonná ustanovení platná dosud v oboru m-čního zákonodárství v zemích historických a na Slovensku a v Podkarpatské Rusi.

Rudolf Strakatý.

## Menšiny.

Obsah: I. M-a (většina) jako subjekt právní úpravy. — II. M-a jako objekt právní úpravy. — III. Konkrétní úprava ochrany m-n podle ústavních předpisů československých.

M-ou (minoritou) rozumíme povšechně menší část většího dělitelného celku. Je to tudíž pojem relativní, jehož nutným protikladem jest pojem většiny.

S hlediska juristického, t. j. s hlediska právního řádu, mohou se jeviti m. buď jako podmět (subjekt) nebo jako předmět (objekt) pozitivní úpravy. V obou případech jde o m. jakožto menší část určitého počtu (celku) lidí čili obyvatelstva státního. Pojmem m. resp. většiny dán jest zároveň znak jisté stejnorodosti její, následkem které jeví se navzájem jako celky. V tomto smyslu mluvíme o m-ách resp. většinách národnostních, rasových, náboženských, jazykových, kulturních, zájmových atd., ba možno mluvit i o m-ách pouze názorových, které vznikají ad hoc, na př. při volbách, hlasováních a podobných příležitostech.

**I. M-a (většina) jako subjekt právní úpravy.** V této funkci vystupují m. resp. většiny při tvorbě právně relevantní vůle, zejména při normotvorbě, tedy při hlasování a volbách. Právní řády vycházejí při tom ze zásady: pars major, pars sanior, t. j. z principu, že mínění, ke kterému se hlásí většina určitého celku (hlasováním, volbou), jest nejen větší, nýbrž i rozumnější a má být tudíž i mocnější než m-a. Zásada ta, která jest základem a východiskem všeliké demokracie, znamená arciž s hlediska ryze logického (rozumového) pouhou fikci, pokud má za to, že o správnosti a tudíž i hodnotě toho či onoho mínění může rozhodovati ryze vnější okolnost m. nebo většiny hlasů, které se k ní přidaly. Neboť jest jasno, že o této správnosti resp.

hodnotě mohou rozhodovati jedině logické důvody (argumenty) a nikoliv pouhý vnější počet, vnější autorita nebo jiné podobné vlastnosti těch, kdož mínění ona pronášejí. Jinak má se věc, když při hromadném vyjadřování mínění nejde jen o to, aby vyjádřeny byly určité názory (úsudky), nýbrž přímo vůle. Zde pak zásadu, že vůle většiny má zvítěziti nad vůlí m., možno i logicky obhájití poukazem na skutečnost, že ona jest též ve skutečnosti zpravidla silnější než tato a že opačnou zásadu, t. j. vítězství m. nad většinou, lze odůvodniti ještě méně. Správnost povšechného principu většinového (majoritního) bude popírati jen radikální anarchista (solipsista), který se zásadně vůbec nechce podrobiti žádné cizí vůli, a znamená tedy jeho stanovisko zároveň přímou negaci jakékoli právní úpravy sociálního života a to po případě i ve formě nejryzejší autokracie, poněvadž patrně to, co žádá pro sebe, t. j. zásadní nepodrobitelnost cizí vůli, musí důsledně koncedovati i všem ostatním.

Fikce dopouští se zásada, že vůle většiny není jen, nýbrž má i býti (po právu) silnější než vůle m. jen potud, pokud, jak často se stává, vůle většiny vydává se za vůli celku, tak na př., když ve vůli, vyjádřené v zákonech, přijatých většinou parlamentu, finguje se vůle celého parlamentu, pokud se týče národa, parlamentem reprezentovaného.

Mluví se o většinách relativních, absolutních a kvalifikovaných (a contr. prostých) a každé této většině odpovídá podle shora zmíněné relativity obou pojmů i obdobná m-a. Většinu absolutní nazýváme prostou, když ji srovnáváme s většinou kvalifikovanou (viz níže). Většinou relativní jest největší část celku, je-li těchto částí více než dvě a není-li největší část větší než součet zbývajících částí. Tak relativní většinou z desíti je na př. 4, činí-li ostatní části 3, 2 a 1 nebo 2, 2 a 2 nebo konečně 3 a 3. Naproti tomu znamená absolutní většina více než polovinu celku, čili je-li částí více než dvě, více než součet zbývajících menších částí (menšin), tedy na př.: z desíti jest absolutní většina 6. Kvalifikovanou většinou nazývá se pak každá většina, která jest větší než většina absolutní (která se zde, jak shora již naznačeno, nazývá i „prostou“), tedy na př. většina třípětinová, dvoutřetinová, třičtvrtinová atd.

Positivní ustanovení, že k „majorisování“ celku stačí pouhá relativní většina,

může platiti jen pro případy, ve kterých hlasující členové celku mají více možností než dvě, t. j. mohou na př. chtít (= voliti) a, b, c, d, atd. Takové možnosti vyskytují se zejména, jde-li o volby v technickém smyslu, t. j. o volby osob (zástupců, representantů). Kde jsou však dány zásadně jen dvě možnosti — hlasující může buď chtít nebo nechtít určitou věc, t. j. je pro návrh, zákon a pod. nebo proti němu —, tam přirozeně musí dojít, nepřihlížíme-li k případu rovnosti hlasů, k absolutní většině pro jednu a absolutní m-ě pro druhou možnost.

