

vývoji, musilo by se mnoho právně i politicky změnit. Za povšimnutí však stojí, že širší veřejnost se o ústavní soud vůbec nezajímá. Jaký to rozdíl ve srovnání s veřejným míněním Spojených států, kde každý občan jest si vědom, co znamená soudní ochrana ústavy!

Je tedy americký presidentský systém spojený se soudcovským zkoumáním zákonů daleko účinnějším zajištěním rovnováhy mocí, a tím i lepší ochranou proti diktatuře, než parlamentní systémy běžné v Evropě, které, jak zkušenost učí, namnoze přešly k diktatuře. Možno také říci, že Spojené státy jsou dnes v řadě republikánských států jediným přísně ústavním státem. Největší zásluhu o to má právě americké spolkové soudnictví v čele s nejvyšším soudem ve Washingtoně. Americký lid dovede si vážit nejvyššího soudu jako ochránce svých svobod. Proto také selhal až dosud ve Spojených státech každý pokus o revisi ústavy, který měl za účel odstraniti nebo omeziti soudcovské zkoumání zákonů.

DR., DR. h. c. STEPHAN v. CSEKEY,

řádný profesor politických věd na maďarské universitě
v Szegedu:

ZMĚNA ÚSTAVY V ESTONSKU.

Přeložil Dr. O. Dvoulitý.

Zkratky:

OZ = Zákon o organizaci vlády ze dne 19. ledna 1934 (RT 5 — 1934).

RT = Riigi Teataja (státní věstník), úřední list republiky Estonské.

Není-li v textu uveden jiný pramen vedle citovaných paragrafů, rozumí se tím citace z ústavy.

I. Ráz dosud platné ústavy.

Jako první ústavní akt republiky Estonské (Eesti Vabariik) přichází v úvahu Manifest všem národům estonským (RT 1 — 1918,) vydaný starešinskou radou estonského zemského sněmu, jako právním nástupcem svržené ruské carské vlády. Tento manifest stanovil, že státní forma Estonska je demokratická republika, vymezil státní území, dosadil prozatímní vládu jako orgán povolany k výkonu nejvyšší státní moci, určil základní práva občanská atd. Vedle několika jiných ústavních aktů platil manifest jako prozatímní ústava estonská až do nabytí platnosti (dne 9. července 1919) prozatímního vládního zřízení republiky Estonské (RT 44 — 1919), jež bylo vydáno ústavodárným shromážděním dne 4. června 1919. Prozatímní vládní zřízení bylo druhou prozatímní ústavou Estonska. Vedle těchto dvou prozatímních ústavních aktů tvořil první řádnou ústavu republiky Estonské základní zákon republiky Estonské (Eesti Vabariigi Põhiseadus) (RT 113/114 — 1920), vydaný ústavodárným shromážděním dne 15. června 1920, který vstoupil v platnost částečně — pokud jde o volby do státního shromáždění — dne 9. srpna 1920, v ostatních svých částech pak den 21. prosince 1920.¹

¹ Viz podrobněji C s e k e y, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. XVI, str. 168—269), Tübingen 1928. Tamtéž správný německý překlad estonské ústavy z roku 1920. Komentář k této ústavě napsali M a d d i s o n - A n g e l u s. Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Berlin 1928.

Základní myšlenkou ústavní listiny, která platila do 24. ledna 1934 bylo, že Estonsko je demokratickou republikou, ve které státní moc spočívá v rukou lidu (§ 1). Podle tohoto chápání vlády lidu je tedy stát nositelem státní moci. Všichni ostatní jednotlivci nebo skupiny jednotlivců nejsou nositeli, nýbrž pouhými vykonavateli státní moci. V tom smyslu praví § 27 ústavy: „Nejvyšším vykonavatelem státní moci v Estonsku je lid, který tvoří občané, již mají právo hlasovati“. Státní moc náleží tudíž státu jen jako právnické osobě, a lid v demokracii je jen státním orgánem. Podle estonské ústavy je však lid nejvyšším a prvním státním orgánem mezi všemi ostatními státními orgány. Podle theorie, jež učí, že lid je státním orgánem a která se uplatnila též v estonské ústavě, patří tedy státní moc státu; je zde však vykonávána lidem jako nejvyšším státním orgánem prostřednictvím občanů politicky činných, čili jak praví § 27 ústavy, prostřednictvím „občanů, jež mají právo hlasovati“. Hlasovací právo pozůstávalo z práva účasti na lidovém zákonodárství (cestou referenda a lidové iniciativy) a z účasti na volbách do národního zastoupení.

Zásada svrchovanosti lidu se neprojevila v estonské ústavě jen tím, že lid je nejvyšším a prvním orgánem státní moci, nýbrž i tím, že se jako jediný vykonavatel ústavní moci liší od všech ostatních státních orgánů. Myšlenka „pouvoir constituant“ národa je vyslovena jednak v preambulu k ústavě, který označuje zřízení státu Estonského a vypracování jeho ústavy jako výraz vůle lidu, jednak v ustanoveních o změně ústavy, podle kterých právo iniciativy ke změně ústavy přináležejí jak lidu tak i státnímu shromáždění jako zástupci lidu a podle něhož musí býti rozhodnuto lidovým hlasováním o každé změně ústavy.

Důsledné provedení demokratické myšlenky neprojevovalo se jen přímou a nepřímou účastí lidu na činnosti zákonodárné, nýbrž i dalekosáhlou účastí na činnosti výkonné v komunální samosprávě. Obzvláště dalekosáhlá účast lidu na činnosti výkonné spočívala v tom, že výkonná moc náležela vládě republiky, odpovědné parlamentu a volené lidovým zastoupením. Účast lidu na moci soudní jevila se pak při volbě členů nejvyššího soudu (státního soudu), kteří byli voleni lidovým zastoupením.

Myšlenka ústavní pravomoci lidu odpovídala rovněž převaha ústavy nad obyčejnými zákony v tom smyslu, že zákony nesmí obsahově odporovati základnímu zákonu. Materiální právo zkoumati platnost zákonů po stránce ústavní bylo podle výkladu § 86 ústavy státním soudem vyhrazeno soudům.

Vedle těchto demokratických znaků, které byly částečně podrženy po nynější změně ústavy, měla estonská ústava tu zvláštnost, že neznala instituce presidenta státu. Oproti presidentské republice, ve které president, činný jako hlava státu, znázorňuje výslovný monarchistický prvek, byla výkonná moc v Estonsku svěřena výkonnému shromáždění „vládě republiky“ (Vabariigi Valitsus), t. j. výkonnému kolegiu, volenému lidovým zastoupením a tím vlastně lidem. Toto shromáždění obstarávalo též některé funkce přináležející zpravidla hlavě státu a jen skromná jejich část byla ponechána předsedovi shromáždění, tak zvanému „starešinovi“ (Riigivanem).

