

Niektoré paradoxy ústavnoprávneho vývoja strednej Európy v medzivojnovom období

Ivan Halász

*Národná univerzita pre verejnú službu, Fakulta štátovedy a medzinárodných vzťahov - Spoločenskovedné výskumné centrum - Ústav právnych vied (ELKH TK JTI), Budapešť
Kontaktní e-mail: halasz.ivan@tk.hu*

Several Paradoxes of the Constitutional Development in the Central Europe in the Interwar Period

Abstract:

The paper deals with the constitutional development of the Central European countries in the interwar period. It focuses on Austria, Czechoslovakia, Hungary and Poland. With exception of Hungary every country adopted new constitution in 1920/1921. Hungary, which had traditionally non-written (organic) constitution, officially returned to the prewar and prerevolutionary constitutional system. The Hungarian parliament regulated in the Act I. from 1920 only the position of the provisional head of state (Miklós Horthy), because the country was monarchy without king. This act served also as small provisional constitution. The paper focuses on the four main issues: 1. the constitution making in early period, 2. the role of first women in parliaments, 3. the position of the head of state in the political system, and 4. electoral systems in Central Europe. Sometimes the political development produced interesting and non-traditional situations. E.g., the most democratic constitution was adopted in Czechoslovakia by non-elected parliament. This country preserved its democratic system in the interwar period with the help of very disciplined and corrupt parties. The authoritarian tendencies were strong in Hungarian Kingdom, but the original position of provisional head of state was relatively weak in the first decade of period. The Austrian constitution designed by Hans Kelsen did not protect the democracy in Austria. Very democratic Polish constitution changed many times in the interwar period and the trend of amendments was always authoritarian.

Key words: constitution; continuity; electoral law; parliament; Central Europe

Kľúčové slová: ústava; kontinuita; volebné právo; parlament; stredná Európa

DOI: 10.14712/2464689X.2021.5

Stredná Európa prešla po roku 1918 zásadnou štátoprávnou, spoločensko-politickou a čiastočne i kultúrno-mentálnou prestavbou. Jej súčasťou boli prirodzene aj ústavnoprávne zmeny, ktoré sa prejavili predovšetkým prijatím nových ústav v rokoch 1919 až 1921. Región medzi Nemeckom a bývalým Ruskom (neskôr Sovietskym zväzom) prešiel vo veľmi dynamickom a komplikovanom 20. storočí minimálne tromi vlnami ústavodarných procesov. Každá z nich nasledovala po jednom veľkom (globálnom) konflikte. Prvá vlna demokratických ústav prišla po prvej svetovej vojne, druhá vlna nasledovala po druhej svetovej vojne a tretiu vlnu umožnil koniec studenej vojny, pád komunistických režimov a s ním spojený rozpad Sovietskeho zväzu.¹ Každá vlna mala svoje charakteristické vlastnosti a špecifické problémy. Nasledujúce riadky však budú tematicky venované len prvej z nich.

Rok 1918 so sebou nepriniesol len rozpad starých stredo- a východoeurópskych monarchií (Rakúsko-Uhorsko, cárske Rusko, Osmanská ríša, čiastočne cisárske Nemecko) a vznik nových národných štátov, ale aj prvú veľkú vlnu republikanizmu a skutočne radikálny pokus demokratizovať región. Väčšina nových štátov vznikla ako republika (Československo, Estónsko, Fínsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko a Rakúska republika). Nové ústavy však dostali aj zväčšené monarchie (Kráľovstvo Srbov, Chorvátov a Slovincov, t.j. neskoršia Juhoslávia a Rumunsko). Napriek tomu, že kontrarevolučné Maďarsko admirála Miklósa Horthyho urobilo všetko preto, aby sa vymedzilo voči revolučnému vývoju medzi októbrom 1918 a letom 1919, ani tu už nebolo možné ignorovať všetky zmeny a trendy. Skoro všade bolo zavedené demokratické volebné právo, ktoré sa vzťahovalo aj na ženy. Prirodzene s výnimkou Fínska, kde ženy mali volebné právo už aj pred rokom 1918. S rozličnou intenzitou sa začali prejavovať taktiež sociálno-reformistické snaženia, ktorých cieľom bolo neutralizovať nebezpečenstvo nekontrolovaného revolučného výbuchu a nástupu boľševizmu.²

Zrod nových ústav a charakter ústavodarných orgánov

Skoro všetky spomínané tendencie sa prejavili v nových ústavách, ktoré však okrem výnimiek neboli schopné garantovať demokratický vývoj regiónu až do konca medzivojnového dvadsaťročia. Väčšina ústav prijatých po prvej svetovej vojne v časoch revolučnej hrozby bola totiž demokratickejšia než skutočné spoločenské a kultúrno-mentálne pomery. Prirodzene ani celková zaostalosť a z nej prameniaca ekonomická nestabilita regiónu neprospeľi jeho demokratizácii.³ Jedinou krajinou medzivojnovej strednej a východnej Európy, ktorá si až do roku 1938 zachovala funkčný občiansko-demokratický politický systém, bola prvá Republika československá. V ostatných štátoch regiónu od polovice 20. rokov 20. storočia postupne dochádzalo k nastoleniu rozličných foriem autoritatívnych režimov. Výnimkou nebolo ani blízke Rakúsko, kde pôvodnú demokratickú ústavu pomáhal koncipovať jeden z najvýznamnejších právnikov 20. storočia Hans Kelsen.

¹ TRÓCSÁNYI, L. Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában. *Jogtudományi Közlöny*, 1995, 8. sz. (augusztus), s. 384–390.

² SÁRI, J. Közép-Európa alkotmányai 1994: a tagadás tagadása. *Jogtudományi Közlöny*, 1994, július-augusztus, s. 275.

³ Problematiku medzivojnovej sociálnej, ekonomickej a politickej disharmónie v regióne, ktorá zabránila jeho demokratizácii podrobne spracoval BEREND, T. I. *Válságos évtizedek*. Budapest: Magvető, 1987.

Pritom prvorepublikové Československo bolo jedinou krajinou vtedajšej užšie chápanej strednej Európy, ktorej ústavu neprijal slobodne zvolený povojnový parlament, ale dočasný revolučný orgán, ktorý sa dokonca pôvodne aj nazýval Revolučným (resp. dočasným) národným zhromaždením. Vznikol postupným rozšírením Národného výboru,⁴ ktorý realizoval prevzatie moci koncom októbra 1918. Pôvodne si v ňom české politické strany rozdelili miesta podľa politických pomerov v zastupiteľských orgánoch z obdobia Rakúsko-Uhorska.⁵ Slovenský klub vznikol kooptovaním poslancov koncom roku 1918, avšak okrem Slovákov v ňom zasadali aj viacerí českí predstavitelia (okrem iných aj Alice Masaryková a Edvard Beneš).⁶ Predstavitelia početných neslovanských menšín v tomto zbore nezasadali.⁷ To do určitej miery spochybnilo jeho legitimitu, čo neskôr zdôrazňovali predovšetkým nemeckí menšinoví politici, ako aj dobová maďarská odborná spisba venovaná československému vývoju.⁸

Určitý nedostatok formálnej legitimacy československého ústavodarného procesu kompenzoval široký – skoro až celonárodný – konsenzus českých a slovenských politických strán počas prípravy a prijímania novej ústavy. Konsenzus sa hľadal napriek tomu, že socialisticko-agrárnická koalícia mala dostatočnú väčšinu na prijatie ústavy, avšak vyvarovala sa jednostranných krokov. Ferdinand Peroutka vtedajšiu situáciu zhrnul nasledovne: „Převrat byl proveden koalicí všech československých stran; mělo se za nezbytné, aby také ústava, toto dokončení převratu, byla provedena touž celonárodní koalicí a aby se tak stala nezávislou na vůli Němců, dychtivě – a jak se vědělo – rozhořčeně čekajících přede dveřmi Národního shromáždění. Všichni předvídali prudkou ofenzivu Němců, jakmile vstoupí do ústavního života, a chtěli proti ní být zabezpečeni národní jednomyslností aspoň ve věcech základních. Uznávalo se dále, že revoluční sněmovna nevyšla z voleb a nemůže se proto honosit tím, že přesně vyjadřuje mocenské rozvrstvení v národě: je opatrnější vzhledem k budoucnosti, jestliže ve sboru takto vzniklém, kde stranám byla propůjčena síla jen podle názorů Národního výboru z r. 1918, žádná strana nebude znásilněna, neboť kdyby pak volby ukázaly, že byla úsudkem Národního výboru podceňena, oč jiného by usilovala tak horlivě jako o revizi ústavy jí vnucené? Byla proto tedy ústava vytvořena tak, aby mohla trvat beze změny, i kdyby v koloběhu střídavého politického štěstí ty strany, které r. 1920 byly navrchu, se ocitly jednou dole. Bylo výslovně ujednáno mezi stranami, že zákony ústavní a a k nim připojené zákony jiné, volební, jazykový, župní, budou tak udělány, aby strana, která s nimi nemůže souhlasit, mohla je aspoň snášet (tolerari posse).“⁹ Úplný

⁴ O jeho vzniku pozri RYCHLÍK, J. *Rozpad Rakousko-Uherska a vznik Československa*. Praha: Vyšehrad, 2018, s. 224–226.

⁵ PAVLÍČEK V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 33.

⁶ KRAJČOVIČOVÁ, N. Úloha a význam Klubu slovenských poslancov v parlamentnom systéme ČSR v rokoch 1918–1920. In: FERENČUHOVÁ, B. – ROGULOVÁ, J. a kol. *Občianska spoločnosť a politická kultúra: kapitoly z dejín Slovenska 1918–1938*. Bratislava: Historický ústav SAV, 2012, s. 34.

⁷ PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 171. Budovania nového československého štátu sa na druhej strane aktívne zúčastnili predstavitelia židovskej komunity. PAVLÍČEK V. K počátkům a hodnotám československé ústavnosti. In: PAVLÍČEK V. *O české státnosti. 1. Český stát a Němci*. Praha: Karolinum, 2002, s. 150.

⁸ ZSEDÉNYI, B. A csehszlovák alkotmány létrejöttének előzményei. Ideiglenes és végleges alkotmány. Kisebbségi jogok. Nemzetgyűlés. *Miskolci Jogászélet*, 1925, 6. sz., s. 47–48.