Připouští-li pozitivní ustanovení majorisování všech menších částí relativní většinou, znamená to vlastně majorisování většiny m-ou, neboť jsou-li z 10 hlasujících 4 pro A, 3 pro B a další 3 pro C, a má-li se podle onoho ustanovení v takovém případě státi (čili při volbách: má-li býti považována osoba A za zvolenou), pak možno říci, že vůle čtyř jednotlivců, kteří chtěli A (ať je to určitá osoba jako kandidát nebo návrh atd.), zvítězila nad vůlí šesti jednotlivců, kteří hlasováním pro B, pokud se týče C dali na jevo, že nechtějí A. Z tohoto důvodu stanoví empirický normotvůrce (zákonodárce) zpravidla princip absolutní většiny i pro případy, ve kterých hlasující mohou voliti mezi více než dvěma možnostmi. Činí to institucí t. zv. užší volby, která znamená, že hlasování, t. j. zápas názorů či vůlí, při kterém nedošlo k absolutní většině, se opakuje, avšak s tím omezením, že hlasující při druhém hlasování mají výběr pouze mezi dvěma možnostmi, které při prvním hlasování obdržely poměrně nejvíce hlasů, t. j. tedy relativní většina a m-a, která jest po relativní většině nejsilnější. Znamená tudíž instituce užší volby zároveň ochranu relativně nejsilnější m. proti (pouhé) relativní většině, poněvadž vůle, uplatněná při prvním hlasování relativně nejsilnější m-ou, může se následkem výsledku užší volby státi vůlí absolutní většiny.

Úprava institutu užší volby předpokládá nutně určitou další úpravu hlasování v tom smyslu, že absence při hlasování při fyzické presenci se nepřipouští, čili jinými slovy: že se, jde-li o hlasování tajné, odevzdané prázdné lístky nepočítají, t. j. považují se za neplatné (neodevzdané). Naproti tomu při prvním hlasování bývají zpravidla čítány, což znamená, že se při tomto hlasování absolutní většina zjišťuje nikoliv podle počtu projevených hlasů (ná-

zorů, vůlí), nýbrž podle počtu přítomných, k hlasování oprávněných jednotlivců. Positivní ustanovení, které předpisuje, že se při prvním hlasování při zjišťování absolutní většiny má přihlížeti i k hlasovacím absencím (prázdným lístkům), dlužno si vysvětliti snahou, aby pokud možno došlo ke skutečně absolutní většině, která jediné má vázat — podle zásady demokratické — odporující m-u, ač jinak, t. j. s hlediska ryze rozumového, odevzdávání prázdných lístků ve všech případech, ve kterých nelze předpokládat, že by hlasující odevzdáním prázdného lístku chtěl dáti na jevo, že si příslušný akt, na př. obsazení určitého uprázdněného místa, vůbec nepřeje, není rozumné, majíc zpravidla ráz více méně plané demonstrace hlasujícího, který předpokládá, že by se svým názorem (svou vůlí) zůstal beztoho v menšině a že povinnost, kterou odevzdáním prázdného lístku sám vlastně nekoná, vykonají ostatní hlasující.

Positivně-právně stanovený požadavek t. zv. kvalifikované většiny znamená svou podstatou rovněž určitý druh ochrany menšin. Stanoven bývá pro případy, kdy hlasováním má býti rozhodnuto o zvláště důležitých významných nebo základních normách právních, tedy zejména o zákonech ústavních. Zde může tedy m-a, je-li kvalifikovaná, t. j. znemožnila utvoření většiny kvalifikované, svým odporem zameziti vznik nové ústavní normy a tím změnu dosavadní ústavy (jakožto souhrn všech ústavních norem). Požadavek kvalifikované většiny neznámá tedy sice, že by kvalifikovaná m-a mohla prosaditi pozitivně svou vůli (= směřující ke změně dosavadního stavu), nýbrž on jeví se jako prvek svou vnitřní podstatou konservativní: jím má býti chráněn stav, který jest, bez ohledu na to, jaký jest (zda jde o ústavu, hovicí demokratickým, autokratickým nebo jiným ideálům politickým); čím kvalifikovanější jest ústavním předpisem vyžadovaná většina, potřebná k jakémkoliv změně ústavy, tím „tužší“ a tudíž formálně konservativnější jest ústava.

Týž prvek konservativní, který značí požadavek kvalifikované většiny a tudíž i institut ochrany kvalifikované m., nalézáme v pozitivním ustanovení, podle kterého za předpokladu, že k přijetí návrhu stačí absolutní většina, v případě rovnosti hlasů má se míti za to, že návrh padá, t. j. že k navrhované změně nedochází. Jen tehdy, když podle povahy věci musí dojít k určité změně (na př. obsazení

uprázdněného místa), užívá se instituce losů, t. j. nechá zákonodárce rozhodnout náhodu. Tak tomu bývá zejména při užších volbách. Srov. k tomu ustanovení čl. ústavy o volbě presidenta republiky, která vyžadují pro první volbu, jež se po případě opakuje, kvalifikovanou většinu třípětinou a pro případ, že nebude dosažena, předepisuje užší volbu, při které však přirozeně stačí pouhá absolutní většina (může tedy v užší volbě býti zvolen někdo, kdo obdrží méně hlasů, než obdržel kandidát při první volbě), načež po případě nastává nutnost rozhodnutí losem mezi dvěma kandidáty, obdrževšími stejný počet hlasů (§ 57 čl. úst. list.).

Bylo již shora řečeno, že zásada majoritní znamená zároveň princip demokratický. Neboť politický princip demokratický to jest, který — zcela povšechně — dává vítěziti většině nad m-ou. V jednotlivostech pak arciž velmi na tom záleží, jakým způsobem se tato většina a tím i m-a čítá: zdali prostě mechanicky podle hlav, což jest nesporně nejdemokratičtější způsob (poněvadž hovoří nejvíce zásadě rovnosti; viz níže), nebo jinak. Právní řády, operující technickým prostředkem majoritním, znají takových způsobů celou řadu (srov. na př. ustanovení vodních zákonů o tvoření vodních družstev).