Tento systém odpovídal plně přísné demokraticko-republikánské myšlence. V tomto směru byla tu dalekosáhlá podobnost mezi estonským základním zákonem a spolkovou ústavou švýcarskou. Právní postavení estonského starešiny podobalo se postavení švýcarského spolkového presidenta v tom, že v obou případech hlava státu a ministerský předseda splývaly v jedno. Rozdíl je však v tom, že švýcarský spolkový president je volen z řad členů spolkové rady (t. j. z kolegia ministrů), kdežto estonský starešina byl

povolován k svému úřadu mimo počet ostatních členů vlády. Hlavní rozdíl byl však v tom, že švýcarská vláda je volena na určitou dobu (úřednická vláda), kdežto estonská vláda jen na tak dlouho, pokud požívala důvěry parlamentu (parlamentní vláda). V posledním směru podobalo se postavení estonské vlády postavení státního ministerstva v některých německých zemích před vydáním zákona o říšských místodržitelích ze dne 7. dubna 1933, avšak s tím rozdílem, že v těchto zemích byly řídicí funkce vlády jako kolegiální hlavy státu velmi zeslabeny tím, že země nebyly svrchovanými navenek. Při tom odpovídalo postavení ministerského předsedy nebo státního presidenta v německých zemích kancléřskému typu, kdežto postavení estonského starešiny se zřetelem na jeho vlastní funkce jako hlavy státu mělo spíše monokratický ráz.²

Ze stanoviska mezinárodního práva byl estonský starešina skutečnou hlavou státu a v mezinárodním styku byl označován jako „Chef d'Etat“ nebo „le Président“. Též se stanoviska vnitrostátního zaujímal vůči ostatním členům vlády zcela zvláštní postavení. Avšak přes toto vynikající postavení příslušelo mu podle vnitrostátního práva velmi omezené místo, takže v tomto ohledu mu scházely nejdůležitější znaky hlavy státu. Ačkoliv podle mezinárodního práva měl tedy starešina postavení druhu monokratického, nepříslušelo mu podle vnitrostátního práva ani postavení ministerského předsedy, jehož vůle by byla rozhodující, takže estonská vláda náležela spíše k typu vlády shromáždění (ministerstva postavená na roveň) nežli k typu kancléřskému (ministerstva v poměru podřízenosti).

Z toho ovšem vyplývalo, že starešina netvořil protiváhu vůči státnímu shromáždění. Exekutiva v Estonsku byla pouze zástupcem legislativy, která byla vedle lidu nejvyšším státním orgánem. Volební systém poměrného zastoupení a roztržštění politických stran spolu se snahou po umělém parlamentarismu nedovolily utvoření pevné a stálé vlády, ježto jen koaliční vláda byla možná. Od vstoupení v platnost základního zákona dne 21. prosince 1920 do změny ústavy dne 24. ledna 1934 vystřídalo se sedmnáct vlád, to znamená, že došlo k sedmnácti změnám vlády během čtrnácti roků.³

Z toho co zde bylo řečeno je zřejmé, že státní shromáždění, t. j. legislativa, měla rozhodně převahu nad vládou. Vláda a starešina neměli práva veta, ba neměli ani práva rozpustiti parlament, takže v případě konfliktu mezi zákonodárnou a výkonnou mocí starešina se nemohl odvolati k lidu. Všechny tyto státoprávní zvláštnosti způsobovaly neudržitelnou a nejistou posici vlády a časté vznikání vládních krisí, z nichž některé trvaly i několik týdnů a rozmnožovaly vnitropolitické nepořádky země. Poněvadž i p s o i u r e rozpuštění parlamentu na základě referenda (§ 32 ústavy) je řízením málo upotřebitelným a velmi komplikovaným, nebyla ani tímto ustanovením zeslabena vše-

² Viz podrobněji C s e k e y, Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten. (Zeitschrift für öffentliches Recht, sv. IX, 1929, str. 104 a násl.). — Týž, Právní postavení estonského starešiny státu, Mod. stát, II, str. 33 n.

³ Vystřídalo se těchto sedmnáct vlád: od 2. prosince 1920 starešina (od 26. října ještě ministerský předseda) A n t o n P i i p, od 25. ledna 1921 K o n s t a n t i n P ä t s, od 21. listopadu 1922 J u h a n K u k k, od 2. srpna 1923 K o n s t a n t i n P ä t s, od 26. března 1924 F r i e d r i c h A k e l, od 16. prosince 1924 J ü r i J a a k s o n, od 25. prosince 1925 J a a n T e e m a n t, od 23. července 1926 t e n t ý ž, od 4. března 1927 t e n t ý ž, od 9. prosince 1927 J a a n T ô n i s s o n, od 4. prosince 1928 A u g u s t R e i, od 9. července 1929 O t t o S t r a n d m a n, od 12. února 1931 K o n s t a n t i n P ä t s, od 19. února 1932 J a a n T e e m a n t, od 19. července 1932 K a r l E i n b u n d, od 18. května 1933 J a a n T ô n i s s o n a od 21. října 1933 K o n s t a n t i n P ä t s, který dne 24. ledna 1934, t. j. v den vstoupení v platnost nové ústavy, se stal ministerským předsedou a zástupcem starešiny až do zvolení nového presidenta-starešiny.

mohoucnost lidového zastoupení. Právě okolnost, že státnímu shromáždění náležela již podle výslovného předpisu ústavy celá řada důležitých správních funkcí a že státní shromáždění mělo mimo to v ruce celou exekutivu, ježto výkonná moc byla v úzkém spojení s exekutivou a byla na ní závislá, vedla k požadavku určitých politických kruhů po dosazení presidenta státu, který by napravil rovnováhu mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou.

II. Jak došlo ke změně ústavy.

Zvláštnost základního zákona, vydaného ústavodárným shromážděním v roce 1920, která spočívala u srovnání s ústavními předpisy jiných států v nedostatku samostatné hlavy státu, vyvolávala od počátku náměty na změnu základního zákona. Snaha po změně ústavy je v Estonsku právě tak stará jako estonská ústava. Tato snaha po zřízení úřadu presidenta se projevovala obzvláště mocně zejména od roku 1926.

Poněvadž pak estonská ústava je právě tak ztrnulá jako ústavy jiných moderních demokratických republik, mohlo dojít ke změně ústavy jen zákonodárnou formou kvalifikovanou: hlasováním lidu, které by bylo navrženo buď státním shromážděním nebo lidovou iniciativou. Nejdříve byla volena cesta první. Dne 27. září 1926 byl ve státním shromáždění předložen skupinou svazu zemědělců návrh zákona na změnu základního zákona, ve kterém bylo pamatováno na úřad presidenta republiky. Tato předloha nešla však v parlamentě potřebné většiny, poněvadž převládal názor, že potřebné změny ve vládním systému je možno provésti beze změny ústavy cestou obyčejného zákona, zejména pak reformou jednacích řádů státního shromáždění. V letech následujících zabývaly se touto otázkou jen právnické sjezdy. Tak VII. estonský právnický sjezd konaný dne 13. dubna 1928 v Tartu neshledal potřeby, aby byla měněna ústava, která vyhovuje demokraticko-republikánské podstatě estonského státu, a dalo se tudíž těžko předpokládati, že se národ rozhodne v dohledné době pro tak pronikavou reformu jako bylo zřízení úřadu presidentského.

Shora naznačené obtíže a nedostatky právního postavení starešinoва přiměly však legislativu, že vydáním zákona o organizaci vlády republiky a ministerstev z 19. března 1929 (RT 28 — 1929) bylo provedeno zlepšení vládního systému a že byla do zákona vložena důležitá opatření týkající se právního postavení starešinoва a jeho kompetence. Vláda Otto Strandmanna, která byla utvořena po vydání tohoto zákona koalici všech občanských stran, zůstala také nejdélejší dobu v úřadě, t. j. od 9. července 1929 do 12. února 1931, takže dřívější plán změny ústavy ustoupil do pozadí.

Mezitím byly starešinovi předloženy dva samostatné návrhy na změnu ústavy oběma stranami pravého křídla, stranou lidovou a svazem zemědělců. Oba návrhy se od sebe jen málo lišily a v obou bylo pamatováno na zřízení úřadu presidentského. Ve státním shromáždění bylo však dosaženo většiny pro návrh na změnu ústavy jen tím, že začátkem roku 1932 došlo ke spojení jednak všech skupin zemědělců ve sjednocenou stranu agrární a jednak estonské strany lidové, křesťanské strany lidové, strany práce a strany majitelů domů v národní stranu středu. Až do té doby byly totiž zemědělská strana novousedlíků a strana práce proti zřízení úřadu presidentského.