⁹ PEROUTKA, F. *Budování státu III*. Praha: LN, 1991, s. 924–925.

konsenzus sa síce stranám dosiahnuť nepodarilo, ale nakoniec väčšina strán za novú ústavu zahlasovala. Zo 155 čiastkových hlasovaní sa v 105 prípadoch podarilo hlasovať spoločne (podľa Peroutku svorne), „... ostatní byla bojovná, možno-li ovšem nazvat bojem událost, v níž výsledek byl předem dobře znám. V ústavním výboru se nepodařilo sjednat úplnou dohodu; národní demokracie přenesla boj do pléna, podávši řadu pozměňovacích návrhů. Poněvadž nebyly přijaty, hlasovala pak proti různým partiím jazykového zákona, proti vázaným kandidátním listinám, proti tomu, že volební právo do senátu začíná už od šestadvaceti let. Lidová strana, získána odstraněním odluky církve od státu, hlasovala pro vše mimo jazykový zákon. Slovenská ľudová strana, podřizujíc se disciplíně Slovenského klubu, hlasovala s koalicií. Dr. Kramář, utrpěv porážku při boji o jazykový zákon, okázale odešel ze zasedací síně.”¹⁰

Samostatnú Rakúsku republiku s dnes už nezvyčajným názvom (Republik Deutschösterreich, t. j. Nemecko-rakúska republika) vyhlásilo dočasné – jednokomorové – Národné zhromaždenie pozostávajúce z nemeckých poslancov bývalej Ríšskej rady (Reichsrat) 12. novembra 1918.¹¹ Prvé povojnové slobodné a demokratické voľby sa však konali už vo februári 1919 a ich víťazom boli sociálni demokrati, ktorí potom dohodli veľkú koalíciu s druhou dominantnou silou, ktorú predstavovala kresťansko-sociálna strana (predchodcovia dnešných ľudovcov). Táto koalícia 1. októbra 1920 prijala rakúsku demokratickú ústavu, ktorá je po mnohých zmenách a s určitými prestávkami v platnosti vlastne až dodnes. Na jej vypracovaní sa zásadným spôsobom podieľal už spomínaný významný právny vedec Hans Kelsen.¹² Po prijatí ústavy sa veľká koalícia rozpadla, konali sa nové voľby a k moci sa dostala pravicová koalícia kresťanských sociálov, pronemeckých nacionalistov a agrárnikov.¹³

Konflikt medzi rakúskou pravicou a ľavicou sa neustále stupňoval a po veľkej hospodárskej kríze viedol dokonca ku krátkej občianskej vojne a nastoleniu autoritatívneho pravicového režimu kancelára Engelberta Dollfusa. Okrem iného sa tu pravdepodobne prejavil aj fakt, že rakúska ústava síce netrpela nedostatkom formálnej – slobodnými voľbami podporenaj – legitimacy, ale jej celospoločenskej legitimitate predsa len nepomohol fakt, že sa zrodila v dôsledku prehratej prvej svetovej vojny.¹⁴ Inak to bol taktiež aj problém nemeckej demokratickej ústavy prijatej v roku 1919 vo Weimare, ktorá mala veľký vplyv na neskorší rakúsky ústavný vývoj.¹⁵ Prirodzene rakúsky ústavný vývoj urobil v strednej

¹⁰ Tamže, s. 927–928.

¹¹ O tomto období pozri podrobnejšie WIEDERIN, E. Von der Staatsgründung 1918 zur Bundesverfassung 1920. In: BUSSJÄGER, P. – OBERDANNER, J. (eds.). *3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festveranstaltung „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“*. Hamburg: NAP – New Academic Press, 2019, s. 141–155.

¹² NÉMETH, I. Az osztrák út. *Grotius*, 2012, 49 sz., s. 5 a s. 21. [online]. Dostupné na: http://www.grotius.hu/doc/pub/EFNLUG/2012_47_nemeth_grotius_e-konyvtar_49.pdf [cit. 26. 11. 2020].

¹³ Sociálni demokrati mali 62 mandátov v Národnej rade, boli teda na druhom mieste po ľudovcoch s ich 79 mandátmi. Tamže, s. 21.

¹⁴ JAKAB, A. Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (1920) und die Weimarer Reichsverfassung (1919). Weimars negativer Einfluss auf die Österreichische Verfassung. *Revista de Historia Constitucional*, 2019, No. 20, s. 436.

¹⁵ Tamže, s. 435–448.

Európe do určitej miery osobitým aj fakt, že Rakúska republika vznikla ako spolkový (federatívny) štát.¹⁶

Poľskú ústavu z roku 1921 prijal ústavodarný Sejm zvolený začiatkom roku 1919 na základe volebného nariadenia dočasnej hlavy práve sa rodiaceho poľského štátu. Novodobý zakladateľ štátu Józef Piłsudski týmto nariadením zaviedol v Poľsku demokratické volebné právo, ktoré sa vzťahovalo aj na ženy. Koncom januára bol zvolený jednokomorový ústavodarný Sejm (1919–1922), ktorý nepokrýval ešte všetky územia vznikajúceho Poľska, lebo zvrchovaná moc jeho orgánov sa ešte neuplatňovala všade. Preto bol Sejm neskôr ešte niekoľkokrát doplnený. Pomery v ňom sa však už zásadne nemenili – 394 mandátov si v Sejme viac-menej rovnomerne rozdelili nacionalistická pravica, centrum a ľavica. Národnostné menšiny boli taktiež prítomné v parlamente – 11 mandátov mala židovská menšina a 2 mandáty nemecká národná skupina.¹⁷ Pôvodne sa počítalo so zvolením 526 poslancov, nakoniec však v zbore v roku 1921 zasadalo len 423 zástupcov ľudu.¹⁸

Zasadať začal Sejm – hoci v neúplnom zložení – už 10. februára 1919, t. j. necelé tri mesiace po vzniku druhej Poľskej republiky, ktorá bola pritom v ešte ťažšej situácii než susedné Československo. Tomuto faktu (t. j. rýchlemu otvoreniu Sejmu) sa pripisoval veľký význam, lebo ako poznamenal vtedajší významný politik a potom predseda parlamentu Maciej Rataj „... existuje Poľsko, máme Sejm...”¹⁹ Priamo zvolený Sejm mal teda zohrať dôležitú úlohu v procese budovania štátu a jeho legitimácie v očiach domáceho obyvateľstva aj zahraničia. Nakoniec tento zbor prijal po dlhých diskusiách a zložitých kompromisoch novú poľskú demokratickú ústavu, na ktorej príprave sa zúčastnili najprestížnejší poľskí odborníci a mnohé authority vtedajšieho verejného života. Veľa sa diskutovalo o postavení prezidenta republiky – stúpenci amerického modelu chceli silného, stúpenci vtedajšieho francúzskeho modelu reprezentatívneho prezidenta. Paradoxne silného prezidenta odmietali skôr predstavitelia pravice, ktorá bola pritom v mnohých otázkach menej demokratická ako centrum a ľavica, lebo sa obávali, že by sa ním stal ich úhlavný nepriateľ – Józef Piłsudski.²⁰ Ten nakoniec skutočne nechcel zaujať takýto post, ktorý v oslabenej podobe nevyhovoval jeho naturelu a úlohám budovania štátu, ktoré generál presne videl pred sebou. Výkonná moc bola teda rozdelená medzi nepriamo voleného prezidenta a premiéra, zákonodarná moc – taktiež podľa francúzskeho vzoru – medzi Sejm a Senát. Spolu tvorili Národné zhromaždenie.

Dokonca ešte aj v Maďarsku prebehli začiatkom roku 1920 voľby do Národného zhromaždenia, ktoré vyhrali maloročníci a kresťansko-národné sily zamerané na strednostavovského mestského voliča. Na jednej strane prebehli síce v atmosfére doznievajúceho bieleho teroru z jesene roku 1919 a maďarská sociálna-demokracia z nich bola fakticky vylúčená, na druhej strane sa však konali na základe demokratického volebného nariadenia

¹⁶ WIEDERIN, *op. cit.*, s. 155.

¹⁷ KOVÁCS, I. *Piłsudski... Katyň... Solidarita. Kľúčové pojmy poľských dejín 20. storočia*. Praha: Barrister & Principal, 2010, s. 48.

¹⁸ BARDACH, J. et kol. *Dzieje Sejmu Polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011, s. 138. V roku 1919 34,2 % poslancov patrilo k pravici, 30,8 % k stredu (tvorili ho Poľská ľudová strana „Piast”, kresťanská demokracia a Národný robotnícky zväz) a 30,3 % k ľavici (Poľská socialistická strana a Poľská ľudová strana „Wyzwolenie”).

¹⁹ Tamže, s. 139.

²⁰ KOVÁCS, *op. cit.*, s. 74. Pozri aj BARDACH et kol., *op. cit.*, s. 148–150.

kontrarevolučnej vlády pravicového továrníka Istvána Friedricha, ktorý sa predtým politicky angažoval v časoch občiansko-demokratickej revolúcie koncom roku 1918.²¹

V auguste 1919 patrili Friedrich však už medzi kontrarevolučných politikov, ktorí chceli zvrhnúť len niekoľko dní existujúcu odborársko-sociálno-demokratickú vládu Gyulu Peidla, čo sa im nakoniec 6–7. augusta aj podarilo. Svoju legitimitu sa snažili odvodiť od poverenia z rúk arcivojvodu Jozefa Augustína Habsburg-Lotharingen,²² ktorého posledný cisár a kráľ Karol IV. ešte predtým, ako sa vzdal výkonu svojej kráľovskej moci, vymenoval za tzv. kráľovho človeka v Uhorsku. Táto funkcia mala latinský názov *homo regius*. V podstate išlo o kráľovského miestodržiteľa. 7. augusta 1919 sa sám Jozef prehlásil za vládcu (*kormányzó*), v tejto pozícii však nevydržal dlho a musel sa vzdať. Inak Jozef z poverenia kráľa Karola vymenoval počas astrovej revolúcie bezprostredne po vojnovej porážke grófa Mihálya Károlyiho za ministerského predsedu, takže s menovaním krátkodobých premiérov mal už svoje skúsenosti. Vo vyhláske z 8. augusta sa inak doslova v jeho prípade hovorilo o kráľovskom kniežati, resp. vojvodovi (*királyi herceg*).²³

Možnosti kontrarevolučnej pravicovej vlády, ktorá prevzala kontrolu nad budapeštianskymi ministerstvami, však boli veľmi obmedzené. Zásadným faktom bola okupácia hlavného mesta rumunskými vojskami, ktorá trvala až do 14. novembra 1920. Dohodové veľmoci taktiež nepovažovali takúto vratkú vládu za ideálne riešenie, čiastočne aj preto, že v nej chýbali pravicoví sociálni demokrati. Slabá Friedrichova vláda teda nezískala ich uznanie.²⁴ Západní diplomati intenzívne hľadali riešenie, ktoré by bolo funkčné a aspoň čiastočne demokratické. Hlavnú úlohu v ňom mal zohrať veliteľ malej kontrarevolučnej Národnej armády admirál Miklós Horthy, ktorý bol sympatický predovšetkým Britom, ako aj obnova činnosti parlamentu. Horthy bol však vtedy skôr stúpencom otvorenej vojenskej diktatúry. Západná diplomacia musela teda uzmierniť tieto protichodné sily a tendencie – potrebu obnoviť parlamentarizmus, nastoliť právny poriadok hoci aj s pomocou sily a zároveň nájsť silného vodcu, ktorý by dokázal garantovať stabilitu systému. Potrebovali k tomu preto politicky reprezentatívnejšiu „občiansku“ vládu, ktorú zostavil kresťanský politik Károly Huszár po odchode Rumunov z Budapešti 24. novembra 1919.²⁵

Pre potreby zvolania konsolidačného Národného zhromaždenia ešte Friedrichova dočasná vláda prijala už spomínané volebné nariadenie, ktoré bolo primerane duchu doby (a neprimerane vtedajším maďarským pomerom) veľmi demokratické. Nariadenie bolo publikované ešte 17. novembra. Volebné právo získali všetci muži starší ako 24 rokov, ktorí boli aspoň 5 rokov štátnymi občanmi. V prípade žien sa vyžadovalo aspoň šesťročné občianstvo a schopnosť čítať a písať po maďarsky. V oboch prípadoch bol potrebný aspoň polročný pobyt v danom mieste. Muži, ktorí strávili aspoň 12 mesiacov na fronte, získali volebné právo aj vtedy, ak ešte nemali 24 rokov. Pasívne volebné právo sa viazalo na vek 30 rokov.²⁶

²¹ MÁTHÉ G. (ed.). *A válsztójog*. Budapest: Press Publica, 2002, s. 35–36.