Demokratičnost zásady majoritní plyne pak z těchto úvah: Jsou-li v principu majoritním skutečně obsaženy požadavky pokud možná velké rovnosti a svobody jednotlivých občanů jako členů státní (právní) společnosti (viz mou Soustavu čl. práva státního, II. vydání, str. 25), pak princip majoritní uskutečňuje ideál svobody poměrně nejdokonaleji. Neboť za jeho vlády bude (aspoň teoreticky) těch, kdož proti své vůli budou vázáni (obmezováni) normami a tudíž „nesvobodnými“, poměrně nejméně: budou totiž vždy tvořiti m-u. „Svobodnou“ bude naproti tomu většina, poněvadž po její vůli se vše bude dítí (Kelsen). Shora zmíněnému ideálu svobody přibližuje se ovšem ještě více zásada jednoglasnosti či jednomyslnosti jakožto předpoklad vzniku společné vůle sociálního celku; jí však neuskutečňuje se již princip demokratický, nýbrž prvek anarchistický čili solipsistický, který svou podstatou není s to, aby sám o sobě trvale konstituoval právní společenství; viz shora.

Z právě řečeného podává se dále odpověď na otázku, který z uvedených principů majoritních (relativní, absolutní, kvalifiko-

vaná většina) hovoří zásadě demokratické nejvíce. Jest to zásada většiny absolutní. Neboť jen ona jest prosta všech prvků ochrany menšiny. Přímou vládu m. může totiž, jak shora bylo již ukázáno, znamenati zásada většiny pouze relativní a totéž platí do jisté míry i o zásadě kvalifikované většiny. Zde totiž neústupná a dobře organizovaná m-a může většině přímo vnutit svou vůli, pokud tato ovšem směřuje toliko k zachování dosavadního stavu. (Politickým východiskem z takové situace bude pak toliko kompromis, k němuž většina volky nevolky bude muset sáhnout.)

Jeví-li se přes to, že zásada majoritní koření nesporně v principu demokratickém, institut ochrany m-n eticky žádoucím, jest to proto, že důsledky oné zásady (jako ostatně každé „vlády“ jako takové vůbec) pocítujeme často jako brutálnost. Stává se tak zejména tehdy, když rozdíl mezi většinou, „znásilňující“ m-u, není početně zvlášť velký, takže často o osudu celku rozhoduje prakticky několik málo hlasů, to jest jednotlivců. Právě v těchto případech, ve kterých jde tedy o „kvalifikované“ menšiny, vymýšlí zákonodárce prostředky na ochranu menšin. Jako příklad takového prostředku lze uvést předpis § 28 úst. list., podle kterého dvě pětiny členů některé sněmovny může si, uplynuly-li od posledního řádného zasedání aspoň 4 měsíce, vynutiti na presidentu republiky svolání sněmovny.

Vlastní doménou ochrany menšin s hlediska, se kterého zde na ně pohlížíme (na rozdíl od hlediska ad 2), jest však právo volební. Zde totiž zásada majoritní může se projevit zvlášť brutálně a jde-li o uskutečnění myšlenky reprezentace většího celku v menší části jakožto zastupitelském sboru onoho celku (typ reprezentace parlamentární), jako prostředek velmi hrubý a nedostatečný, poněvadž to, co reprezentuje (zastupitelský sbor), bude se tomu, co jest reprezentováno (politicky svéprávný národ), co do svého složení podobati po případě jen velmi přibližně; neboť většina „znásilní“ zde m-u naprosto a brutálnost výsledku tohoto bude pocítována tím více, čím „kvalifikovanější“ bude podlehlá m-a. „Ochrana menšin“, která v takových případech může poskytovat částečně nápravu, spočívá v tom, že zásada majoritní zamění se se zásadou poměrného zastoupení. Proveditelnost této záměny podmíněna jest ovšem dělitelností toho, co reprezentuje: zastupitelský sbor, který má zastupovati občanstvo, „nevolí se“ v pra-

vém slova smyslu, nýbrž dělí se, t. j. počet jeho míst, mandátů atd., mezi občanstvo, při čemž menší skupiny mohou dojíti ochrany a tím tedy zastoupení ve sboru podle poměru jejich početnosti (viz o tom blíže: Weyr, Úprava právního postavení politických stran ve Vědecké Ročence právnické fakulty Masarykovy university, II., 1923).

**II. M-a jako objekt právní úpravy.** Upravují-li právní řády právní postavení, práva a pod. „menšin“, děje se tak bez výjimky proto, aby těmto m-ám zaručeno bylo jisté existenční minimum práv, kterého by jim jinak příslušné většiny nemusely nutně dopřáti. Ochrana menšin, zaručovaná takto právním řádem, jeví se jako výjimka ze zásady pokud možná velké uniformity úpravy, zákonodárcem z důvodů zjednodušení správy jinak zpravidla sledované.

V dnešních dobách ze všech menšin největší praktický význam mají m. národnostní nebo jazykové, takže často povšechným výrazem „právo menšinové“ rozumí se přímo právo národnostních menšin. Tak na př. nejnověji pojednává Robinson ve své záslužné a vyčerpávající bibliografii „Das Minoritätenproblem und seine Literatur“, Berlin 1928, toliko o m-ách národnostních.