Ve státním shromáždění utvořil se již před tím mezistranný výbor, v němž byli zastoupeni poslanci profesor Dr. Jüri Uluots za stranu agrární, Hugo Kukke za stranu středu a August Rei za socialisty; poslední se sice jako dříve stavěli

proti změně ústavy, avšak chtěli práci výboru svým zástupcem ovlivňovati. Výbor chtěl jednak vypracovati nový návrh na změnu ústavy na podkladě návrhů svazu zemědělců a strany lidové a jednak zamýšlel usnadnit postup při lidovém hlasování. Ústava ponechala totiž otevřenou otázku, jak velké většiny je zapotřebí při lidovém hlasování k přijetí zákona pozměňujícího ústavu. Naproti tomu stanovil zákon o volbách do státního shromáždění o hlasování lidu a lidové iniciativě z 18. února 1926 (RT 16 — 1926, § 37, odst. 1)⁴, že referendem je možno změnit základní zákon, hlasuje-li nejméně polovina všech občanů, k volbě oprávněných, pro přijetí návrhu na změnu. Jako výsledek prací výboru byla vydána novela volebního zákona (RT 50 — 1931), podle které mělo být možno změnit ústavu, kdyby pro návrh hlasovalo alespoň polovina voličů, kteří se hlasování účastnili, při čemž účast na hlasování by byla povinná, a nesplnění volební povinnosti by bylo stíháno pokutou.⁵ Zvláštní výbor, zvolený IV. státním shromážděním, vypracoval pak návrh na změnu ústavy. Dne 24. března 1932 usneslo se státní shromáždění předložit tento návrh podle § 87 a 88 ústavy ke schválení hlasováním lidu. Hlasování se konalo ve dnech 13.—15. srpna 1932. Odevzdáno bylo 333.979 hlasů pro návrh, 345.215 hlasů proti návrhu, 6520 neplatných hlasů a 6650 voličů odevzdalo prázdné lístky, takže návrh na změnu ústavy byl zamítnut nepatrnou většinou (50.8 procent).

Na to byl ústředním svazem t. zv. „bojovníků za svobodu“ vypracován nový návrh na změnu ústavy, který značně rozšiřoval pravomoci presidentovy. Bojovníci za svobodu rozhodli se dne 11. listopadu 1932 voliti pro změnu ústavy cestu lidové iniciativy. Nejnižší počet 25.000 podpisů, předepsaný § 31 ústavy, byl značně překročen během prvních dvou měsíců. Než-li však bylo sbírání podpisů ukončeno, usneslo se státní shromáždění na druhé novele k volebnímu zákonu (RT 19 — 1933), v níž byla volební povinnost zrušena a v níž bylo stanoveno, že návrhy na změnu ústavy platí za přijaty hlasováním lidu, vysloví-li se pro návrh většina těch, kdo se hlasování účastnili, a dosahuje-li tato většina alespoň třiceti procent všech občanů, k volbě oprávněných. Druhý návrh na změnu ústavy byl předložen ke schválení hlasováním lidu ve dnech 10.—12. června 1933. Pro návrh bylo odevzdáno 161.595 hlasů, proti návrhu 333.107 hlasů, 1711 hlasů bylo prohlášeno za neplatné a 1709 voličů odevzdalo prázdné lístky. Tím byl tento návrh na změnu ústavy zamítnut dvoutřetinovou většinou (67.3 procent).

Krátce před třetím hlasováním lidu vydalo státní shromáždění dne 4. října 1933 třetí novelu k § 37 volebního zákona (RT 81 — 1933), podle které bylo kvorum, potřebné pro schválení změny ústavy lidovým hlasováním, zvýšeno opět ze třiceti na padesát procent všech občanů, oprávněných k volbě. Přes to však obdržel návrh na změnu ústavy, předložený ústředním svazem bojovníků za svobodu při hlasování lidu konaném ve dnech 14.—16. října 1933, neočekávanou velkou většinou 72.7 procent, t. j. 416.879 hlasů ze 739.416 hlasů všech občanů, oprávněných k volbě. Počet hlasů proti návrhu činil 156.891, za neplatné bylo prohlášeno 1419 hlasů a lístků prázdných bylo odevzdáno 1076.⁶

⁴ Viz C s e k e y, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. XVI, str. 256 a násl.

⁵ Podrobněji viz C s e k e y, Valimise kohustus (volební povinnost), Eesti Politsei, Tallin, ročník XI, 1932, čís. 4, str. 269 a další.

⁶ Viz též zajímavé statistické údaje o hlasováních lidu: Rahvahäätused Põhiseaduse muutmiseks — Plébiscites concernant les changements dans la Constitution de la République, Eesti Statistika, Tallin, č. 145 (12), 1933, str. 605 a další.

Na základě tohoto lidového hlasování rozhodlo předsednictvo státního shromáždění dne 25. října 1933, aby byl vyhlášen zákon o změně ústavy republiky Estonské, vzniklý z lidové iniciativy a vydaný lidovým hlasováním ve dnech 14., 15. a 16. října 1933, což se též stalo dne 28. října 1933 v čl. 628 státního věstníku („Riigi Teataja“), čís. 86.

III. Technická výstavba zákona o změně ústavy a jeho vstoupení v platnost.

Estonský zákon o změně ústavy je rozdělen na dva díly. V prvním díle je ustanoveno, že preambule ústavy a paragrafy 29, 36, 39, 41, 42, 43, 44, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 75, 76, 80, 81, 82 a 86, jakož i nadpis pátého článku ústavy se pozměňují a nahrazují příslušným novým zněním. Bylo tudíž změněno třicet paragrafů ústavy z roku 1920, jež původně měla 10 článků, případně 89 paragrafů. Druhý díl zákona o změně ústavy obsahuje ustanovení přechodná, týkající se jak změn ze starého právního řádu do nového tak i zvláštnosti a změn pokud jde o právní stav v době přechodné, a rovněž ustanovení o tom, kdy nabude zákon o změně ústavy účinnosti.

Tento druhý díl má čtyři paragrafy. Podle jejich ustanovení dělí se přechodná doba na dvě období. První trvalo podle § 1 do 12. hodiny v noci dne 23. ledna 1934, poněvadž změny ústavy, obsažené v prvním díle zákona o změně ústavy měly nabýti účinnosti ve stý den po přijetí zákona lidovým hlasováním. Poněvadž však poslední ze tří volebních dnů se považuje za den přijetí zákona o změně ústavy, vstoupila nová ústava v platnost v o hodin dne 24. ledna 1934. Podle § 2 přechodných ustanovení mělo státní shromáždění povinnost, vydati během tohoto prvního období všechna zákonná opatření, potřebná k provádění ústavy.