²² Jozef August Habsburg-Lotharingen (1872–1962) bol právnikom Leopolda II. a pochádzal z uhorskej vetvy Habsburgovcov. Jeho otec, podobne ako predtým starý otec, bol uhorským palatínom.

²³ KARDOS, J. *A Szent Korona-tan és a legitimizmus*. Budapest: Gondolat, 2012, s. 65, pozn. 118.

²⁴ GRATZ, G. *A forradalmak kora*. Budapest: Magyar Szemle Társaság, 1935, s. 240–241, a s. 248.

²⁵ Tamže, s. 248–251.

²⁶ Tamže, s. 261, a MÁTHÉ, *op. cit.*, s. 35–36.

Voľby do Národného zhromaždenia sa konali 25.–26. januára 1920 a skončili sa víťazstvom dvoch relatívne nových politických síl – maloroľníckej strany na vidieku a Kresťansko-národného zjednotenia v mestách. Spolu s menšími kresťanskými stranami získal kresťansko-národný tábor 77 mandátov. Maloroľníci dostali 71 mandátov. Medzi týmito hlavnými silami sa nachádzali menšie kresťansko-maloroľnícke zoskupenia so 7 mandátmi, ako aj 6 poslancov národných demokratov, ktorí zastupovali predovšetkým mestských liberálnych voličov. 3 poslanci sa nezaradili. V novom zákonodarnom zbore nemal teda nikto jednoznačnú väčšinu, preto bolo naďalej potrebné vládnuť koalíčným spôsobom. Okrem toho išlo o menší zastupiteľský zbor, než aké zasadali v Budapešti pred prvou svetovou vojnou. Namiesto 451 poslancov v parlamente zasadalo len 164 poslancov, a potom, ako sa konali voľby aj na území za riekou Tisou, t. j. na východe krajiny, ktorý dlhší čas okupovalo Rumunsko, stále mal ešte len 207 poslancov.²⁷

Tento zbor však už bol vhodný pre ústavnoprávnu konsolidáciu situácie a nového kresťansko-národného režimu. Celý proces sa vo vtedajšom politickom jazyku nazýval obnovením ústavnosti, a to na základe tzv. historickej (t. j. nechartálnej a organickej) ústavy spreď októbra 1918. Základnou právnou normou tohto konsolidačného procesu bol zákonný článok I. z roku 1920 o obnovení ústavnosti a dočasnom výkone funkcií hlavy štátu. Svojím spôsobom išlo o malú ústavu, ktorou sa začalo medzivojnové verejnoprávne provizorium. Zákon vyhlásil Národné zhromaždenie za jediného predstaviteľa národnej suverenity, zrušil platnosť a účinnosť právnych noriem prijatých počas občiansko-demokratickej, ako aj radikálnej socialistickej revolúcie a pokúsil sa pokračovať tam, kde Maďarsko bolo pred vyhlásením republiky v novembri 1918. Zároveň sa pokúsil vyriešiť tie otázky, ktoré sa nedali riešiť s pomocou návratu k starým právnym normám. Vzhľadom na bývalou rakúskou časťou monarchie boli totiž už prerušené a na uhorskom tróne už nesedel panovník z roku Habsburgovcov. Ich návrat si neželala predovšetkým Dohoda a susedia z Malej dohody, ale netúžili po nich ani mnohí maďarskí nacionalisti. Preto zákon na dočasný výkon funkcie hlavy štátu vytvoril post vládcu, resp. dočasného správcu krajiny (*kormányzó*).²⁸

Národné zhromaždenie do tejto novej funkcie zvolilo 1. marca admirála Miklósa Horthyho, ktorý sa takto zmieril s ideou parlamentarizmu a viac nepresadzoval vojenskú diktatúru.²⁹ Inak myšlienka parlamentarizmu mala vtedy silné pozície v maďarskom národne orientovanom verejnoprávnom myslení. Osobitne silne v ňom žili spomienky na reformné snemy z prvej polovice 19. storočia, ako aj vplyvný snem z obdobia rakúsko-uhorského dualizmu.³⁰

Na záver tejto úvodnej časti treba poznamenať ešte jeden dôležitý fakt. Všetky stredo-európske ústavy prechádzali v medzivojnovom období výraznými zmenami. Ich tendencia bola jednoznačná – posilňovali sa autoritatívne prvky v rámci jednotlivých ústav a verejnoprávnych systémov. V Poľsku dokonca v roku 1935 prijali úplne novú ústavu, ktorá zodpovedala autoritatívnym zmenám, ku ktorým došlo počas prvého desaťročia existencie

²⁷ Tamže, s. 273–275.

²⁸ Po maďarsky sa táto funkcia nazývala „*kormányzó*”. Zastával ju (s iným obsahom) napríklad János Hunyady v 15. storočí, alebo Lajos Kossuth v roku 1849.

²⁹ Počas hlasovania bola budova Snemu plná jeho vojakov, ktorí dokonca vošli ozbrojení aj do zasadacej siene. Niektorých poslancov a ministrov do budovy nechceli vpustiť (napríklad ministra financií baróna Korányiho). Nakoniec bol Horthy zvolený 131 hlasmi zo 141 hlasov prítomných poslancov. Tamže, s. 282.

³⁰ EGYED, I. *A mi alkotmányunk*. Budapest: Magyar Szemle, 2016, s. 238–250.

sanačného režimu Józefa Piłsudského. Už predtým však prijímali novely ústavného textu z roku 1921 (napríklad v roku 1926, t. j. bezprostredne po štátnom prevrate).³¹ V Rakúsku sa ústava z roku 1920 v medzivojnovom období zmenila viackrát, a to občas aj zásadným spôsobom (1925, 1929, potom nový ústavný režim od roku 1934).³² V Maďarsku taktiež viackrát novelizovali zákonný článok I. z roku 1920 a vždy posilňovali práve postavenie hlavy štátu. Jedinou výnimkou bolo Československo, kde dokonca počas existencie prvej republiky ani nedošlo v významnejšej novele ústavného textu. O príčinách vtedajšej československej stability však bude reč neskôr, a to v časti o politických stranách.

Prvé ženy v parlamentoch

Poprevratové parlamenty boli prvé parlamentné zastupiteľské zbory v histórii stredoeurópskeho regiónu, na činnosti ktorých participovali aj ženy. To zároveň znamená, že sa zúčastnili aj na príprave prvých demokratických ústav. Ich reálna úloha však ešte nebola veľká. V rakúskej časti monarchie mali ženy pred rokom 1918 na riíšskej úrovni volebné právo len v rámci veľkostatkárskej volebnej kúrie. Všeobecné volebné právo sa na ne ešte nevzťahovalo. Jedinou ženou, ktorá bola pred rokom 1918 zvolená do českého zemského snemu, bola v roku 1912 spisovateľka Božena Viková-Kunětická, ktorej však Miestodržiteľstvo Kráľovstva Českého odmietlo potvrdiť poslanecký mandát vzhľadom k tomu, že sa jednalo o ženu a ponechalo konečné rozhodnutie na českom zemskom sneme, ktorý však vtedy už nezasadal. V Revolučnom národnom zhromaždení (RNZ) od 14. novembra 1918 už zasadalo 8 poslankyň, ktoré delegovali rozličné politické strany. Boženu Ecksteinovú a Františku Kolaříkovú do RNS delegovali sociálni demokrati, Annu Chlebounovú a Ludmilu Zatloukalovou-Coufalovou agrármici, Boženu Vikovou-Kunětickú Česká štátoprávna demokracia, Františku Zeminovú a Luisu Landovou-Štychovou Česká strana sociálna. Posledne menovaná po roku 1925 zastupovala už komunistov. Politicky nezaradená dcéra prvého prezidenta republiky Alice Masaryková taktiež zasadala v RNZ, kde sedela v Slovenskom klube.³³

V republikánskom Rakúsku sa do parlamentu dostali prvé ženy vo voľbách začiatkom roku 1919. Väčšinou išlo o kandidátky sociálnej demokracie a ľavice (Anna Boschek, Emmy Freundlich, Adelheid Popp, Gabrielle Proft, Therese Schlesinger, Amelie Seidel, Maria Tusch), ale jedna žena sedela aj v kresťansko-sociálnej frakcii (Hildegard Burjan) a neskôr taktiež aj medzi tzv. Veľkonemcami (Lotte Furreg).³⁴ Odlišná bola situácia v ústavodarnom poľskom Sejme, kam sa poslankyne dostali cez kandidátne listiny skoro všetkých politických strán. Centristické (t. j. agrárne ľudové) a ľavicové strany zastupovali Anna Anastázia Piasecka, Franciszka Wilczkowiakowa, Irena Kosmowska, Jadwiga Dziubińska a Zofia Moraczewska. Národno-demokratickú pravicu zastupovali Gabriela

³¹ GARLICKI, L. *Polskie prawo konstytucyjne*. Wyd. 10. Warszawa: Liber, 2006, s. 11–13.

³² BRAUNEDER, W. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 11. durchgesehene Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. 2009, s. 209–215, a s. 234.

³³ Viz: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=1701&z=10859>.

³⁴ Parlamentsdirektion (Hg.). *Frauen im Parlament*. [online]. Dostupné na: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Publikation_Frauen_im_Parlament_NR_BR_BF_01032019.pdf. [cit. 26. 11. 2020].

Balicka, Maria Moczydłowska a Zofia Sokolnicka. Ich počet bol teda rovnaký ako v československom a rakúskom parlamente – v každom z nich zasadalo 8 poslankyň.³⁵

Na jar 1920 sa v rámci doplňovacích volieb dostala do Národného zhromaždenia aj prvá maďarská poslankyňa v histórii. Silne katolícky orientovaná a zároveň sociálne cítia-ca rodáčka z Košíc Margit Slachta tam zastupovala kresťansko-národný tábor. Išlo o jednu z najvýraznejších žien v maďarskej politike prvej polovice 20. storočia. Slachta, ktorá na začiatku 20. rokov v parlamente presadzovala ešte palicovanie pre osoby predražujúce svoj tovar, sa neskôr stala jednou z hlavných političiek antifašistického tábora, počas druhej svetovej vojny pomáhala prenasledovaným židom a nakoniec bola jedinou poslankyňou povojnového Dočasného národného zhromaždenia, ktorá primerane svojmu monarchistickému presvedčeniu začiatkom roku 1946 odvážne hlasovala proti vyhláseniu Maďarskej republiky. Zomrela v americkej emigrácii. Slachta sa však nezúčastnila hlasovania o zákonomnom článku číslo I. z roku 1920, lebo vtedy ešte nebola zvolená za poslankyňu. Do Národného zhromaždenia sa totiž dostala počas doplňujúcich volieb.³⁶

Hlava štátu a stabilita politického systému

Po prvej svetovej vojne a následnej revolučnej vlne sa skoro v celom stredoeurópskom regióne presadilo republikánske zriadenie. Jedinú výnimku predstavovalo ultrakonzervatívne, ale v zásade parlamentné Maďarsko, ktoré bolo až do krachu v rokoch 1944/1945 „kráľovstvom bez kráľa“. Právne presadzovaný návrat – hoci aj neúplný – k verejnoprávnym pomerom spreď októbra 1918 mal v Maďarsku jednak slúžiť konsolidácii konzervatívno-národného režimu admirála Horthyho, a jednak mal symbolizovať revizionistické snahy politickej elity krajiny. Zároveň však bolo jasné, že úplná reštaurácia predrevolučných politických a sociálnych pomerov nie je možná.