Podrobné technické provedení ochrany menšin v jednotlivých ústavách může se velmi lišiti podle toho, z jakého zásadního hlediska bude zákonodárce pohlížeti na svůj problém. Bude zde lze především rozeznávati hledisko individualistické (atomistické) a kolektivistické (viz o tom blíže: Weyr, Soustava, II., str. 342). Toto konstruuje jednotlivé m. — tedy zejména menšinové národy — jako celky (kolektivity, právnické osoby), jimž jako takovým — vedle jednotlivých jejich členů — přiznává určitá, zejména i procesní práva. Individualistické hledisko nezná naproti tomu kromě jednotlivců jakožto příslušníků těch či oněch menšin žádných kolektivit celkových; nositelem menšinových práv jest zde zásadně jen jednotlivec. Zákonodárce může obě zmíněná hlediska ve svých výtvorech všelijak splétati. (Srov. na př. pro bývalé rakouské mocnářství ustanovení pověstného § 19 stát. zák. zákona o všeobecných právech státních občanů z r. 1867: „Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität

und Sprache“.) Dále lze rozeznávati případy, ve kterých zákonodárce (ústavodárce) pohlíží na jednotlivé národy stát obývající, pokud se týče jednotlivé příslušníky těchto národů zásadně jako na objekty veřejné správy, od případů, ve kterých vychází od mravně ospravedlněných nároků těchto národů a jejich jednotlivých příslušníků (jakožto subjektů) na respektování jejich jazykových a jiných zvláštností. V prvním případě nařídí na př. v jazykově smíšených okresech zásadní dvoujazyčnost veřejných orgánů (úřadů) výlučně s hlediska zájmů spořádané správy, v druhém případě zařídí dvoujazyčnost — a tím i ochranu jazykové m. — bez ohledu na to, je-li dvou- nebo případná vícejazyčnost těchto orgánů v zájmu veřejné správy (na př. jejího ulehčení, zjednodušení a pod.), nýbrž výhradně s hlediska zájmů žádoucí ochrany jazykových (národních) menšin ve státě.

Nejnovějšího data jest mezinárodní ochrana m-n. Kdežto totiž před světovou válkou každý stát úzkostlivě a žárlivě dbal své svrchovanosti, odmítaje zásadně každé „vměšování do jeho vnitřních záležitostí“ z venčí a považuje proto i právní úpravu svých menšin za takovouto záležitost — to bylo na př. stanovisko bývalého Rakouska za světové války a před ní —, přivodilo vítězství zásady t. zv. sebeurčení národů v tomto směru radikální změny. Problém národnostních menšin přestal tím býti výlučným problémem vnitrostátním a mezinárodní ochrana národnostních menšin v jednotlivých státech stala se již proto velmi aktuálním úkolem Společnosti národů, poněvadž zásada sebeurčení národů nedala se při vymezování hranic států — zejména těch, které jako na př. Československo vznikly jako přímý důsledek praktického provádění zásady té — do krajnosti uskutečnit a bylo proto nutno, aby vyšší a tudíž objektivnější autorita než jest zpravidla vnitrostátní, postarala se o právní garancii existenčního minima národních menšin, které dostaly se — zpravidla proti své vůli a tudíž i proti principu sebeurčení — pod vládu většiny jinonárodní. Garancie ta provedena byla tak, že státy s cizonárodními m-ami při samém uzavírání mírových smluv byly přinuceny přijmouti mezinárodní závazek, že určité garancie práv národních a jiných menšin převezmou z mírových smluv do svého vnitrostátního právního řádu. Tak Československo zavázalo se, že „ustano-

vení, obsažená v čl. II. až VIII. této hlavy (t. j. smlouvy St. Germainské) budou uznány za základní zákony, že žádný zákon, nařízení, ani úkon úřední nebude v odporu nebo nesouhlase s těmito ustanoveními a že žádný zákon, žádné nařízení, ani žádný úkon úřední proti nim nebude mítí moci“.

(Viz o tom: Weyr, Soustava, II. vyd., str. 80). Na základě zmíněných mezinárodních garancí pro národní a jiné m. dostala se tato ochrana menšin mezi předměty, o nichž jednati přísluší novým orgánům mezinárodním, zejména tedy Radě Společnosti národů. V tomto směru dlužno poukázati zejména na debaty konané o tomto předmětu v Radě v prosincovém zasedání r. 1928. O literatuře poučuje velmi zevrubně shora již zmíněný spis Robinsonův, který, jak již z titulu jeho plyne, sepsán jest „se zvláštním zřetelem k mezinárodní ochraně menšin“.

**III. Konkrétní úprava ochrany menšin podle ústavních předpisů československých.** Československý právní řád patří mezi ony vnitrostátní právní řády, jichž základní ustanovení o ochraně menšin jsou pod garancí práva mezinárodního, čili, jak s hlediska obsahového možno říci, pocházejí z práva mezinárodního. Toto nové mezinárodní právo, garantující ochranu menšin, vzniklo po světové válce a je tudíž obsaženo jednak v mírových smlouvách, uzavřených mezi vítěznými a poraženými státy, jednak mezi velmocemi dohodovými a jednotlivými s nimi spřátelenými státy, jako s Československem, Jugoslavií, Rumunskem a Řeckem. Sem patří i smlouva s Polskem. Příslušná ochranná ustanovení těchto smluv se navzájem shodují téměř doslovně a mají tedy i obsahově ráz „mezinárodní“.

Pro Československo jsou rozhodnými ustanovení smlouvy St. Germainské ze dne 10. X. 1919, č. 508/21 Sb. Příslušný recepční závazek obsahuje čl. 1, o jehož znění byla shora řeč.

Vlastní ochrany menšin týkají se čl. 7, 8 a 9. Tato ochrana poskytuje se především tím, že prohlašuje se zásada rovnosti všech státních občanů československých. Sem patří ustanovení čl. 7, odst. 1. až 3. („Všichni státní občané českoslovenští budou si rovni před zákonem a budou požívati stejných práv občanských a politických bez ohledu na rasu, jazyk nebo náboženství. Rozdíl v náboženství, víře nebo vyznání nemůže býti žádnému státnímu občanu československému na závadu, pokud

jde o požívání práv občanských a politických a zejména pokud jde o přístup do veřejné služby, úradů a k hodnostem nebo o vykonávání jakékoliv živnosti nebo povolání. Státním občanům československým nebude ukládáno žádné omezení, pokud jde o volné užívání jakéhokoliv jazyka ať ve stycích soukromých nebo obchodních, či ve věcech týkajících se náboženství, tisku nebo veřejných projevů jakéhokoliv druhu, ať ve veřejných shromážděních.“) a čl. 8. („S příslušníky československými náležejícími k m-ám ethnickým, náboženským neb jazykovým bude po právu a ve skutečnosti za stejných záruk zacházeno stejně jako s ostatními příslušníky československými. Zvláště budou mítí stejné právo, aby vlastním nákladem zakládali, řídili a pod dozorem měli ústavy lidumilné, náboženské neb sociální, školy a jiné ústavy výchovné s právem používati tam volně svého jazyka a svobodně tam vykonávati své náboženství.“)