Druhé období přechodné doby trvalo sto dní, počítaných ode dne, kdy ústavní změny vstoupily v platnost, t. j. od 24. ledna 1934 do 24. hodiny dne 3. května 1934. V tomto období měla být provedena ústavní opatření, vydaná v prvním období, jež byla potřebná nebo nezbytná ke zřízení a činnosti vyšších státních úřadů nebo orgánů. Podle § 3 přechodných ustanovení měly být provedeny v této době nové volby do státního shromáždění a volby starešiny. V tom smyslu stanovil volební výbor, že první hlasování pro volbu starešiny bude se konati ve dnech 22. a 23. dubna 1934. Mezitím však dne 12. března 1934 prohlásil Konstantin Päts, zástupce starešinův, výjimečný stav na dobu šesti měsíců nad územím celé republiky (což bylo dne 7. září 1934 prodlouženo do 12. září 1935) a dekretem z 19. března odsunul konání voleb do státního shromáždění a voleb starešiny, stanovených na duben, na dobu až bude zrušen výjimečný stav. Vláda současně podnikla kroky proti bojovníkům za svobodu, zakázala činnost svazu bojovníků za svobodu a jeho místních organizací podle zákona na ochranu státního pořádku ze 12. února 1925 (RT 29/30 — 1925) a zrušila mandáty bojovníků za svobodu v zastupitelských sborech obecních.⁷ V důvodové zprávě k dekretu, vydaném zá-

⁷ Viz C s e k e y, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. XVI, str. 241 a další. Zákon byl změněn dekretem z 19. března 1934 (RT 25 — 1934). V odůvodnění usnesení ministra spravedlnosti a vnitra se mezi jiným praví: „Z vyšetřování zakázaného svazu bojovníků za svobodu vychází najevo, že svaz se odklonil od úkolů, které si vytkl ve svých stanovách, a obrátil se k cílům, jež odporují platným zákonům a ústavnímu pořádku. Svaz bojovníků za svobodu se snažil zavést samovládu jedné politické strany a nahraditi

stupcem starešiny dne 19. března 1934, je mezi jiným uvedeno: „Vyhlášení výjimečného stavu jakož i vydání příslušných opatření bylo odůvodněno nebezpečím, které ohrožovalo vnitřní mír a bezpečnost státu. Mohutnou agitací, kterou vyvinul svaz bojovníků za svobodu proti státní moci, byla nálada lidu tak vybičována, že není možné, aby základní otázky státního života byly lidem rozhodnuty rozumně a sebevědomě“.⁸

Tyto politické okolnosti nasvědčují, že přechodná doba nemusí ve skutečnosti končiti uplynutím obou zmíněných období. Skutečně bylo a je možné i třetí období, kdyby jednotlivá ústavní opatření, nutná ke vstoupení nové ústavy v platnost, nemohla býti provedena do 3. května 1934. Třetí období přechodné doby může tudíž trvati až do neurčitého okamžiku, t. j. až do doby, kdy vejdou v platnost plné moci nového starešiny, voleného podle § 58 ústavy. § 3, dílu II., zákona o změně ústavy praví: „Nové volby do státního shromáždění a volby starešiny jest předsevzítí nejpozději během sta dní...“. Obě volby „jest předsevzítí“ (võtakse ette) tudíž „během“ druhého období přechodné doby. Znění zákona tím nevyžaduje, aby volby byly též provedeny v tomto období.

Podle § 4 přechodných ustanovení trvají mandáty dosavadního (V.) státního shromáždění až do dne vyhlášení výsledků nových voleb do státního shromáždění. Starešina, který je v úřadě v době nabytí účinnosti zákona o změně ústavy, stává se ministerským předsedou, který vykonává funkce starešinovy ve své hodnosti zástupce starešiny. Tento ministerský předseda a jeho vláda nemohou býti odstraněni z úřadu vyslovením nedůvěry. *K o n s t a n t i n P ä t s*, jenž zastával úřad starešiny dne 24. ledna 1934, podrží tedy úřad ministerského předsedy a zástupce starešiny až do doby, kdy nastoupí v úřad starešina volený podle § 58 ústavy.

IV. Parlamentní reforma.

Změna ústavy týká se dále lidového zastoupení, t. zv. státního shromáždění. Počet poslanců byl snížen z jednoho sta na padesát (§ 36, odst. 1.), normální volební období bylo prodlouženo ze tří let na čtyři léta (§ 39, odst. 1.), a rovněž byl změněn volební systém (§ 36, odst. 1.). Dosavadní způsob volebního práva (všeobecné, rovné, přímé, tajné a poměrné zastoupení) byl sice v nové ústavě podržen, avšak s tou změnou, že volič má možnost voliti jednotlivé osoby. Místo dosud platného *D'Hondtova* systému přísně vázaných kandidátních listin zavádí se *zákonem o volbách* do

přítomný demokratický řád systémem, ve kterém hraje vůdcovský princip pronikavou úlohu. Ihned po uzákonění nové ústavy začal svaz bojovníků za svobodu bojovati proti stávajícímu státnímu a společenskému řádu a počal popuzovati jednotlivé třídy obyvatelstva proti sobě. Jinak smýšlející občané byli současně různým způsobem terorizováni. Řečníci bojovníků za svobodu vyslovili opětovně myšlenku, že moc se dá zlomiti pouze mocí a že by bylo třeba dostat se k moci násilím, kdyby to nebylo možné volbami. To dokazuje, že činnost estonského svazu bojovníků za svobodu byla organisována a připravena, aby v příhodném okamžiku mohlo býti vystoupeno násilím proti existujícímu státnímu a společenskému pořádku a aby mohla býti nastolena diktatura strany bojovníků za svobodu.“ (*Revalsche Zeitung* ze 23. března 1934.) — Vůdcové bojovníků za svobodu, kterým stál v čele advokát *Arthur Sirk*, byli zatčeni. Jeden z kandidátů na úřad starešiny, generál *Johan Laidoner*, byl jmenován vrchním velitelem branné moci. Druhým kandidátem byl *Konstantin Päts*, přítomný ministerský předseda a současně zástupce starešiny, a třetím kandidátem byl generál *Andreas Larka*, který jako kandidát bojovníků za svobodu měl nejlepší vyhlídky na zvolení.

⁸ *Dorpatser Zeitung* z 21. března 1934. — Dekretem ze 14. prosince 1934 (RT 105 — 1934) bylo zakázáno politickým organisacím používati označení „válka za svobodu“.

státního shromáždění, o lidovém hlasování a iniciativě ze dne 22. ledna 1934 (RT 5 — 1934) postup stanovení pořadí podle Dra G. W e n d t a, platný ve Finsku.⁹ Znakem tohoto hlasování je spojení postupu vymezeného přidělování hlasů se stanovením pořadí podle systému B u r n i t z - V a r r e n t r a p p o v a. Poměrné zastoupení kombinuje se s volbou osob. Mandáty jsou přidělovány osobám a nikoliv listinám. Volič může voliti kandidátní listinu, ale nemusí. Pro přidělení mandátů je směrodatné výhradě pořadí kandidátů u porovnání s ostatními kandidáty. § 60, odst. 2. volebního zákona praví: „Při počítání pořadí kandidátů započítá se kandidátovi, pro kterého volič hlasoval na prvním místě, jeden hlas, druhému kandidátu v pořadí následujícím půl hlasu, a třetímu třetinu hlasu“.

Účast na lidovém hlasování a na volbě do státního shromáždění nemůže být v budoucnu prohlášena za povinnost cestou obyčejného zákona (§ 29, odst. 2.). Tento odstavec zdá se být protestem proti volební povinnosti. Zkušenosti s volební povinností nevedly totiž k žádoucím výsledkům při lidovém hlasování v roce 1932.

Nová estonská ústava učinila konec samovládě státního shromáždění. Zřízením úřadu presidenta státu byla na tohoto přenesena část práv státního shromáždění.

Pokud pak jde o zřízení a zákonodárné funkce státního shromáždění bylo nejprv omezeno pracovní období státního shromáždění vzhledem k řádným zasedáním na šest měsíců (§ 41, odst. 1.). Omezení nevztahuje se však na zasedání mimořádná, která svolává předsednictvo státního shromáždění k písemné žádosti starešiny nebo dvaceti pěti členů státního shromáždění (§ 42, odst. 1.). Může tedy řádné a mimořádné zasedání trvati celkem déle nežli šest měsíců v roce a délku zasedání může určit vedle starešiny i majorita státního shromáždění. Starešina má mimo to právo ukončiti řádné zasedání před uplynutím šesti měsíců (§ 41, odst. 2.), kdežto dříve mohlo státní shromáždění prodloužiti své zasedání na celý rok. Starešina má dále právo naříditi nové volby před uplynutím čtyř let, vyžadují-li to státní důvody (§ 39, odst. 2.). Naproti tomu dřívější ústava neznala práva rozpuštění, vyjma výjimečný případ rozpuštění *ipso iure*, na který je pamatováno v § 32.