Dokonca aj zloženie Národného zhromaždenia zo začiatku roku 1920 napriek jeho kresťansko-konzervatívnej a národnej terminológii a pátosu signalizovalo značný posun vplyvu od latifundistickej aristokracie a veľkopodnikateľských skupín k strednostavovským podnikateľským, statkánskym, úradníckym a dôstojníckym vrstvám. Tieto vrstvy však boli podstatne antisemitskejšie a nacionalistickejšie, ako liberálno-konzervatívna spoločenská a politická elita spreď roku 1918. Svoju úlohu tu prirodzene zohral šok z vojnovkej porážky a trauma z revolúcie. Svojim spôsobom aj admirál Horthy bol predstaviteľom práve týchto vrstiev.

Konzervatívny premiér gróf István Bethlen (1921–1931) s pomocou rozličných politických manipulácií, administratívnych presunov a konzervatívneho okresania volebného práva dokázal síce v záujme tradičných elit spomaliť proces nástupu nových kádrov a taktiež aj požadovanú „výmenu stráží“ v rámci elitných vrstiev, ale zabrániť mu nedokázal. Paradoxne bol to práve on, kto uzavrel kompromis so sociálnymi demokratmi, ktorých vtedajšia národno-kresťanská verejnosť považovala za nenárodných a deštruktívnych. Umožnil im politickú sebarealizáciu v rámci Budapešti a znovu reštauroval niektoré ustanovenia

³⁵ Inak v medzivojnovom Poľsku najviac žien poslankyň a senátorik mal tradične tábor generála Piłsudského, potom národní demokrati, ľudovci, socialisti a dokonca aj ukrajinská a židovská menšina. Po jednej zástupkyňi v Sejme mali svojho času aj národní kresťania a komunisti.

³⁶ MOLNÁRNÉ BALÁZS, A. A köztársaság ellenzéke: Slachta Margit érvelése a Nemzetgyűlésben az 1946. évi I. törvények kapesán. *Acta Humana*, 2017, 5. évf., 1. sz., s. 39–50.

liberálneho štátu, hoci aj nie v takej širokej podobe ako pred vojnou. V každom prípade však zabránil pokračovaniu bieleho teroru a oddialil nástup fašizmu.

Postavenie hlavy štátu bolo v prvom desaťročí existencie verejnoprávneho provizória napriek konzervatívnemu a deklarovanému monarchistickému dizajnu, ako aj autoritatívnym tendenciám, podstatne slabšie, než bolo predtým postavenie panovníka. V mnohých ohľadoch sa blížilo skôr k postaveniu prezidenta v poloprezidentskej republike. Konkrétne verejnoprávne postavenie dočasnej hlavy maďarského štátu bolo skutočne špecifické. Zvolilo ho spomedzi štátnych občanov Národné zhromaždenie tajným hlasovaním bez uvedenia časového limitu na dočasný výkon funkcie hlavy štátu alebo presnejšie povedané dovtedy, kým sa s konečnou platnosťou nevyrieši otázka výkonu tejto funkcie. Hoci správca, resp. vládca krajiny prevzal podľa zákona vo všeobecnosti kráľovské úlohy a kompetencie, niektoré dôležité – pre ústavnú monarchiu typické – práva ne získal. Nemohol napríklad odročiť zasadnutie parlamentu, zostalo mu len pomerne obmedzené právo suspenzívneho veta, všetky jeho akty boli viazané na kontrasignáciu a výkonnú moc mohol realizovať len cez parlamentu zodpovedné ministerstvo, t. j. cez vládu. Vyhlásovať vojnu a uzatvárať mier mohol taktiež len so súhlasom parlamentu. Nemal ani právo udeľovať šľachtické tituly. Protestant Horthy stratil aj dôležité práva, ktoré mali predtým katolícki Habsburgovci ohľadne katolíckej cirkvi. Na zodpovednosť ho mohol zobrať v prípade porušenia ústavy a zákonov len parlament, pred ktorým musel po svojom zvolení zložiť prisahu. Všeobecnú amnestiu bolo možné vyhlásiť len zákonom. Zákonný článok I. z roku 1920 nič nehovoril o zastupovaní vládcu krajiny. Na druhej strane si Horthy v tejto pozícii zachoval veľmi dôležitú prerogatívu smerom k armáde, ktorá predstavovala základ jeho moci. V jej rámci mal totiž obrovskú prestíž.

Zaujímavá bola aj otázka zodpovednosti dočasnej hlavy štátu. Podľa 14. paragrafu zákonného článku I. z roku 1920 bola osoba hlavy štátu nedotknuteľná a mala takú istú trestnoprávnú ochranu ako predtým osoba kráľa. V prípade porušenia ústavy alebo zákona však mohlo Národné zhromaždenie správcu – na rozdiel od kráľa – vziať na zodpovednosť. Zákon tu nešpecifikoval, o aké porušenie zákona by tu išlo. Iniciatívu týmto smerom muselo preukázať minimálne sto poslancov, avšak k hlasovaniu o braní na zodpovednosť boli potrebné dve tretiny všetkých poslancov. Celú procedúru mal upraviť a konkretizovať špeciálny zákon, ktorý však nebol prijatý. Neskôr v roku 1937 zákonným článkom číslo XIX. úplne zrušili možnosť parlamentnej zodpovednosti správcu. Podľa vtedajšej argumentácie takto chceli posilniť Horthyho autoritu smerom k zahraničiu aj dovnútra krajiny. Spomínalo sa aj odpútanie od vplyvu politických strán, ktorý však ani predtým nebol v jeho prípade silný.³⁷

Toto „nemonarchické“ postavenie hlavy štátu si všimol aj významný medzivojnový rakúsky ústavný právnik Adolf Merkl, ktorý v jednom zo svojich odborných článkov nazval ironicky Maďarsko „kráľovskou republikou“, resp. „rojalisticky podfarbenou aristokratickou republikou.“³⁸ Viedenský univerzitný profesor však nielen ironizoval, ale svoj názor podložil aj argumentami. Vychádzal z toho, že dôležitá nie je sebadefinícia režimu, ale reálna konštrukcia moci a postavenie jej jednotlivých zložiek. Podľa jeho

³⁷ SZABÓ, I. A kormányszó jogállása (1920–1944). *Publicationes Universitati Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*, 1996, 12, s. 152–153.

³⁸ MERKL, A. A mai Magyarországi államformájának kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 1925, 60. évf., 5. sz., s. 35.

názoru zákonný článok I. z roku 1920 vlastne do konečného vyriešenia otázky štátnej formy zaviedol skôr republikánske zriadenie, v ktorom sa hlava štátu volí, čiže svoj post nezastáva z vlastnej sily, ale z vôle ľudu, ktorú vyjadroval parlament. Z tohto pohľadu je vcelku irelevantný názov funkcie, ako aj to, že zákon neurčil dĺžku mandátu hlavy štátu. Nehovorí však nič o tom, že poverenie dočasnej hlavy štátu je doživotné. Okrem toho vládca krajiny je síce hlavou štátu, ale nepanuje.³⁹ Merkl mal skeptický názor aj o celej koncepcii právnej kontinuity s obdobím pred októbrom 1918, ktorý určite prerušil dovtedajšiu kontinuitu. Podľa jeho názoru nie je možné úplne ignorovať štátoprávny vývoj od pádu monarchie v dôsledku vojnovkej porážky a následnej revolúcie – zmenou štátneho zriadenia sa totiž v Maďarsku trikrát zmenila identita štátu a po monarchii nasledovali tri republiky: demokratická, boľševická a napokon už spomínaná rojalisticko-aristokratická.⁴⁰ Väčšina medzivojnových maďarských ústavných právnikov s Merklom nesúhlasila, ale jeho názor uverejnili a potom s ním pomerne intenzívne diskutovali.⁴¹

Inak samotný zákonný článok I. z roku 1920 skutočne nehovoril nič o štátnej forme, hoci zo symbolického obnovenia predrevolučných právnych pomerov a z názvu štátu tento fakt viac-menej vyplýval. Situáciu vyjasnilo až jedno nariadenie vlády z toho istého roku (2394/1920. ME), ktoré predpísalo, že všetky štátne orgány, úrady a inštitúcie majú používať prídavné meno „maďarský kráľovský“. Súdly však až do roku 1930 prijímali rozhodnutia v mene maďarského štátu, potom v mene Svätej koruny.

V roku 1921 došlo po druhom pokuse o návrat posledného kráľa Karola k jeho oficiálnej detronizácii. Zákonný článok XLVII. z roku 1921 však jednoznačne deklaroval, že „národ zachováva starobylú inštitúciu kráľovstva bez zmeny, ale obsadenie kráľovského stolca odloží na neskoršie obdobie“. Inak Horthy od roku 1920 až do roku 1944 používal hlavné rezidencie predchádzajúcej kráľovskej dynastie na území Maďarska – býval aj úradoval na Budínskom kráľovskom zámku – a v lete používal ako štátnu rezidenciu reprezentatívny kaštieľ v mestečku Gödöllő.

Postavenie a právomoci dočasnej hlavy štátu však nezodpovedali vtedy bežnému monarchistickému zriadeniu – na toto vlastne narážal už citovaný Adolf Merkl. Aj niektorí vtedajší významní maďarskí ústavní právnici upozorňovali na nesúlad medzi oficiálnou monarchiou a konkrétnym modelom výkonu funkcie hlavy štátu, ako aj na to, že ak občania dlho nebudú vidieť skutočného kráľa, tak zistia, že sa dá existovať aj bez neho.⁴² Čiastočne aj preto sa snažili v duchu vtedajšieho archaizujúceho a ultrakonzervatívneho národného diškurzu posilniť kult svätoštefanskej Svätej koruny.⁴³

Reálny maďarský model pripomínal republikánske zriadenie osobitne v 20. rokoch, keď bol skoro celé jedno desaťročie premiérom politicky veľmi talentovaný gróf István Bethlen. Krajinu a konzervatívny politický systém konsolidujúci Bethlen vedel dobre spolupracovať s Horthym, ktorý sa vtedy čiastočne stiahol z každodennej politiky. Postupne sa však aj jeho politická a právna pozícia začala posilňovať. Už v auguste 1920 napríklad zákonný článok XVII. z roku 1920 dal Horthymu široké možnosti rozpustiť parlament

³⁹ Tamže, s. 34.