Zrovnoprávnění v předcházejících ustanoveních týká se povšechného poměru k zákonům (čl. 7, odst. 1. a čl. 8), rozdílu v náboženství, víře a vyznání (čl. 7, odst. 2.) a užívání jazyka (čl. 7, odst. 3.). Vedle toho chrání se však m. před nebezpečím majorisování (znásilnění) tím, že garantují se jim jistá minimální práva jazyková (čl. 7, odst. 4.: „Jestliže by vláda československá zavedla nějaký oficiální jazyk, bude přes to poskytnuta příslušníkům československým jiného jazyka než českého přiměřená možnost, aby před soudy používali svého jazyka jak ústně, tak písemně.“) a vyučování ve vlastní řeči (čl. 9, odst. 1.: „Pokud jde o veřejné vyučování, poskytne vláda československá v městech a okresích, v nichž je usedlý značný zlomek československých příslušníků jiného jazyka než českého, přiměřené možnosti zajišťující, aby se dětem těchto československých příslušníků dostalo vyučování v jejich vlastní řeči. Toto ustanovení nebude však vládě československé brániti, aby učinila povinným vyučování řeči české.“), jakož i podíl na prostředcích plynoucích z veřejných rozpočtů (čl. 9, odst. 2.: „V městech a okresích, v nichž je usedlý značný zlomek příslušníků československých, náležejících k m-ám ethnickým, náboženským neb jazykovým, zabezpečí se těmto m-ám slušný podíl v požitku a použití částek, které mají býti vynaloženy na výchovu, náboženství neb lidumilnost z veřejných fondů podle rozpočtu státního, rozpočtů obecních neb jiných“).

Moderní mezinárodní právo menšinové obsahuje nejen materiální předpisy (viz shora), nýbrž i ustanovení rázu formálně-procesního, jimiž uplatňování oněch materiálně-právních předpisů má být garantováno. Sem patří především povšechné prohlášení 1. odst. čl. 14 smlouvy St. Germainské, že „Československo souhlasí s tím, že předpisy hlav I a II, pokud se týkají příslušníků m. rasové, náboženské nebo jazykové, zakládají závazky zájmu mezinárodního a budou požívatí záruky Společnosti národů. Nesmějí býti měněny bez souhlasu většiny v Radě Společnosti národů. Spojené státy americké, říše britská, Francie, Itálie a Japonsko se zavazují, že neodeprou svého souhlasu takovým změnám řečených článků, které by v předepsané formě byla schválila většina Rady Společnosti národů.“ Sem patří dále obsah 2. odst. téhož článku, podle kterého „Československo souhlasí s tím, že každý člen Rady Společnosti národů bude míti právo obrátiti pozornost Rady na každé již nastalé nebo hrozící porušení kteréhokoli z těchto závazků, a že Rada bude moci zvoliti postup a vydati pokyny takové, jaké se jí za daných okolností budou zdáti vhodné a účinné“ a konečně předpis 3. odst. čl. 14, jímž projevuje se souhlas s tím, „aby každý rozpor mínění, který by o právních nebo skutkových otázkách souvisících s oněmi články vznikl mezi vládou československou a kteroukoli z čelných mocností spojených a sdružených neb kteroukoli jinou mocností, jež je členem Rady Společnosti národů, byl pokládán za spor rázu mezinárodního podle znění čl. 14 úmluvy o Společnosti národů“. „Vláda československá souhlasí, aby každý takovýto spor, bude-li za to žádati druhá strana, byl vznesen na stálý mezinárodní soudní dvůr, jehož rozhodnutí bude konečné a bude požívatí téže moci a účinnosti, jako rozhodnutí podle čl. 13 oné úmluvy.“

Partikulárnějšího rázu jsou mezinárodní normy o ochraně menšin obsažené jednak ve smlouvě mezi republikou Československou a republikou Rakouskou o státním občanství a ochraně menšin ze dne 7. VI. 1920 (č. 107/1921 Sb.), jednak ve smlouvě mezi republikou Československou a republikou Polskou o otázkách právních a finančních ze dne 23. IV. 1925 (č. 56/1926). Prve uvedená smlouva má ve svém druhém dílu, nadepsaném „Ochrana menšin“ (čl. 17 až 20) ustanovení týkající se věcí školských. Ve třetím díle obsaženy jsou předpisy o

řízení ve sporných případech, k jichž urovnání zřizují se 1. smíšená komise a 2. stálý rozhodčí soud. V čl. 31 prohlašují smluvní strany, že nepoužijí, pokud se této smlouvy týče, práva dovolávati se stálého mezinárodního soudu. Ve smlouvě s Polskem věnována jest část III. (čl. 11 až 22) ochraně menšin. V čl. 11 prohlašuje se povšechná zásada, že příslušníci státu jednoho budou ve státě druhém užívati všech práv, která by jim podle jejich počtu mohla příslušet na základě předpisů ústavy, zákonů i nařízení o m-ách, jakož i ustanovení této smlouvy. V čl. 13 praví se, že pro stanovení národnosti nebo jazyka mateřského jest směrodatné prohlášení dotyčné osoby nebo jejího právem povolaného zástupce, a že jakýkoli způsob násilného odnárodnování jest nedovolený, a obě smluvní strany prohlašují zde zejména, že považují za protizákonný každý nátlak na rodiče, aby posílali děti do škol jiného jazyka vyučovacího, než jest jejich jazyk mateřský. Čl. 14 a 15 týká se jazykové formy soudního a administrativního projednávání v obvodech, které vyznačují „kvalifikovanou m-u národní“. Podle 3. odst. čl. 11 jest touto „kvalifikovanou m-ou“ rozuměti m-u, které jsou příznána menšinová práva platnými zákony československými resp. polskými. Čl. 16 stanoví zásadu rovnosti občanů obou států a národností při udílení koncesí, oprávnění, úředních povolení a pod., jakož i při udílení subvencí, státních přídělů a jakýchkoli oprávnění výdělečných. Čl. 17 až 21 týkají se školství a vyučování. Podle čl. 22 je úmluva obsažená v této části smlouvy vypověditelná teprve po uplynutí dvanácti let.