Změna ústavy nedotýká se zásady nepřetržitého trvání státního shromáždění, což tedy znamená, že zmocnění dosavadních členů parlamentu končí začátkem zmocnění nových členů. Není tudíž okamžiku, v němž by státní shromáždění neexistovalo. Ústava nemluví o „rozpuštění“ státního shromáždění starešinou, nýbrž praví, že starešina „má právo naříditi nové volby do státního shromáždění před uplynutím čtyř let“ (§ 39, odst. 2.). Zmocnění státního shromáždění trvá tudíž dále, nemohly-li nové volby být konány před uplynutím čtyřletého období. V případě, že starešina vypsal nové volby, nebo že uplynulo čtyřleté trvání státního shromáždění, může být svoláno státní shromáždění k mimořádnému zasedání pouze starešinou (§ 42, odst. 2.). Pořad jednání takového zasedání určí starešina a zasedání se odročuje po vyřízení pořadu jednání, vytčeného starešinou, nebo na požádání starešiny (§ 42, odst. 3. a OZ § 9). Právo ukončiti zasedání státního shromáždění má starešina pouze pokud jde o řádná zasedání (§ 41, odst. 2.), a rovněž má právo určit trvání jen těch mimořádných zasedání, která byla jí svolána (§ 42, odst. 3. a § 61, odst. 1.). Mimořádná zasedání, jež byla svolána polovinou všech členů státního shromáždění, nemůže starešina odročiti. Většině parlamentu není tedy zabráněno, aby se dožadovala svolání lidového zastoupení na základě

⁹ Viz W e n d t, Die Proportionalwahl zur finischen Volksvertretung. Lipsko 1906. — B r a u n i a s, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlín, Lipsko 1932, sv. I, str. 140 a další, a sv. II, str. 230 a další.

§ 42, odst. 1. a to i v tom případě, kdy starešina ukončil řádné zasedání státního shromáždění. Kdyby tím snad mělo dojít ke konfliktu mezi starešinou a státním shromážděním, může se starešina odvolati stále ještě k lidu a vypsati nové volby. Zde dlužno ještě poznamenati, že dříve stačilo ke svolání již usnesení předsednictva nebo usnesení čtvrtiny členů státního shromáždění. Konečně pak byly vyhlášovány zákony dříve předsednictvem státního shromáždění, nyní je vyhláshuje starešina (§ 53, odst. 1.).

Z uvedeného je zřejmo, že zákonodárná funkce státního shromáždění byla velmi omezena změnou ústavy a že jeho pracovní možnosti byly učiněny závislými na starešinovy. Že samovláda parlamentu v oboru zákonodárném úplně přestala, je jasné hlavně ze znění § 53, odst. 2. ústavy: „Starešina má právo z důvodů státních ponechati nevyhlášenými zákony, přijaté státním shromážděním a vrátiti je státnímu shromáždění k novému projednání a usnesení“. Tím bylo starešinovi zajištěno **a b s o l u t n í p r á v o v e t a**, ježto starešina může odmítnouti vyhlášení zákonů, přijatých státním shromážděním. Poněvadž podle všeobecné právní theorie nemůže žádný zákon se státi účinným bez vyhlášení, kterážto zásada byla stanovena nyní při změně estonské ústavy v § 54, odst. 1.,¹⁰ může starešina zabrániti, aby kterýkoliv zákon se stal účinným. Ačkoliv starešina musí oznámiti nejpozději do třiceti dnů své rozhodnutí s příslušnými důvody předsednictvu státního shromáždění (§ 53, odst. 3.), nebrání mu nic, aby odepřel vyhlášení zákona též v tomto případě, kdy státní shromáždění se usneslo na zákoně podruhé nebo odhlasovalo zákon se změnami požadovanými starešinou. Toto všeobecné pravidlo, podle kterého má starešina vůči zákonům absolutní právo veta, je potvrzeno jedinou výjimkou, týkající se daňových zákonů, které starešina může ponechati nevyhlášené jen tak dlouho, než je státní shromáždění přijme se změnami navrženými starešinou, nebo než státní shromáždění po nejbližších volbách přijme znovu tentýž zákon (§ 53, odst. 2.). Ačkoliv ústava na tomto místě uvádí „zákony o něž jde v § 34 ústavy“, možno jimi rozuměti pouze daňové zákony, poněvadž mezi opatřeními v tomto paragrafu vypočtenými, jež nejsou předmětem lidového hlasování, do kategorie zákonů náleží pouze daňové zákony. Vůči daňovým zákonům má tedy starešina pouze právo **s u s p e n s i v n í h o v e t a**.

Kromě výkonu práva veta má starešina právo vydávati opatření na místě zákona, tak zvané **d e k r e t y**. Pokud jde o právní účinnost těchto dekretů, jest je považovati za rovnocenné se zákony, což již plyne ze znění ústavy, jejíž § 60, odst. 2., řádka 12, praví: starešina „vyhláshuje osnovy zákonů jako dekreta, jež mají moc zákona“. To tedy znamená, že dekreta, jako abstraktní a obecné normy konkurují obsahově se zákony a že formálně platí jako zákony. Obyčejným zákonodárcem v Estonsku je ve smyslu § 52 nesporně státní shromáždění. Právo vydávati dekreta vykonává starešina jen „v případě neodkladné státní potřeby“ (§ 60, odst. 2., řádka 12). Z toho plyne, že dekreta, o kterých se zmiňuje estonská ústava, patří do skupiny nouzových nařízení. Případy neodkladné státní potřeby jsou závislé ovšem na diskrečním posouzení a na volném uvážení starešiny a vlády. Dekretem nemohou býti změněny zákony o lidovém hlasování, o populární iniciativě, o volbě do státního shromáždění, jakož i o volbě starešiny (§ 60,

¹⁰ Dřívější praxi estonského státního shromáždění, podle které zákony se stávaly účinnými před vyhlášením, byl tím učiněn konec ústavním způsobem. Viz k tomu příslušný rozklad: C s e k e y, Seaduste väljakuulutamine Eestis. Referat: Die Verkündung der Gesetze in Estland, Bibliotheca Hungarico-Estica Nr. 3. Tartu-Budapest 1926. — T e n t ý ž, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, Gesetz und Verordnung, Bibliotheca Hungarico-Estica Nr. 8—13, Tartu 1930, str. 16 a další a str. 34 a další. — T e n t ý ž, v Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. XVI, str. 198 a další.

odst. 2., řádka 12). Rovněž státní rozpočet nemůže být uveden v platnost cestou dekretální, ježto podle § 157—163 jednacího řádu státního shromáždění ze dne 19. ledna 1934 (RT 5 — 1934) rozpočet není zákonem a vyžaduje, aby byl potvrzen usnesením (otsus), které nevyhlašuje starešina, nýbrž předsednictvo státního shromáždění. Dekrety jsou platné až do odvolání starešinou nebo státním shromážděním (§ 60, odst. 2., řádka 12). Již ze znění ústavy plyne, že zrušení dekretu nemusí se dít formou zákona, nýbrž že se tak děje uveřejněním usnesení předsednictva státního shromáždění ve „Státním věstníku“ (OZ, § 10). Nejde-li však o zrušení dekretu, nýbrž o jeho částečnou změnu, může změnu provést starešina nebo státní shromáždění řádnou zákonodárnou (případně dekretální) cestou, neboť v takovém případě máme co činiti s tvorbou nových právních norem. Starešina může provést částečnou změnu dekretu novým dekretem, předloží-li státnímu shromáždění příslušný návrh právě tak jako při vydávání nového dekretu, nebo vyhlásí-li jako dekret návrh na změnu zákona, předložený ve státním shromáždění. Částečná změna dekretu může však též být provedena státním shromážděním řádnou cestou zákonodárnou; při tom ovšem přijde dotčený zákon před starešinu k provedení publikace podle § 53 ústavy, a starešina může tu uplatnit své právo veta.