⁴⁰ Tamže, s. 34–35.

⁴¹ O tom pozri SCHWEITZER, G. A „magyar királyi köztársaságtól” a Magyar Köztársaságig: az 1946. évi I. törvények visszhangja a korabeli közjogi irodalomban. *Acta Humana*, 2017, 5. évf., 1. sz., s. 27–38.

⁴² GÁBOR, G. *A kormányzói méltóság a magyar alkotmányban*. Budapest: Athenaeum, 1933, s. 204.

⁴³ CSEKEY, I. A kormányzi jogkör kiterjesztése. *Magyar Szemle*, 1937, č. I.

a umožnil mu udeľovať milosť. Od prijatia zákona XXII. z roku 1926 o hornej komore mohol Horthy výrazne ovplyvňovať aj jej zloženie. Nasledujúce významné rozšírenie jeho právomocí realizoval zákonný článok XXIII. z roku 1933, keď Horthy získal už neobmedzené právo rozpustiť a odročiť parlament. Zákonný článok XIX. z roku 1937 posilnil jeho právo veta, ako aj obmedzil možnosti zobratia na zodpovednosť. Získal aj právo navrhnúť svojho nástupcu. Zákonný článok II. z roku 1942 zase vytvoril funkciu jeho zástupcu, ktorým sa stal Horthyho syn István. István Horthy však v skutočnosti nemal možnosť vykonávať túto funkciu, lebo čoskoro zomrel počas leteckej havárie.⁴⁴

Napriek tomu, že medzivojnové Maďarsko bolo silne pravicovou krajinou, kde tvrde prenasledovali ilegálnych komunistov a len vlačne tolerovali demokratickú ľavicu, posilnenie postavenia hlavy štátu Horthyho nebolo motivované predovšetkým komunistickou revolučnou hrozbou, ale skôr nebezpečenstvom zo strany radikálnej pravice. Nacionalistická a antisemitská krajná pravica bola totiž v krajine silná už na začiatku 20. rokov, potom bola jej hrozba čiastočne eliminovaná už spomínaným premiérom Bethlenom, nakoniec však začala nezadržiateľne silnieť po veľkej ekonomickej kríze.

Prirodzene tento trend súvisel aj s medzinárodným vývojom a objavením sa Adolfa Hitlera v Nemecku. Najväčšie víťazstvo dosiahla krajná pravica počas prvých skutočne tajných parlamentných volieb v roku 1939, keď získala skoro pätinu všetkých odovzdaných hlasov.⁴⁵ Nie náhodou sa vtedy zmenila aj funkcia Svätej koruny a verejnoprávnej náuky o nej. Dovtedy táto oprášená a trocha archaická koncepcia suverenity (pôvodne stavovského) ľudu slúžila predovšetkým obnoveniu ústavnosti v krajine, ďalej legitimácii „kráľovstva bez kráľa“ a čiastočne aj revizionistickým cieľom. V 30. rokoch sa ju však už mnohí právnici snažili využiť na spomalenie prenikania vtedy moderných (t. j. totalitných fašistických a nacistických) myšlienok do maďarského verejného práva a politického usporiadania.⁴⁶

Symbolickým hlavným medzivojnovým protipólom archaizujúceho a zvláštneho maďarského ústavného modelu bolo republikánske Československo na čele s prezidentom Tomášom G. Masarykom. Hoci československá ústavná listina z roku 1920 v mnohých štrukturálnych aspektoch vychádzala – podobne ako poľská ústava z roku 1921 – z francúzskeho republikánskeho vzoru, postavenie dvoma komorami Národného zhromaždenia zvoleného prvého prezidenta republiky bolo výnimočné. Nevzťahovalo sa na neho obmedzenie, podľa ktorého prezident mohol zastávať túto funkciu len dve po sebe nasledujúce sedemročné volebné obdobia a opätovne by mohol byť zvolený až po tom, ako uplynulo sedem rokov od ukončenia jeho druhého mandátu. Masaryk bol za prezidenta zvolený štyrikrát (1918, 1920, 1927, 1934). Okrem toho v súlade s princípom kontinuity moci zostával predchádzajúci prezident vo funkcii až do zvolenia nového prezidenta. V prípade nemožnosti výkonu funkcie viac ako šesť mesiacov mohol parlament zvoliť námestníka prezidenta. Hoci nemal právo navrhnúť svojho nástupcu, prezident Masaryk tak urobil počas svojej abdikácie v Lánoch v roku 1935.

⁴⁴ FÖGLEIN G. – MEZEY B. – RÉVÉSZ T. M. Az államfő. In: MEZEY, B. (ed.). *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris, 2003, s. 366–369.

⁴⁵ MÁTHÉ, *op. cit.*, s. 41–42.

⁴⁶ KARDOS, *op. cit.*, s. 182–190, a SCHWEITZER, G. Kőzjogi provizórium, jogfolytonosság, új közbjogi irány Az 1919/1920-1944 közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlat. *Kőzbjogi Szemle*, 2014, 1. sz., s. 8–17.

Právo udeľovať milosť československých medzivojnových prezidentov bola širšia, ako v prípade dočasnej hlavy štátu Maďarského kráľovstva. Dokonca aj jeho trestoprávna imunita bola v prvom medzivojnovom desaťročí širšia – zodpovedal totiž len za špeciálne upravenú velezradu, a nie za porušenie ústavy a zákonov. Za tú dôsledne preberali zodpovednosť svojou kontrasignáciou ministri.⁴⁷ Inak pomerne intenzívne polemiky sa viedli o tom, či prezident nemá zodpovednosť alebo je len nestíhateľný.⁴⁸ V prvom prípade by jeho konanie voči nemu bolo vylúčené aj v období po ukončení mandátu, resp. výkonu funkcie.⁴⁹ Inak nestíhateľnosť zvoleného kandidáta začínala už jeho zvolením a nie zložením sľubu.⁵⁰ Zároveň v zmysle obyčajného zákona parlamentom žalovaný prezident už nemohol vykonávať svoje právomoci, čo bolo sporné z hľadiska právnej sily obmedzujúcej normy.⁵¹

Akty prezidenta Československej republiky boli síce viazané na kontrasignáciu a všeobecnú kompetenciu vo sfére vládnej a výkonnej moci mala vláda zodpovedná parlamentu,⁵² reálne postavenie medzivojnových československých prezidentov bolo podstatne silnejšie.⁵³ Súviselo to jednak s veľkou autoritou prezidenta-zakladateľa štátu, ďalej s pomerne fragmentovaným straníckym systémom prvej republiky, ktorý potreboval stabilizátora, a čiastočne aj s určitými monarchistickými tradíciami, ktoré Československo zdedilo po Rakúsko-Uhorsku. Inak podľa prameňov citovaných Evou Broklovou „monarchistickejšie“ správanie od Masaryka očakávali dokonca aj strojcovia októbrového prevratu a pražskí otcovia československej samostatnosti (Jiří Stříbrný a Antonín Švehla): „Nezdála se nám tato skromnost. Hovořili jsme o ní a rozhodli se se Švehlou při první příležitosti upozorniti na to prezidenta. Stalo se. Švehla mu dokazoval, že teď, kdy zbořili jsme císařský trůn, je třeba lidu dát rovnocennou náhradu. S pojmem hlavy státu že se nesrovnává taková skromnost. Naopak on je povinen svému postavení, aby všude vystupoval sebevědomě. Žádná pohádka. Prezident že musí vystupovati jako skutečný osvoboditel. Byla v tom jistá nevědeckost, když později – prezident si tuto radu vzal k srdci – po celý život se jí řídil a my mu ji nakonec vytýkali.“⁵⁴

Hoci sa dôsledný republikán Masaryk, ktorý vždy prikladal veľký význam politickému vzdelávaniu občanov, stal jedným z hlavných symbolov československého republikanizmu, v procese budovania svojho kultu sa vedel v mnohom opierať o rakúske tradície stelesňované predtým postavou cisára Františka Jozefa. Na tomto fakte – podobne ako v oblasti verejnej správy – veľa nezmenili heslá o potrebe odrakúšenia celého verejného života. Prezident republiky býval na Pražskom kráľovskom hrade, mal tri regionálne letné sídla (v Čechách, na Morave a na Slovensku), disponoval vlastnou prezidentskou štandartou, čestnou strážou, v krajine sa oslavovali jeho narodeniny a podobne.⁵⁵

⁴⁷ PAVLÍČEK, *op. cit.*, s. 817.

⁴⁸ PEŠKA, Z. K problému trestní odpovědnosti hlavy státu v Československu. *Moderní stát*, 1935, s. 230–232.

⁴⁹ KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 281–282.

⁵⁰ PEŠKA, *op. cit.*, s. 232.

⁵¹ SOBOTA, E. – VOREL, J. – KŘOVÁK, R. – SCHENK, A. *Československý prezident republiky*. Praha: 1934, s. 79, a KOUDELKA, *op. cit.*, s. 288.

⁵² Prezident mal teda taxatívne vymenované kompetencie.

⁵³ O tejto téme pozri komplexne SOBOTA – VOREL – KŘOVÁK – SCHENK, *op. cit.*

⁵⁴ BROKLOVÁ, E. *Antonín Švehla. Tvůrce politického systému*. Praha: Academia, 2017, s. 130. Autorka sa odvolávala na STŘÍBRNÝ, J. *TGM a 28. říjen*. Praha: Tempo, 1938, s. 37.

⁵⁵ KOUDELKA, *op. cit.*, s. 339–341.

Zvláštna situácia sa vyvinula v medzivojnovom Poľsku, ktoré sa tiež definovalo ako dôsledná republika. Prvou hlavou štátu bol bývalý politik Poľskej socialistickej strany a jej ilegálneho ozbrojeného krídla generál Piłsudski, ktorý s pomocou ozbrojených síl (légii) pomohol založiť a stabilizovať obnovený samostatný poľský štát v jeho veľmi ťažkých prvých mesiacoch. Nemal však ešte titul prezidenta republiky, ale nazýval sa náčelníkom, prípadne šéfom štátu. Po prijatí demokratickej poľskej ústavy, ktorá nedala prezidentovi široké právomoci, sa rozhodol, že nebude kandidovať na tento post. Národné zhromaždenie hlasmi ľavice, roľníckych ľudovcov a predstaviteľov národnostných menšín proti kandidátovi nacionalistickej pravice zvolilo za prvého prezidenta druhej Poľskej republiky uznávaného vodohospodára a ministra zahraničných vecí Gabriela Narutowicza, ktorý mal blízko k Piłsudskému. Pravica a nacionalisti však voči nemu vyvolávali vášne a už 16. decembra 1922, teda niekoľko dní po zvolení, ho zavraždil nacionalistický maliar Eligiusz Niewiadomski. Atentát šokoval generála, ktorý to národnej pravici nikdy nezabudol. Národná demokracia neskôr vybudovala popravenému atentátnikovi „vlastenecký“ kult.⁵⁶ O niekoľko dní však parlament zvolil nového prezidenta, bývalého socialistu a neskôr ľudovca Stanisława Wojciechowského, ktorý zastával túto funkciu až do štátneho prevratu v máji 1926, keď moc prevzal znovu generál Piłsudski a začalo sa budovanie tzv. „sanačného režimu“.⁵⁷

Napriek tomu, že Národné zhromaždenie jednoznačnou väčšinou⁵⁸ zvolilo 31. mája 1926 Piłsudského za nového prezidenta, generál neprijal túto funkciu. Voľba však do určitej miery legitimizovala jeho štátny prevrat. Sám navrhol nového kandidáta na prezidenta, a to Ignacy Moścického, ktorý bol prezidentom až do konca medzivojnového obdobia. Poslanci ho zvolili za prezidenta 1. júna 1926. Mościcki bol univerzitným profesorom chémie – Piłsudski totiž vtedy už väčšinou veril len svojim spolubojovníkom z prvej legiónárskej brigády a profesorom, resp. hospodárskym odborníkom. Politikom a politickým stranám nedôveroval a chcel ich silné pozície eliminovať aj v zákonodarnom zbore.⁵⁹ Tomu slúžili reformy, ktoré v rámci sanačného režimu postupne realizovali v desaťročí medzi rokmi 1926 až 1935. Celý proces dokončilo prijatie novej – viac-menej autoritatívnej – ústavy v roku 1935. Na jej základe sa však Piłsudski nevedel stať prezidentom, lebo čoskoro po jej prijatí zomrel.