Svému mezinárodnímu závazku, stanovenému shora cit. článkem 1. smlouvy St. Germainské vyhověla republika Československá, pokud jde o právo menšinové, tím, že obsah čl. 7 až 9 této smlouvy převzala v podstatě do šesté hlavy ústavní listiny, a to čl. 7 v § 128, čl. 8 v § 130 a čl. 9 v § 131 a § 132 úst. list. Je především otázka, kterých menšin se hlava šestá ústavní listiny vlastně týká. Nadpis její mluví o m-ách „národních, náboženských a rasových“, aniž by se pak jednotlivé paragrafy tohoto členění přesně držely. Neboť § 128 mluví o rovnosti státních občanů nehledíc k tomu, jaké jsou „rasy, jazyka nebo náboženství“, § 130 jedná o „národnosti, jazyku, náboženství a rase“, § 132 konečně o „menšinách náboženských, národních a jazykových“. Jisto je, že hlava šestá ústavní listiny chtěla v podstatě vy-

stihnouti obsah mírové smlouvy. Tato smlouva mluví v čl. 7 o „rase, jazyku nebo náboženství“ (race, langage, religion), v čl. 8 o „m-ách národnostních, náboženských nebo jazykových“ (minorités ethniques, de religion ou de langue).

„Národem“ nebo „národností“ možno rozuměti souhrn jednotlivců spojených buď tímž původem ve smyslu etnologickém (Germáni, Slované, Židé a pod.), nebo bez ohledu na tento původ stejným jazykem (mateřským nebo obcovacím). V tomto případě jest společenství jazykové nejdůležitějším, avšak ne jediným znakem kulturně-politické sounáležitosti. Pocit této sounáležitosti, jenž spočívá v tom, že jednotlivec cítí se za jedno s historickými, politickými a kulturními osudy toho či onoho národa ve smyslu právě vytčeném (byť by snad již jazyk jeho neovládal nebo ho nepoužíval), jest předpokladem národa ve smyslu kulturně-politickém. Národa jako jednotky v tomto smyslu nemůže být bez národního jazyka, ať živého nebo mrtvého, jazyk sám však nestačí.

Je tedy patrně v původním textu smlouvy St. Germainské míněno výrazem „race“ (rasa) národ ve smyslu etnologickém a výrazem „langage“ národ ve smyslu kulturně-politickém. Český překlad užívá pak pro onen pojem výrazu „rasa“ nebo „národnost“, pro tento výrazu „m. jazykové“. Naproti tomu kolísá ústavní listina: v nadpisu hlavy šesté míněny jsou patrně m-ami „národními“ národy ve smyslu kulturně-politickém a m-ami rasovými národy ve smyslu ethnologickém, kdežto naopak v §132 míněny jsou m-ami „národními“ národy ve smyslu ethnologickém a „jazykovými“ národy ve smyslu kulturně-politickém. V § 131 stotožňuje se „jazyk“ a „národnost“ ve smyslu kulturně-politickém, kdežto § 130 zmiňuje se vedle jazyka ještě o národnosti.

Pro pojmový výměr ústavou „chráněných menšin“ zdá se mně býti rozhodným nadpis šesté hlavy ústavní listiny, a to proto, že v ní nejedná se jen, jak by z nadpisu plynulo, o ochraně menšin, tedy o stanovení kolektivních práv, která propůjčena jsou jednotlivcům jako příslušníkům určitých celků (menšin), jichž skutečná existence (§§ 131, 132) jest předpokladem ochrany, nýbrž i o individuálních právech, nezávislých na ní. Totéž platí o čl. 7 až 9 smlouvy St. Germainské, z nichž první jedná o individuálních, 8 a 9 o kolektivních právech.

O individuálních právech jednájí §§ 128 a 130, o kolektivních §§ 131 a 132 úst. list. Jen tyto poslední dva paragrafy stanoví tedy vlastní ochranu menšin.

Podle řečeného jest též obsah oněch práv různý: obsah individuálních práv jest v podstatě negativní, t. j. stanoví zásadu rovnosti příslušníků všech národů, náboženství a ras, což znamená jinými slovy zásadu, že příslušnost k tomu či onomu národu, náboženství nebo rase nemůže býti skutkovou podstatou právně relevantní ve věcech, o nichž dotčená ustanovení se zmiňují. Naproti tomu kolektivní práva zakládají určité pozitivní nároky vůči státu a jiným veřejným korporacím.

Individuální práva, stanovená hlavou šestou ústavní listiny, jsou proto v nejužší spojitosti s „právy a svobodami“, stanovenými hlavou pátou. Tak odst. 1. § 128 stanoví v podstatě totéž, co odst. 2. § 106, odst. 2. § 128 provádí, pokud jde o náboženství, víru a vyznání, zásadu stanovenou povšechně § 124. Pokud jde o vzájemný poměr obou prvních odstavců §§ 106 a 128, dlužno připomenouti, že onen provádí zrovnoprávnění státních občanů a cizozemců, na území republiky přebývajících, tento pak zrovnoprávnění státních občanů — v obou případech bez ohledu na rasu, jazyk a náboženství.