Jak právo veta tak i právo vydávati dekrety může starešina vykonávati pouze pokud jde o zákony. Všechny ostatní úkoly, které ústava přenáší na státní shromáždění, neprovádí se zákony. Jde tu o usnesení, která vydává a vyhlašuje přímo státní shromáždění, a tato usnesení nemůže starešina vyhlásiti jako dekrety. Sem patří předběžné stanovení státních příjmů a vydání, vypsání půjček (§ 52), vykonávání státní kontroly (§ 55), usnesení týkající se vyhlášení války a uzavření míru (§ 60, odst. 2., řádka 6), usnesení o vyhlášení výjimečného stavu (§ 60, odst. 2., řádka 7), nařízení mobilisace branné moci (§ 82) a usnesení státního shromáždění o soudní obžalobě starešiny, ministerského předsedy a ministrů (§ 67).

Zřízením úřadu presidentského nebyla pouze přenesena část zákonodárných funkcí ze státního shromáždění na starešinu, nýbrž byly tím též podstatně zmenšeny v ý k o n n é f u n k c e s t á t n í h o s h r o m á ž d ě n í. Podle § 59 staré ústavy patřilo dosazení a rozpuštění vlády mezi funkce státního shromáždění. Podle nové ústavy povolává vládu starešina a propouští ji buď z vlastní iniciativy, nebo na návrh ministerského předsedy, anebo na základě vyslovení nedůvěry státním shromážděním (§ 64, odst. 1. a 2.). § 63 ústavy praví: „Vláda republiky musí požívatí důvěry starešiny a státního shromáždění“ (odst. 1.). „Vláda republiky nebo jednotliví ministři opouští úřad, vysloví-li jim státní shromáždění nedůvěru a nepovažuje-li potom starešina za nutné, aby nařídil nové volby do státního shromáždění“ (odst. 2.). Těmito ustanoveními je ústavně zaručen parlamentní režim. Ačkoliv vláda musí požívatí důvěry jak státního shromáždění tak i starešiny, je zde převaha starešiny nad státním shromážděním, jelikož v případě vyslovení nedůvěry vládě může starešina podržeti vládu v úřadě a vypsati nové volby, při čemž může vydati nařízení o vypsání nových voleb do státního shromáždění bez kontrasignace předsedy nebo ministra (§ 61, odst. 1.). Nové volby musí být provedeny ve lhůtě šesti měsíců (§ 39, odst. 2.), v kteréžto lhůtě může státní shromáždění být svoláno k mimořádnému zasedání pouze na žádost starešiny (§ 42, odst. 2.) a jen k projednání pořadu jím stanoveného (OZ, § 9). Tato ustanovení umožňují starešinovi vládnouti poměrně delší dobu bez parlamentu. Ba theoreticky je i možné, že by starešina mohl vládnouti monokraticky po celou dobu svého volebního období, poněvadž mu není ničím zabráněno, aby rozpustil parlament tolikráte, kolikráte to považuje za

vhodné z politických důvodů. Ve skutečnosti nebude to však podle ústavy možné, poněvadž starešina musí ze své činnosti skládati státnímu shromáždění účty, jak bylo již shora poukázáno u samostatných funkcí státního shromáždění, a rovněž proto, že by možnost vládnutí s parlamentem a bez parlamentu vedla k neustálým konfliktům. Stát by nemohl býti na př. spravován bez stanovení státních příjmů a vydání. Schválení rozpočtu náleží pak do výhradní pravomoci státního shromáždění.

Pokud jde o členství ve státním shromáždění má ústava nový předpis, podle kterého poslanci dostávají odměnu pouze za dobu zasedání a nikoliv též za dobu mezi jednotlivými zasedáními (§ 51). Dále se stanoví, že až do volby nového předsedy sněmovny nevede zasedání předseda předchozího státního shromáždění, nýbrž člen sněmovny, který je věkově nejstarší (§ 43).

Nakonec předpisuje ústava, že jednací řád státního shromáždění bude vyhlášen jako zákon (§ 44). To se stalo zákonem ze dne 19. ledna 1934 (RT 5 — 1934). Nový jednací řád vstoupil v platnost současně se zákonem o změně ústavy dne 24. ledna 1934.

V. Starešina.

Nejdůležitější a pro celý státní život republiky Estonské nejpronikavější změna v nové ústavě je zavedení úřadu presidentského. Pro pojmenování presidenta byl ponechán výraz „starešina“ (Riigivanem). Starešina je volen lidem na pět let, hlasovací právo je tu všeobecné a rovné, volba je přímá a tajná (§ 58, odst. 1.). Pasivní volební právo má každý občan, který jest starší čtyřiceti let, a jehož kandidaturu navrhlo alespoň deset tisíc občanů, oprávněných voliti (§ 58, odst. 3.). Bližší uspořádání volby starešiny ponechává ústava zvláštnímu zákonu, který byl vydán jako zákon o volbě starešiny dne 19. ledna 1934 (RT 5 — 1934). Nedostane-li v první volbě žádný z kandidátů absolutní většinu všech odevzdaných hlasů, konají se nejpozději během tří měsíců druhé volby. Pro tyto volby mohou býti určeni noví kandidáti. V druhé volbě je zvolen ten kandidát, který obdržel nejvíce odevzdaných hlasů. Obdrží-li několik kandidátů tentýž počet hlasů, je zvolen ten, který je z nich nejstarší (§ 58, odst. 2.).

Zmocnění starešinovo vykonávati úřad začíná složením slavnostního slibu před státním shromážděním (§ 59, odst. 1.). Úřad starešiny nemůže býti spojen se žádnou jinou službou nebo povinnostmi povolání (§ 59, odst. 3.). Plní-li ministerský předseda povinnost starešinovy a při tom je současně přednostou ministerstva, přenese vedení tohoto ministerstva po dobu konání funkcí starešiny na jiného ministra. Úkony náležející do kompetence starešinovy, které podepisuje ministerský předseda jako zástupce starešiny, kontrасignuje zastupující ministerský předseda nebo příslušný ministr (OZ, § 24).

Plat, který starešina dostává po dobu svého úřadování je určen zákonem, jenž může býti změněn pouze vzhledem ke starešinovi, volenému v příští volbě (§ 59, odst. 4.). Zákon o platu starešinově ze dne 21. března 1934 (RT 27 — 1934) stanoví tento plat na 1000 korun estonských měsíčně. Kromě toho obdrží starešina za byt zámek Kadriorg Katharinental se zařízením, otopem, osvětlením a služebnictvem.