Medzi postavením poľského prezidenta v ústavách z roku 1921 a 1935 boli značné rozdiely. V prvej demokratickej ústave bola táto otázka upravená v tretej časti venovanej výkonnej moci. Hneď po prezidentovi nasledovali teda ustanovenie o vláde. Podobne ako v Československu aj poľského prezidenta volilo Národné zhromaždenie na sedem rokov. Každý prezidentov úradný akt musel byť kontrasignovaný. Vládu vykonával cez ministrov, ktorí však mali zodpovednosť pred Sejmom. Premier kontrasignoval dokonca aj nominácie do prezidentovej civilnej kancelárie. Prezident bol hlavným veliteľom ozbrojených síl, ale počas vojny nemohol vykonávať svoju vedúcu funkciu nad armádou. Vtedy totiž na návrh vlády musel vymenovať hlavného veliteľa armády. Pred špeciálnym Tribunálom štátu sa

⁵⁶ KOVÁCS, *op. cit.*, s. 76–77.

⁵⁷ Tamže, s. 76–78.

⁵⁸ Do parlamentu prišlo 546 poslancov, platné hlasy odovzdalo 485 poslancov, z ktorých generál dostal 292 hlasov a jeho protikandidát 193 hlasov. Tamže, s. 81.

⁵⁹ Tamže, s. 78–79.

zodpovedal na návrh poslancov Sejmu za zradu, porušenie ústavy a trestné činy. Prísahu skladal pred Národným zhromaždením, ktoré ho zvolilo.⁶⁰

Postavenie prezidenta vychádzalo z francúzskeho vzoru, ale zároveň nebolo až také slabé, ako sa často hovorilo. Tento post v medzivojnovom Poľsku však nikdy nezastávala silná politická osobnosť typu Horthyho, Masaryka alebo Piłsudského, ktorí vtlačili – každý po svojom – svojmu štátu silnú pečať. Piłsudski, ktorého občas odborná literatúra nazýva aj „demokratickým diktátorom“ lavírujúcim medzi dvoma totalitnými veľmocami,⁶¹ od konca roku 1922 nezastával najvyššiu pozíciu v štáte, ktorý pomáhal založiť. Okrem rokov 1923 až 1926 si však vždy zachoval rozhodujúcu pozíciu v armáde. Počas sanačného režimu vládol prostredníctvom komisárov-plukovníkov, ktorí boli zväčša jeho bývalí spoluobojevníci z légii, ako aj s pomocou nezávislých odborníkov.

V medzivojnovej poľskej armáde vystriedal generál a neskôr maršal viacero pozícií od náčelníka generálneho štábu, cez predsedu úzkej vojenskej rady až po ministra obrany. V kritickom roku 1930 sa na určitý čas stal dokonca aj premiérom – práve vtedy, keď ním vytvorený režim pritvrdil politiku voči opozícii. Piłsudski sa totiž tradične nebál zodpovednosti. Vtedy sa voči jeho režimu totiž dostali do opozície tie centristické a ľavicové strany, ktoré ho pred niekoľkými rokmi ešte podporovali. Ich vedúcich politikov a mnohých aktivistov sanačný režim pozatváral. Premiér, ktorý chcel vidieť na čele štátu efektívnu a pevnú vládu so stabilnou podporou v Sejme, už nechcel tolerovať opozičnú väčšinu v parlamente. Jeho postoj zhrnul maďarský odborník na jeho život István Kovács nasledovne: „Piłsudski nechtěl dosáhnout této změny politického kurzu zavedením otevřené diktatury a likvidací systému demokratických institucí, jak to očekávali mnozí z jeho přívrženců, nýbrž vznikem takového parlamentu, ve kterém by vládní většina byla jistá a neotřesitelná. K tomu – kromě podmínky platnosti dosavadního volebního zákona – musel v každém případě vyhrát volby. Jelikož to pro Piłsudského byla existenční otázka, bez jakéhokoliv zaváhání nechal zadržet všechny ty, kteří ohrožovali úspěch jeho plánu.“⁶²

Posuny v jeho myslení o úlohe a organizácii štátu dobre vyjadrili ustanovenia novej poľskej ústavy z roku 1935. Tá už vo svojej úvodnej kapitole podriadila nielen vládu, ale aj obe komory parlamentu, ozbrojené sily, súdnictvo a štátnu kontrolu pod zvrchovanosť prezidenta, ktorý mal za úlohu harmonizovať činnosť všetkých vedúcich orgánov štátu. Jeho postaveniu sa venovala hneď druhá veľká kapitola ústavy, ktorá predchádzala kapitole o vláde, a až potom nasledovali orgány zákonodarnej moci. Prezident získal veľmi široké právomoci a prerogatíva, medzi iným aj právo samostatne navrhnúť svojho nástupcu, počas vojny zase svojho zástupcu, ďalej menovať a odvolať premiéra, predsedov najvyšších súdnych orgánov, ako aj ozbrojených síl. Mal aj právo viac-menej bez obmedzenia rozpustiť Sejm a Senát a vypísať nové voľby do nich. Akty, ktoré pramenili z jeho prerogatív, už nepotrebovali kontrasignáciu a nebol za ne zodpovedný. Zodpovednosť hlavy štátu pred zákonodarným zborom sa vlastne z ústavného textu vytratila. Kandidáta na nového prezidenta vyberal zbor elektorov, pozostávajúci z najvyšších činiteľov štátu a 75 elektorov spomedzi vhodných občanov, ktorých v pomere 2/3 a 1/3 volil Sejm a Senát. Zástupcom prezidenta v prípade nemožnosti výkonu funkcie sa stal predseda Senátu. Na

⁶⁰ KONIECZNY, A. – KRUSZEWSKI, T. *Historia administracji na ziemiach polskich*. Wybór źródeł. [Wrocław]: Kolonia Limited, 2002, s. 377–381.

⁶¹ KOVÁCS, *op. cit.*, s. 84.

⁶² Tamže, s. 84.

tento konzervatívnejší zákonodarný orgán mal prezident tradične väčší vplyv – tretinu jeho členov totiž menoval samotný prezident a len zbytok senátorov volili občania.⁶³

V Rakúskej republike hrala oficiálna hlava štátu obmedzenejšiu úlohu ako v Československu a Maďarsku. Zároveň tu chýbala aj taká masívna – hoci do určitej miery neformálna – politická osobnosť, akou bol Piłsudski. V prvých mesiacoch v republikánskom Rakúsku, ktoré sa snažilo správať diskontinuitne vo vzťahu k predchádzajúcemu Rakúskemu cisárstvu, neexistoval inštitút prezidenta republiky a moc prechodne vykonávala Štátna rada, v ktorej boli proporčne zastúpené rozhodujúce politické sily, ako aj Štátne direktorium pozostávajúce z troch predsedov predchádzajúceho orgánu. V štátnej vláde zasadali rezortní ministri a štátni tajomníci.

Voľby do ústavodarného Národného zhromaždenia, ktoré prijalo v roku 1920 novú ústavu, sa konali už v prvej polovici roku 1919. Post konkrétneho spolkového prezidenta, ktorého na štyri roky volili obe komory zákonodarného zboru, vytvorila až nová demokratická ústava. Prezident bol zodpovedný za hocijaké porušenie právnych noriem, jeho kompetencie boli taxatívne vymedzené a všeobecnú (alebo zostatkovú) kompetenciu mala vláda vedená spolkovým kancelárom. Prezidentské akty potrebovali kontrasignáciu. K zmenám, ktoré vychádzali predovšetkým z poloprezidentského nemeckého weimarského vzoru a značne posilnili postavenie prezidenta došlo až v roku 1929.⁶⁴ Posilnili sa taktiež jeho právomoci smerom k armáde. V zmysle pôvodného textu ústavy z roku 1920 mala právo riadiť armádu (der Oberbefehl) Národná rada, od novely v roku 1929 už spolkový prezident. Inak v roku 1929 poslanci symbolicky redefinovali aj princíp suverenity ľudu vyjadrený v prvom článku ústavy: namiesto formulácie, že štátna moc pochádza z ľudu, deklarovali, že právo pramení z ľudu.⁶⁵

Mandát prezidenta bol odvtedy už šesťročný a bola zavedená jeho priama voľba a politická odvolateľnosť cez referendum, podobne ako v susednom Nemecku. Posilnila sa jeho pozícia aj v oblasti politickej a právnej zodpovednosti. Inak rakúsky prezident mal pred rokom 1929 len právnu zodpovednosť za porušenie právnych noriem. O politickej zodpovednosti ústava nehovorila. V oblasti trestného práva mal podobnú imunitu ako poslanci a o jej pozbavení rozhodovalo rozšírené Spolkové zhromaždenie. O obvinení z porušenia ústavy taktiež rozhodoval tento orgán dvojtretinovou väčšinou. Rozsudok prijímal ústavný súd, ktorý ho mohol pozbaviť funkcie a politických práv. Po roku 1929 o iniciovaní referenda o odvolaní prezidenta rozhodovalo Spolkové zhromaždenie.⁶⁶

Prezidentskú funkciu v medzivojnovom období nikdy nezastávali najvplyvnejší rakúski politici. V prechodnom období rokov 1919 až 1920 bol hlavou štátu krátko sociálny demokrat Karl Seitz, potom v rokoch 1920 až 1928 – teda počas dvoch volebných období – nezávislý Michael Hainisch, a od roku 1928 až do pripojenia sa k Veľkonemeckej ríši kresťanský socialista Wilhelm Miklas. Skutočne silnými osobnosťami však v rakúskej medzivojnovej politike boli vždy iné postavy – napríklad sociálni demokrati Karl Renner a Otto Bauer na začiatku republiky, alebo už spomínaný kancelár Engelbert Dollfuss

⁶³ KONIECZNY – GRUSZEWSKI, *op. cit.*, s. 466–469.

⁶⁴ JAKAB, *op. cit.*, s. 437–438. Citovaný autor tento proces aj nazval čiastočnou weimarizáciou rakúskej ústavy.