Vůbec platí ustanovení šesté hlavy ústavní listiny — na rozdíl od hlavy předcházející — zásadně jen o státních občanech republiky Československé, nikoliv o cizozemcích, což jest zvláště důležitěto vzhledem k předpisům §§ 141 a 132 o „značném zlomku“.

Individuální právo stanoví dále předpis odst. 3 § 128, zaváděje volnost jazyka ve stycích soukromých a obchodních, ve věcech, týkajících se náboženství, v tisku a jakýchkoli publikacích nebo ve veřejných shromážděních lidu. Tato volnost v několika těchto „věcech“ — jako na př. v soukromých a obchodních stycích — jest samozřejmostí, kterou zakázati nemůže žádný rozumný zákonodárce a platí proto i pro cizince, ač arciť ohledně cizozemců mohl by obyčejný zákon stanoviti výjimky. Než i ohledně státních občanů jest zvýšená ochrana ústavním zákonem jen zdánlivou, uvážíme-li význam „salvatorní klausule“ posledního odstavce § 128, v němž praví se: „Tím však nejsou dotčena práva, jež státním orgánům v těchto směrech (t. j. vzhledem k odst. 1 až 3) přísluší podle platných nebo budoucně vydaných zákonů

z důvodů veřejného pořádku a bezpečnosti státní a účinného dozoru.“ Z těchto důvodů mohl by tudíž v budoucnosti i obyčejný zákon zavést různá omezení. Přes to, že předpis odstavce 4. činil ilusorním ostatní obsah § 126, jeví se de lege ferenda přece nutný, a to zejména pokud jde o „věci“ tiskové a veřejná shromáždění, kde úplná volnost jazyková učinila by po případě státní dozor prakticky nemožným (nelze od státních orgánů žádati, aby ovládaly všechny možné jazyky) a to tím spíše, poněvadž zde jde právě o individuální práva jazyková, jež přísluší státním občanům bez ohledu na to, jsou-li příslušníky nějaké národní m. v republice usedlé, čili nic; může je tedy uplatnit na př. i Španěl, Ital nebo Francouz, je-li státním občanem československým.

Individuálním právem v tomto smyslu jest i oprávnění, stanovené § 130 úst. list., jež kryje se s čl. 8. smlouvy Saint-Germainské.

Pokud jde o kolektivní práva, dlužno se předem tázati, jakých menšin se týkají a jaké statky (kulturní, hospodářské atd.) jsou jimi chráněny. § 131 jedná o „značném zlomku státních občanů československých jiného jazyka než československého“, § 132 o „značném zlomku státních občanů československých, náležejících k m-ám náboženským, národním a jazykovým“. Prv uváděný paragraf zaručuje dětem těchto občanů ve veřejném vyučování v mezích všeobecné úpravy vyučovací přiměřenou příležitost, by se jim dostalo vyučování v jejich vlastní řeči, přičemž vyučování čsl. řeči může býti stanoveno povinným, druhý stanoví pak (viz odst. 2., čl. 9 smlouvy Saint-Germainské) pro m. tam uvedené jistá práva hospodářská i finanční. (Jsou tedy tato hospodářská i finanční práva jedinými právy kolektivními, jež přísluší náboženským m-ám podle šesté hlavy úst. list.)

Kolektivních práv nevyčerpávají však §§ 131 a 132, poněvadž další — avšak nejen tato — obsažena jsou též ve zvláštním (jazykovém) zákoně, tvořícím součást ústavní listiny.

Shrnujice, můžeme tudíž říci, že následující statky chráněny jsou kolektivními právy: jazyk, vyučování, zájmy hospodářské a finanční.

§§ 131 a 132 mluví o „usedlém značném zlomku“. K tomu dlužno podotknouti toto: Pokud jde o pojem „usedlý“, připoustí dotčená ustanovení rozlišování stát-

ních občanů trvale usedlých (v určitých městech a okresích) a toliko přechodně se tam zdržujících. Takové rozlišení mohly by tudíž provést obyčejné zákony, aniž by tím porušily ústavu. Pokud pak jde o pojem „značného“ zlomku, vyhradil § 133 úst. list. „provedení zásad“ §§ 131 a 132, a zvláště vymezení pojmu „značného zlomku“ zvláštním zákonem (sc. obyčejným).

„Vlastní“ řeči (propre langue) v § 131 jest rozuměti řeč mateřskou, t. j. řeč, kterou dítě skutečně mluví. „Vyučováním v jejich vlastní řeči“ (§ 131) nemíněna jest řeč jako předmět, nýbrž jako prostředek vyučování. Podstatně totéž ustanovení jako § 131 úst. list. má § 5 úst. zák. jazykového: „Vyučování ve všech školách, zřízených pro příslušníky národních menšin, děje se jejich jazykem, rovněž kulturní instituce pro ně zřízené spravují se tímto jazykem“ (čl. 9 smlouvy Saint-Germainské).

Kdežto § 131 týká se instituce našemu platnému právnímu řádu známé (t. zv. minoritní školy), jest mu instituce, o níž jedná § 132, dosud zcela neznámá. O jejím dosahu nelze si z kusého a obecného znění tohoto paragrafu učiniti jasnější představy. Zde více než jinde bude tudíž třeba podrobnějšího „provedení zásad“, o němž mluví § 133 úst. list. Bude zejména nutno stanoviti způsob, jakým „zabezpečuje se“ zmíněným m-ám přiměřený podíl na požitku a používání částek, věnovaných z veřejných fondů podle různých rozpočtů na výchovu, náboženství neb lidumilnost (dobročinnost). To zdá se vyžadovati, aby tyto m. byly do jisté míry konstituovány jako korporace, což platí ostatně ohledně všech práv, která svou podstatou jsou kolektivní. Bude dále nutno stanoviti, jakým způsobem určuje se onen „přiměřený“ podíl, zda podle početnosti (podle hlav) dotčené m. či snad podle poplatnosti nebo potřeby její.