Uprázdnil-li se úřad starešiny, nebo nemůže-li starešina pro nemoc nebo jiné překážky plniti své povinnosti, vykonává je ministerský předseda (§ 59, odst. 5.). Poněvadž ústava zde nestanoví žádné omezení, může v takových případech ministerský předseda vykonávati jako zástupce starešinův všechny funkce starešinovy. Přenesení funkcí starešinových na ministerského předsedu a jejich odnětí ministerskému předsedovi provádí se spisovým záznamem, který podepíše starešina a ministerský předseda. Není-li možno

opatřiti podpis starešinův nebo je-li úřad starešiny uprázdněn, zaznamená se okamžik přenesení funkcí starešinových na ministerského předsedu v protokolu vlády. Převzetí povinností starešinových ministerským předsedou se oznámí ve státním věstníku (OZ, § 2). Uprázdni-li se úřad starešiny nebo jde-li o překážky rázu trvalého, přikročí se co nejdříve k volbě nového starešiny (§ 59, odst. 5.). Toto je jediný případ, ve kterém je možná nová volba před uplynutím pětiletého úředního období. Poněvadž znovuzvolení není ústavou výslovně vyloučeno, možno je považovati za přípustné.

Pokud jde o práva starešiny je možno říci, že jimi se stal starešina hlavním činitelem estonského státního života. Podržením parlamentárního systému má jeho postavení monokratický ráz presidentského režimu, avšak se sklonem k dualismu, při čemž je starešinovi zajištěno samostatné postavení s takovou plností mocí, jaké nemá ani prezident Spojených států amerických. Ve státě s parlamentním režimem vládne kabinet ministrů, který je též politicky odpovědný parlamentu. Podle nové estonské ústavy jsou vládnoucími činiteli oba, jak vláda tak i starešina, ačkoliv pouze vláda je politicky odpovědná.

Jako zástupce lidu vykonává starešina nejvyšší vládní moc ve státě (§ 57, odst. 1.). Může se však tu snadno státi jediným činitelem. Starešina je totiž jednajícím vládním orgánem a vedle něj je „vláda republiky spravující stát“ (tamtéž). Vládní funkce starešinovy jsou určeny ústavou, a dále mohou býti předepsány zákony vydanými na základě ústavy a zákony vydanými k jejímu provedení (OZ, § 4). Zvláštními zákony není možno přenášeti na starešinu dalších povinností.

Jako nositel nejvyšší vládní moci ve státě vede starešina vnitřní a zahraniční politiku státu, stará se o jeho nedotknutelnost zvenčí, o vnitřní pořádek a o provádění zákonů (§ 60, odst. 1.). Bdí nad výkonem státní moci jak stanoveno právním řádem (§ 60, odst. 2., řádka 2). Má právo žádati na vládě, ministerském předsedovi a na jednotlivých ministrech vyjádření o jejich činnosti, a je oprávněn udíleti směrnice pro vládní činnost (OZ, § 6). Zastupuje stát na venek, jmenuje zástupce estonské v cizích státech a přijímá zástupce cizích států (§ 60, odst. 2., řádka 1.). Prováděcím zákonem platí tu zákon o zahraniční službě ze dne 30. května 1930 (RT 45 — 1930). Starešina sjednává jménem republiky estonské smlouvy s cizími státy a předkládá je státnímu shromáždění ke schválení (§ 60, odst. 2., řádka 5.). Vyhláší válku a uzavírá mír na základě usnesení státního shromáždění (§ 60, odst. 2., řádka 6.). Vedle těchto mezinárodně-právních oprávnění byly na něj přeneseny téměř všechny vnitrostátní vládní úkoly, které byly dříve prováděny vládou republiky a starešinou společně.

Starešina předkládá státnímu shromáždění návrh státních příjmů a vydání ke schválení (§ 60, odst. 2., řádka 3.). Bližší předpisy o sestavování a předkládání rozpočtu jsou obsaženy v zákoně o státním rozpočtu ze dne 24. listopadu 1925 (RT 185/186 — 1925). Pořad při schvalování státního rozpočtu a státní uzávěrky je obsažen v hlavě XIII (§ 157—163) jednacím řádu státního shromáždění. Starešina jmenuje a propouští důstojníky a státní úředníky, pokud tento úkol není svěřen zákonem jiným úřadům (§ 60, odst. 2., řádka 4.). Prohlašuje výjimečný stav jak v jednotlivých oblastech státu tak i v celém státě a předkládá toto usnesení státnímu shromáždění ke schválení (§ 60, odst. 2., řádka 7.). Podrobnosti stanoví zákon o výjimečném stavu z 10. července 1930 (RT 61 — 1930).¹¹ Starešina je dále nejvyšším vojevůdcem branné moci (§ 60, odst. 2., řádka 8.) a jako takový jmenuje v případě mobilisace nebo války nej-

¹¹ Viz Csekey, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. XXII, 1935, str. 453 a násl.

vyššího velitele (§ 80). Práva a povinnosti starešiny jako nejvyššího vojevůdce branné moci jsou upraveny v zákoně o organizaci a řízení státní branné moci v době míru ze dne 3. března 1934 (RT 18 — 1934). Starešina je mimo to oprávněn nařídit mobilisaci, k čemuž jinak má právo jen státní shromáždění, v případě, že cizí stát vyhlásil Estonsku válku, započal válečnou činnost nebo nařídil proti republice mobilisaci (§ 82, odst. 2.). Starešina má rovněž právo vydávati nařízení s mocí zákona (estonský seadlus, zatím co výraz pro zákon je seadus) a nařízení pokud se týkají branné moci na základě zákona o organizaci a řízení státní branné moci, v pořadí určeném § 4 až 8 tohoto zákona (§ 81). Tato nařízení s mocí zákona vydává starešina stejným způsobem jako dekrety, oproti posledním mají však tu přednost, že nemohou býti změněna státním shromážděním. Při tom však smí se týkati pouze vojenských záležitostí, o kterých tak stanoví zvláštní zákon, zmíněný shora, a v němž jsou taxative vyjmenovány. Vojenské povinnosti týkající se všech státních občanů mohou býti upravovány pouze cestou řádného zákonodárství.

Starešina vydává nařízení v souhlase se zákony (§ 60, odst. 2., řádka 10.) a má právo předkládati ve státním shromáždění návrh zákonů (§ 60, odst. 2., řádka 12.). V případě neodkladné státní potřeby vyhlašuje návrhy zákonů jako dekrety, jež mají moc zákona (§ 60, odst. 2., řádka 12.). Z toho plyne, že starešina není jen činitelem zákonodárným, nýbrž že samostatně vykonává normotvornou činnost vydáváním dekretů, nařízení, a nařízení s mocí zákona týkajících se vojska. Jeho normotvorná moc vytváří částečně normy prvotní a částečně normy druhotné.

Pokud jde o účast na moci výkonné, je starešina nejen formálně, nýbrž i skutečně hlavou exekutivy, což již vysvítá z ústavního předpisu, že schůzím vlády předsedá ministerský předseda „nepovažuje-li starešina za nutné, aby jim předsedal“ (§ 64, odst. 4.), a rovněž z ustanovení, jež praví, že kompetenční otázky rozhoduje starešina, shledá-li vláda, že její právo ke konečnému rozhodnutí určité věci je pochybné (§ 65, odst. 2.). Patrně jde tu na prvním místě o kompetenční konflikty mezi starešinou a vládou. Podle stylisace tohoto ustanovení patří sem však i případy, kdy vznikne spor o kompetenci mezi vládou a jednotlivými ministry.