⁶⁵ JAKAB, *op. cit.*, s. 438 a s. 440.

⁶⁶ SZABÓ, I. *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest: PPKE JÁK, 2010, s. 57–58, a s. 167–170, potom s. 177–178. Taktiež pozri BRAUNEDER, *op. cit.*, s. 219–221.

v 30. rokoch 20. storočia. Renner, Dollfuss, ako aj Michael Mayr alebo Johann Schuschnigg, ktorí sa významne zapísali do rakúskej histórie, boli všetci spolkoví kancelári.

Najvýraznejšou, najspornejšou a zároveň aj najtragickejšou postavou medzi nimi bol kresťanský socialista Dollfuss, ktorý bol kancelárom od roku 1932. Dollfuss sa pokúsil kombináciou politického katolicizmu a rakúskeho fašizmu (Heimwehr-fašizmus) inšpirovaného Talianskom zachovať rakúsku suverenitu pred nacistickým Nemeckom. Nakoniec sa stal obeťou nacistického pokusu o štátny prevrat v roku 1934. Predtým však ešte v tom istom roku došlo pod jeho vedením v Rakúsku ku krátkej, ale otvorenej občianskej vojne medzi rozličnými odťieňmi pravej a rakúskymi socialistami. Porazení sociálni demokrati boli potom zatlačení do ilegality.⁶⁷ V roku 1934 došlo aj k prijatiu novej autoritatívnej rakúskej ústavy inšpirovanej ideami politického katolicizmu, juhoeurópskeho korporativizmu a špecifického austrofašizmu. Cieľom ústavy bolo zachovanie samostatnosti Rakúskej republiky a odvrátenie nemeckej nacistickej hrozby.

Politické strany a stabilita systému

Medzivojnové obdobie možno označiť za vrchol systému moderných masových strán v Európe. Demokratický parlamentarizmus a ústavný poriadok si je možné len ťažko predstaviť bez fungujúcich politických strán. Na začiatku 20. storočia mali skoro všetky stredoeurópske národy vytvorené aspoň zárodky tých politických a ideologických hnutí, ktoré potom dominovali ich vývoju v celej prvej polovici tohto tragického storočia. Bez pochopenia ich úlohy nie je možné pochopiť ani funkčnosť alebo nefunkčnosť medzivojnových politických systémov v strednej Európe.

Tradične sa v odbornej literatúre považuje za najúspešnejší štát regiónu Československo, ktoré si ako jediné zachovalo občiansko-demokratický charakter politického zriadenia až do roku 1938. Z tohto dôvodu existuje určitá tendencia idealizovať medzivojnovú ústavu a politický systém, ktorý z nej vychádzal. Prirodzene do úvahy sa berú aj ekonomické výsledky prvej republiky, ako aj relatívne pozitívna atmosféra v prostredí dominantného (teda českého) národa, ktorý sa považoval za víťaza prvej svetovej vojny.

O mýtuse a realite prvej československej ústavy mal zaujímavé postrehy profesor Václav Pavlíček: „... ústava z roku 1920 byla dílem na svou dobu zdařilým ve smyslu demokratickém a právním a přísluší jí význačné místo v meziválečné historii Evropy i proto, že jí odpovídaly faktické pořádky... byla dílem celonárodního kompromisu, nepoplatná tomu či onomu stranickému názoru a že byla střídma v myšlenkovém obsahu i literárním projevu. V průběhu let její platnosti působila i neochota koaličních politických stran měnit základní zákon státu z obavy, aby tím nebyl eventuálně rozpoután kolotoč dalších změn, který by mohl ohrožovat stabilitu koaličních poměrů.“⁶⁸

Pavlíček však zároveň v citovanej knihe videl aj nedostatky tejto ústavy, hoci fakt, že nebola prijatá demokraticky zvoleným orgánom až tak dramaticky nevnímal. Spomenul síce kabinetný spôsob jej vzniku, ten však bol podľa jeho názoru realistickým riešením, zaistil odbornú úroveň textu a neoslabil jej demokratický obsah.⁶⁹ Problém videl skôr v tom, že ústava ponechala viacero tzv. bielych miest a hlavne jej ustanovenia boli

⁶⁷ BEREND, *op. cit.*, s. 363–366.

⁶⁸ PAVLÍČEK a kol., *Ústavní právo a státověda. II. díl*, s. 82.

⁶⁹ Tamže, s. 69.

porušené prijatím zákona o mimoriadnej moci nariadení v roku 1933, ktorý preniesol v dôležitých oblastiach zákonodarnú právomoc z parlamentu na vládu „... a tým ohrozil samy demokratické základy vlády“.⁷⁰ Najpodstatnejšia pripomienka z pohľadu tejto štúdie je však nasledovná: „Podstata faktickej ústavy tkvела totiž nikoliv v moci ústavných institucí, ale v moci politických stran, za což ústava sama nemohla (o politických stranách se ani nezmiňovala). Tato pozice politických stran jako hlavního sloupu moci se do roku 1926 projevovala konkrétně v koalici zvané „pětkou“, což byl orgán lídrů pěti představitelů vládnoucích politických stran. Smyslem tohoto orgánu bylo zajistit v parlamentu potřebnou většinu těmto stranám a tím i stabilitu demokratického vládnutí proti extrému pravicovému či levicovému a proti odstředivým snahám německým a částí reprezentace slovenské.“⁷¹

Československé politické strany, ktorých korene siahali ešte do obdobia monarchie, a ktoré pomerne dobre kombinovali ideológiu a stavovské záujmy svojich voličov, skutočne zohrali stabilizujúcu úlohu v medzivojnovom politickom systéme, a to napriek tomu, že ich skorumpovanosť a klientelistické prepojenie so štátnou mocou nemožno v súčasnosti považovať za nasledovaniahodný príklad. Celá prvá republika sa vlastne stala zajatcom vládnucich umiernených ľavicových, pravicových a centristických politických strán, ktoré si na dlhé roky rozdelili jednotlivé ministerstvá a vytvorili oligarchický systém straníckej partokracie. Na druhej strane nešlo o strany vodcovského typu, predstavovali skôr široký stred spoločnosti, vedeli uzatvárať kompromisy a ani jedna z nich sa pred Mníchovom nestala natoľko dominantnou, že by dokázala ostatným partnerom prerásť cez hlavu.

Eva Broklová paradox „štátotvorného“ československého stranického systému zhrnuje nasledovne: „Současného historika až překvapuje naprostá důslednost, s níž tento stát institucionálně budoval, zvláště srovnáme-li československý politický systém se systémem německé výmarské republiky. Stručně řečeno, Československo díky Švehlovi využilo pro budování parlamentní demokracie, kterou vesměs převzaly po válce nové demokracie, existenci systému politických stran, jež byly v habsburské monarchii reprezentantkami českého národa. Ne všechny státy měly tuto možnost a jejich systémy na tom selhaly.“⁷² Švehla totiž budoval republiku ako „štát strán“. Podľa jeho klúča dostali strany mandáty v Národnom výbore a iných zborech. „Švehla prosadil své názory na uspořádání moci ve státě ještě dále... Křesla tak připadla představitelům politických stran, jejichž stále rostoucí převaha byla pozorovatelná od vzniku státu... Záhy se tak projevila síla fenoménu, jakým bylo politické stranictví.“⁷³

Podľa Peroutky stranická disciplína, ktorá inde vo svete charakterizovala predovšetkým sociálnych demokratov, bola v Československu typická pre všetky strany. „Vytvořil se tu typ nejorganizovanější demokracie na světě a z houževnatosti, s níž tyto poměry odolávají všem kritikám, lze usuzovat na to, že nějakým způsobem odpovídají skutečným poměrům v zemi a vyhovují opravdové potřebě... Zda se tato demokracie neobává trochu sama sebe? Ve velké krizi, která ohrozila demokratické systémy v letech třicátých dvacátého století, se tato organizace, založená na stranách, osvědčila, a to mluví v její prospěch, i když námitky z oboru politické estetiky nemohou umlknout a i když bychom se sami

⁷⁰ Tamže, s. 83.

⁷¹ Tamže, s. 83.

⁷² BROKLOVÁ, *op. cit.*, s. 122.

⁷³ Tamže, s. 124–126.

některých z nich nechtěli vzdát: Československo se lépe drželo v oné protidemokratické smršti než všechny ostatní státy ve střední a východní Evropě. Nemůžeme přehlédnout, že tento úspěch byl následek toho, že skutečné a hrozivé zmatky se nedostavily a že zmatky byly zažehnány právě dohodou mezi silnými stranami. Musíme se snažit být spravedlivými k tomuto přísnému systému stranickému, i když se někdy protíví našemu pudu k svobodě. Je jedinou skutečnou tradicí, která se vyvinula za samostatnosti, a odchýlit se od ní náhle bylo by nebezpečím: odvrát od ní musel by vyrůst opět právě tak organicky, jako vyrostla ona sama. Přehlízíme-li věci v celku, jsme puzeni říci, že systém vlády stran prokázal Československu více dobrého než zlého, i když si nezakrýváme nic ze stranické neušlechtilosti, kterou do veřejného života vnášel, a i když nezavíráme oči nad korupcí, již se proviňoval.⁷⁴

V oblasti ústavného práva však tento systém prostřednictvím volebných reverzov a volebného soudu akiste neformálně porušil princip slobodného mandátu.⁷⁵ Otázne je, či by celý systém bez tejto poisťky dokázal fungovať a neskončil by postupným rozpadom a marginalizáciou podobne ako v Poľsku. Ako negatívny príklad slúžilo aj medzivojnové demokratické Francúzsko. Ferdinand Peroutka to zhrnul nasledovne: „Je třeba být spravedlivým a uvést také dobré stránky existujícího stavu: opatřuje pevnou a trvalou vládu, zbavuje stát nervózy, zavádí do poměrů pořádek. Ve Francii, kde poslancům byla zachována úplná volnost, panuje kolotání a kmitání střídajících se vlád, a lepší lidé vznášejí tam žaloby právě opačné a přejí si zavedení stranické disciplíny. V historické perspektivě je možno říci: vláda stran nad mandáty stačila zatím na jeden cíl: opatřit vždy státu silnou, spolehlivou vládu, která se může spolehnout na disciplínu stran a ví, co prosadí. Nestačila už na druhý cíl: zachovat při tom živost parlamentu a zajímavost jeho jednání. Je to pochopitelné tam, kde se činí větší nárok na poslancovu poslušnost než na jeho vlastní úsudek. Neváháme však vyznat, že první cíl byl daleko důležitější ve své době. Slabost vlád bývala největším zlem.“⁷⁶ Občas teda aj klientelistické a čiastočne skorumpované strany môžu zohrať stabilizujúcu úlohu. Nakoniec netreba zabudnúť ani na pozitívnu úlohu jednotlivých kooperatívnych strán v procese vzniku prvej republiky koncom roku 1918 a pri vyhnutí sa radikálnej sociálnej revolúcii v nasledujúcich mesiacoch.⁷⁷

Veľkou výhodou československých strán bolo aj to, že – čiastočne aj vďaka „k. und k.“ rakúsko-uhorským tradíciám – nemali vo svojej činnosti zakódované násilné metódy prameniace často z predchádzajúceho ilegálneho postavenia. To bol do určitej miery problém viacerých poľských strán, ktoré hlavne v rámci bývalého cárskeho Ruska museli po dlhé roky pracovať ilegálne a asi preto aj neskôr kombinovali legálnu a ilegálnu činnosť. Viaceré z nich mali – primerane ruským tradíciám – aj svoje bojovky a iné ozbrojené zložky. Z takéhoto prostredia koniec-koncov prišiel aj Piłsudski. Ilegálna činnosť predsa len znižuje ochotu hľadať kompromis a zvyšuje náchylnosť používať násilné metódy. To sa prejavilo hlavne v prvých rokoch existencie nezávislého Poľska. Určité polovojskové zložky pridružené k politickým stranám sa síce objavili aj v Československu (napríklad slovenská ľudácka Rodobrana alebo česká Vlajka), ale našťastie s výnimkou Sudetoneckej strany sa nestali trvalou súčasťou československého politického života.