O úpravě práva jazykového viz heslo „Jazykové právo“.

Přes to, že mezinárodní úprava práva menšinového po ukončení světové války znamená nesporně ohromný pokrok u srovnání se stavem dřívějším, byla přece v odborném písemnictví podrobena jak ona, tak její recepce do čsl. právního řádu částečně velmi nepříznivé kritice, a to zejména se strany onoho národa, který světovou válku vyprovokoval a který by se bez její prohry nebyl nikdy dobrovolně odhodlal k podobné úpravě. Mezinárodním smlouvám vytýká se na př. (srov. Laun v heslu „Nationalitätenfrage einschließlichen des Min-

derheitsrechts“ v Struppově „Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie“, II. sv.), že velmi různé upravují poměry národnostních menšin v jednotlivých státech, ba Laun na cit. m. tuto mezinárodní úpravu nazývá „právem“ (v uvozkách), a státy ve střední a východní Evropě jmenuje „vasalskými“ (str. 99). Vytýká se dále smlouvám, že nedefinují pojmu „národnostních menšin“, a že vůbec vykazují zřejmý znak vypjatého nacionalismu, který byl prý přivoděn válkou (zatím co jest pravdou opak: že totiž tato válka byla přivoděna oním nacionalismem!); vytýká se, že národnostní m. neobdržely mezinárodními smlouvami to nejdůležitější: právo sebeurčení; že nejen hmotné právo menšinové, nýbrž i jeho ochrana, tedy právo formální, jest upraveno naprosto nedostatečně; mluví se o tom, že německé m. v nových národních státech musí vésti strastiplný boj („qualvoller Kampf“) proti jejich plánovitému odnárodňování. Launův shora citovaný článek, jenž vyšel ve vědeckém sborníku tak významném, jako jest Slovník Struppův, jest příkladem informace nevěcné a nespravedlivé, jejíž autor pro vlastní nacionalismus ztratil hledisko objektivní. Nelze se proto diviti, že v témž pojednání na konec činí se i mně výtku nacionálního egoismu, poněvadž jsem ve své „Soustavě československého práva státního“ vyslovil teoretickou samozřejmost, že absolutní vnitrostátní svrchovanost jednotlivých států (na které jsou bez výjimky všechny vnitrostátní právní řády dosud vybudovány) nesnáší se s mezinárodním řádem jako řádem právním, zároveň však připustil teoreticky i druhou možnost, t. j. konstrukci primátu práva mezinárodního. — I úpravě, která se dostala ochraně menšin v naší ústavní listině, činí se výtky. Tak na př. nejnověji Adamovich: „Grundriß des tschechoslowakischen Staatsrechtes“, str. 81, míní, že naše republika vyhověla svému mezinárodnímu závazku (převzatému článkem 1. smlouvy Saint-Germainské) ve formě zcela nedostatečné a to proto, poněvadž příslušná ustanovení Saint-Germainské smlouvy nebyla naší ústavní listinou výslovně prohlášena „als ein durch Akte der innerstaatlichen Gesetzgebung nicht abänderbares Grundgesetz“. Splnění tohoto požadavku (o němž může být ostatně sporno, zdali plyne přímo ze smlouvy) znamenalo by však výslovné vzdání se vnitrostátní svrchovanosti (samostatnosti) čsl. státu a tím i jeho právního

řádu. I když bylo by si snad — s hlediska žádoucího vývoje mezinárodní solidarity a mezinárodního právního řádu — podobný postup přáti, přece dlužno k tomu podotknouti, že se dosud žádný stát podobným slavnostním způsobem své svrchovanosti nevzdal, a že je tudíž nespravedlivé, vytýká-li se to právě jen republice Československé. Dnešní mezinárodní úprava ochrany menšin zůstala zajisté státi na poloviční cestě, ale tato polovičitost jistě není zavineha nedostatkem dobré vůle a přepjatým nacionalismem nových národních států, nýbrž spíše tím, že následkem známého působení bývalých ústředních velmocí, rozpoutavších později světovou válku (viz zejména jejich strohé stanovisko k naprosté nedotknutelnosti suverenity jednotlivých států na obou Haagských konferencích), byla mezinárodní organizace států před zahájením světové války ve stavu tak primitivním a nedostatečným, že od mírové konference, již válka ta byla zakončena, nebylo možno spravedlivě očekávati více, než v naznačeném směru, t. j. ve směru mezinárodní konsolidace, učinila.

Vzhledem k vyčerpávajícímu seznamu literatury o národních m-ách, obsaženému ve shora citované knize Robinsonově, upouští se zde od další její citace.

František Weyr.

## Mezikonfesní poměry.

I. Pojem m-ch p-ů. II. Vývoj m-ch p-ů. III. Náboženské vyznání. IV. Spolky osob bez vyznání a jejich členové. V. Úkony bohoslužby a duchovní správy. VI. Ochrana vůle k pohřbení žehem. VII. Příspěvky a plnění k účelům kulturním. VIII. Neděle a svátky. IX. Výkon práv patronátních. X. Ochrana stávajících církví a náboženských společností vůči nově zřizovaným. XI. Věci manželské. XII. Přísaha. XIII. Donucovací moc církví a náboženských společností. Literatura.

I. Pojem m-ch p-ů. Pro světského právníka nutno pojem p-ů m-ch vyvoditi pouze z platného právního řádu státního. Pravidlem ovšem státní právní řád nepodává definice m-ch p-ů a nutno ji teprve z jednotlivých jeho předpisů konstruovati.

Je to pojem relativní, vyjadřující způsob, kterým stát určuje vzájemné poměry právní jednotlivých svých občanů neb obyvatel, nebo mezi církvemi a náboženskými společnostmi, pokud jde o vztahy plynoucí z rozdílného náboženského vyznání nebo bezvyznání těchto subjektů.