⁷⁴ PEROUTKA, *op. cit.*, s. 929.

⁷⁵ Tamže, s. 963–976.

⁷⁶ Tamže, s. 975–976.

⁷⁷ Tamže, s. 124.

Podobné stranické tradície, ako v českých krajinách mali síce aj v Rakúsku, ale tam sa politický a spoločenský život začiatkom 20. rokov veľmi zradikalizoval, polarizoval a čiastočne aj militarizoval. Vznikli polovojenské úderky jednotlivých politických smerov, ktoré si občas vybavovali účty na uliciach. Rakúske demokratické tradície nemali ešte hlboké korene a ich posilneniu neprosperovalo ani to, že k pokusu vybudovať demokratickú republiku došlo po porážke v prvej svetovej vojne.⁷⁸ Tu sa do určitej miery prejavil silnejší vplyv susedného Nemecka, ako aj horšia ekonomická situácia. Okrem toho trojpólová rakúska politika bola na rozdiel od fragmentovanej československej politickej palety podstatne viac polarizovaná.⁷⁹ Medzi sociálnymi demokratmi, kresťanskými socialistami a nemeckými nacionalistami sa preto podstatne ťažšie hľadali kompromisy, hoci – ako to ukázali prvé roky existencie republiky – ani v Rakúsku neboli nemožné.

Rovnako v Poľsku aj Rakúsku došlo časom k snahe vytvoriť veľkú provládnu väčšinu v parlamente, a to pomocou organizovania vládnej strany zhora. O toto sa pokúsil v Rakúsku na báze kresťansko-sociálnej strany a ozbrojeného Heimwehru Dollfuss a v Poľsku sanačný kurz Józefa Piłsudského. Už v roku 1926 tam s pomocou štátnej správy založili Nestranický (bezpartijný) blok na podporu vlády, ktorý v roku 1930 nakoniec vyhral voľby, ale nie v takej miere, ako sa pôvodne očakávalo. Preto boli potrebné už spomínané veľké represie proti inak životaschopným a v spoločnosti zakoreneným poľským stranám po roku 1930. Tieto strany potom zohrali dôležitú úlohu počas vojnového protinacistického odboja, ale to je už iná téma.

S vytvorením tzv. neideologickej dominantnej vládnej strany mali pravdepodobne najstaršie skúsenosti v medzivojnovom Maďarsku, ktoré malo v regióne asi najdlhšie parlamentné tradície, spolu s tradíciou zodpovednosti vlády pred parlamentom (od roku 1867). Kontrolnú funkciu parlamentu smerom k vláde však relativizoval fakt, že v Uhorsku a potom aj v medzivojnovom Maďarsku existoval dominantný stranický systém, ktorému vždy suverénne panovala veľká vládna strana, ktorá postupne prerastala so štátnou správou a ekonomickými elitami. Menšie strany hrali len úlohu štatistov a určitého folklórneho doplnku. Ich členovia sa dostali k moci vtedy, keď urobili nejaký kompromis s vládnu Slobodomyselnou stranou. Podobný stranický systém sa pokúsil vytvoriť v pozícii premiéra sedmohradský gróf István Bethlen, ktorý nesympatizoval s krajne-pravicovými a antisemitskými radikálmi, ale aj moderná demokracia mu bola vzdialená. Konzervatívny elitista Bethlen pochopil, že v podmienkach demokratického volebného práva z roku 1919 nebude vedieť uskutočniť svoje plány. Z tohto dôvodu v roku 1922 s podporou Horthyho presadil veľkú volebnú reformu, ktorá v mnohých ohľadoch znamenala návrat do minulosti. S pomocou zvýšenia voličských cenзов sa mu podarilo skoro o 10 až 15 % zmenšiť potenciálny okruh voličov.⁸⁰

Najväčšiu zmenu však znamenal návrat k otvorenému (teda verejnému) hlasovaniu na vidieku. Tajne sa mohlo voliť len v Budapešti a vo väčších mestách. Reforma znamenala, že tajne vedela voliť približne pätina všetkých oprávnených voličov.⁸¹ Organizácia volieb bola v rukách vidieckej verejnej správy, ktorá už vedela ako postupovať. Bethlen sa snažil opierať o elitné vrstvy spoločnosti a pokiaľ možno demotivovať a depolitizovať nižšie

⁷⁸ JAKAB, *op. cit.*, s. 436, a s. 443.

⁷⁹ BEREND, *op. cit.*, s. 360–363.

⁸⁰ MÁTHÉ, *op. cit.*, s. 37.

⁸¹ PŰSKI, L. Magyarországi politikai berendezkedése a két világháború között. *Korunk*, 2012, č. 11, s. 16–17.

spoločenské vrstvy.⁸² Jeho reforma bola najprv zavedená nariadením vlády, ale v roku 1925 dostala aj zákonnú podobu. V takomto systéme sa volilo až do roku 1939, keď sa už všade volilo tajne. Výsledkom bol veľmi dobrý výsledok sociálne orientovanej krajnej pravice a intenzívnejšia radikalizácia spoločnosti v predvečer svetovej vojny.

Bethlen vytvoril aj novú dominantnú vládnu stranu. Pôvodne dúfal v podporu stred-nostavovskej a mestskej Strany kresťansko-národného zjednotenia, tam však bolo vtedy ešte priveľa krajnepravicových radikálov. Preto s jemu podobne zmýšľajúcimi konzervatívnyimi politikmi vstúpil do maloroľníckej strany, ktorá sa stala základom pre budovanie novej vládnej strany. Predtým tam však musel ešte eliminovať vplyv pôvodných, roľnícke záujmy skutočne zastupujúcich politikov, čo sa mu manipuláciami a korupciou postupne aj podarilo. Nakoniec o tom, kto bude zastupovať vidiek v parlamente, rozhodoval premiér a jemu podriadený štátny aparát na mieste.

Nová vládna strana sa dostala do povedomia politizujúcej verejnosti pod názvom Zjednotená strana. Išlo o dominantnú stranu, ktorá pravidelne s veľkou prevahou vyhrávala voľby, ale nebola to ešte moderná masová strana. Popri nej existovali sociálni demokrati, ktorí boli silní v Budapešti, neskôr opoziční nezávislí maloroľníci, menšie občianske liberálne zoskupenia a silnejúca krajná pravica. V roku 1932 sa stal premiérom krajnepravicový politik Gyula Gömbös, ktorého inšpirovali nemecké a talianske fašistické vzory. Na základe starej vládnej strany, odkiaľ vytlačil konzervatívcov bethlenovského typu, sa Gömbös pokúsil vytvoriť pod menom Strana národnej jednoty modernú masovú stranu. Skorá smrť mu zabránila realizovať tento plán, ale vládna strana sa skutočne posunula radikálne doprava.⁸³ Inak Horthy, ktorý mal na začiatku svojho vládnutia bližšie ku krajnej pravici, sa postupne dostával pod vplyv konzervatívneho krídla vlastného režimu, ktoré sa práve rozširovaním jeho právomocí pokúšalo eliminovať rýchly nástup fašistickej krajnej pravice.⁸⁴

Tento trend ešte výraznejšie pokračoval počas druhej svetovej vojny, ale úplne nebol nikdy dokončený. Vládna strana, nezávisle od toho pod akým menom pracovala (počas vojny sa už nazývala Stranou maďarského života), bola totiž vždy pod veľkým vplyvom verejnej správy, ktorú riadil premiér a minister vnútra. V tomto sa maďarský stranický model zásadne líšil od československého a čiastočne aj pôvodného rakúskeho modelu. Najviac presahov tu bolo s poľským pokusom vytvoriť veľký provládny blok. Paradoxne práve spomínaný vplyv konzervatívnej verejnej správy a postupne vznikajúceho antifašistického spojenectva medzi konzervatívami okolo grófa Bethlena, starými legitimistami presadzujúcimi návrat Habsburgovcov, sociálnymi demokratmi a demokratickými maloroľníkmi spomaľoval v Maďarsku nástup krajnej pravice.

Medzi spomínanými silami vzniklo voľné spojenectvo brániace tzv. historickú ústavnosť pred pokusmi ju zmeniť na fašistickom základe. V tomto boji sa využívalo odvolávanie sa na národné tradície, ako aj na Svätú korunu. Tá však bola ako historický pojem dostatočne flexibilná na to, aby jej tradíciu dokázali na jeseň 1944 využiť aj pronemeckí krajní pravičiar z strany šípových krížov „vodcu národa“ Ferenca Szállasiho. Nakoniec

⁸² Tamže, s. 17–18.

⁸³ Tamže, s. 23–24.

⁸⁴ Tamže.

teda hore spomínané spojenectvo nezabránilo nástupu fašizmu a celý proces vyvrcholil v tragédii roku 1944. Vtedy však bola situácia tragická v celom regióne.

Zložité medzivojnové obdobie neprebehlo vo všetkých krajinách strednej Európy podľa jednotného scenára. Medzi jednotlivými skúmanými krajinami existovali veľké rozdiely, ktoré vyplývali jednak z odlišnej sociálno-ekonomickej východiskovej politiky a jednak z postavenia medzi víťazmi alebo porazenými prvej svetovej vojny. Prirodzene išlo skôr o subjektívne pocity elít a širokých vrstiev, než o objektívny proces. Dokonca aj v rámci spomínaných dvoch skupín existovali rozdiely – o tom svedčí prípad Československa a Poľska, resp. Rakúska a Maďarska, ktoré mali úplne odlišný postoj k svojej štátnej a právnej identite. Na druhej strane treba byť opatrným s príliš ideologickými prístupmi pri analýze jednotlivých režimov. Myšlienky republikanizmu a demokracie boli totiž všade pomerne nové, staré politické a kultúrne tradície zase silné. Na jednej strane reálne nové trendy s ich dobrými aj zlými stránkami podstatne radikálnejšie zasiahli oficiálne konzervatívne Maďarsko, než sa zväčša myslí. Na druhej strane v prospech stabilizácie československej demokracie pôsobili aj také tendencie, ktoré by sa dnes nepovažovali za príliš pozitívne. Taktiež v prípade ostatných krajín by sa dali nájsť rozličné zaujímavosti. Najlepšie je preto pravdepodobne neskúmať len celkové trendy, ale aj vývoj každej krajiny a jej politického systému osobitne, pri podrobnom zohľadnení miestnych špecifik.