Jako nemůže starešina postupovati samostatně pokud jde o pravomoc k vydávání zákonů, ježto je tu vázán na státní shromáždění, tak je rovněž řada vládních funkcí, u nichž při výkonu vládní moci je odkázán na vládu. Všechna svá opatření může starešina dáti provést jen vládou a všechny správní orgány musí jednati jeho prostřednictvím (§ 62, odst. 1.). Shledá-li vláda, že rozhodnutí starešinovo je protizákonné nebo protiústavní, požádá starešinu, aby rozhodnutí vzal zpět nebo změnil. Trvá-li starešina na svém rozhodnutí, jest povinností vlády, aby mu oznámila, že jeho rozhodnutí není proveditelné (§ 62, odst. 2.). Aby byla rozhodnutí starešinova platná, musí býti podepsána starešinou a rovněž ministerským předsedou nebo příslušným ministrem, který je odpovědný za rozhodnutí státnímu shromáždění. Je však celá řada rozhodnutí, a mezi nimi i ta nejdůležitější, která jsou platna i bez kontrasignace. Tak dosazení a propuštění vlády nebo jednotlivých jejích členů, vypsání nových voleb do státního shromáždění před uplynutím shromáždění a potvrzování státních soudců a ostatních soudců v úřadě (§ 61, odst. 1.). Je-li rozhodnutí starešinovo protizákonné nebo protiústavní, jest povinností ministerského předsedy nebo příslušného ministra odepřít kontrasignaci (§ 61, odst. 2.). Starešina přirozeně nemůže donutit ministra, aby podepsal rozhodnutí, nesouhlasí-li ministr s jeho obsahem. V takovémto případě může starešina propustiti

ministra z úřadu. Avšak rozhodnutí zůstane tak dlouho neproveditelným, dokud se ne najde ministr, který sdílí stanovisko starešino. § 57 ústavy však praví, že vedle starešiny je tu též vláda, která spravuje stát. Vláda jest opět — jak plyne z ústavy (§ 64 a jiné) — vybudována na zásadě jednotné vlády. Nezná výkonu správy starešinou prostřednictvím ministrů. Následek toho jest, že když ministerský předseda nebo příslušný ministr podepisuje rozhodnutí starešino jako člen vlády republiky, jedná jako zástupce tohoto kolegia. Všechny tyto úvahy jsou podmíněny § 5 zákona o organizaci vlády, podle kterého starešina rozhoduje všechny věci, které patří do jeho rozhodovací moci, po poradě o těchto věcech v zasedání vlády republiky. Starešina není ve svém rozhodování vázán předběžným rozhodnutím vlády. Na druhé straně ústava neurčuje vedle starešiny žádný jiný orgán kromě vlády k výkonu moci výkonné. Ani ministerský předseda ani ostatní ministři nepřicházejí zde v úvahu. Ve skutečnosti nemůže tedy žádný ministr dáti svůj podpis starešino proti stanovisku vlády. V takovém případě došlo by nevyhnutelně ke konfliktu mezi vládou a ministrem. Všechna rozhodnutí starešino, tedy i ta, která se vydávají bez kontrasignace „provádí vláda na návrh ministerského předsedy nebo příslušného ministra“ (§ 62, odst. 1.) a vláda vykonává dohlédací právo nad zákonností výkonných opatření starešinových (§ 62, odst. 2.).

Pokud jde o poměr starešinův k lidu, jest starešina rovněž tak jako státní shromáždění (§ 35) zástupcem lidu (§ 57). Oba jsou voleni lidem všeobecnou, rovnou, přímou a tajnou volbou (§ 36, odst. 1. a § 58, odst. 1.) Zásadně jsou oba rovnocennými zmocněnci lidu. Přece však zaujímá starešina oproti státnímu shromáždění přednější postavení. Délka trvání zmocnění starešino je o jeden rok delší nežli trvání zmocnění státního shromáždění. Ústava se nezmiňuje o možnosti ukončení trvání úřadu starešino před uplynutím období, kdežto starešina může vypsat kdykoliv nové volby do státního shromáždění a to i v tom případě „zamítne-li lid zákon přijatý státním shromážděním nebo přijme-li lid zákon zamítnutý státním shromážděním“ (§ 32). Při tom je státní shromáždění ve své činnosti pod stálým dohledem lidu, poněvadž „cestou lidové iniciativy má dvacetpět tisíc občanů, kteří jsou oprávněni voliti, právo žádati, aby nějaký zákon byl vydán, změněn nebo prohlášen za neplatný“ (§ 31).

Všechna tato ustanovení nasvědčují, že vzhledem k pevnosti a plnosti moci má starešina převahu nad státním shromážděním. Jeho přednostní postavení se zdůrazňuje ještě tím, že starešina není politicky vůbec odpovědný, kdežto státní shromáždění je odpovědné lidu i za jednání starešino. Zamítnutí zákona lidovým hlasováním, který byl přijat státním shromážděním, znamená totiž také nespokojenost lidu se starešinou, poněvadž se nemůže státi platným žádný zákon, ať přijatý státním shromážděním nebo lidovým hlasováním, nebyl-li vyhlášen starešinou (§ 53, odst. 1. a § 54, odst. 1.).

Ačkoliv starešina jako hlava státu není politicky odpovědný, není zbaven odpovědnosti právní. V oboru občanského práva je odpovědným jako každý občan. Rovněž tak v oboru trestního práva: jen v trestním řízení činí ústava výjimku a § 67 stanoví, že starešina, ministerský předseda a ministři mohou býti trestně stíháni pouze na základě příslušného rozhodnutí parlamentu. Pro projednání věci je příslušným státní soud (nejvyšší soud). Řízení při stanovení odpovědnosti a při projednání věci bude upraveno zákonem (§ 67). Tento ústavní slib nebyl dosud splněn. Podle dřívější ústavy byl tento postup stanoven pouze pro porušení úředních povinností, kdežto v jiných věcech nebylo zapotřebí rozhodnutí státního shromáždění.

VI. Vláda republiky.

Podle nové estonské ústavy tvoří starešina, vláda republiky a jednotlivá ministerstva zvláštní orgány vládního systému, jež jsou samostatné v mezích své působnosti. Se stanoviska správně-technického jsou v hierarchickém poměru nadřaděnosti a podřaděnosti.

Vláda republiky je kolegiální orgán, který tvoří ministerský předseda a ministři, při čemž starešina jmenuje jednoho z ministrů zástupcem ministerského předsedy (§ 64, odst. 3.). Podle dřívější ústavy nebylo ministerského předsedy, a starešina měl sice mezinárodně-právně postavení monokratické hlavy státu, avšak vnitrostátně se jeho postavení nevyrovnalo ani postavení ministerského předsedy, jehož vůle by rozhodovala. Podle jasných předpisů ústavy nemůže býti členem vlády nikdo mimo ministerského předsedu a resortní ministry (§ 64, odst. 3.). Estonská ústava nezná tedy instituci ministra bez portfeuille.

O dosazení a propuštění vlády byla již řeč shora. Ustanovení § 64, odst. 2. ústavy byla ještě doplněna § 19, odst. 1. organizačního zákona takto: „Starešina propouští vládu anebo jednotlivé její členy buď z vlastní iniciativy, nebo na návrh ministerského předsedy, nebo byla-li vyslovena nedůvěra státním shromážděním, nebo na vlastní přání člena vlády“. Ačkoliv vláda je tedy politicky odpovědná i státnímu shromáždění, není to v podstatě důležité, jelikož starešina se nemusí snažiti, aby měl důvěru státního shromáždění. Z toho plyne, že vláda je založena na zásadě dualismu a že byl opuštěn princip monistického a rationalisovaného parlamentarismu, zavedeného dřívější ústavou. Následkem toho je tedy parlamentarismus, nepovažuje-li jej starešina za žádoucí, pouze faktickou možností. Konečně záleží na tom, zdali ministerský předseda požádá starešinu o propuštění vlády, byla-li jí vyslovena nedůvěra parlamentem; v tomto případě je starešina povinen demisi vlády přijmouti. Postup při vystoupení jednotlivých členů vlády je podobný. V případě vyslovení nedůvěry státním shromážděním byl by tedy ministerský předseda povinen, aby nenarazil na § 63 ústavy, žádati starešinu o propuštění vlády, případně jejich jednotlivých členů. Zdali další vývoj estonského ústavního života podrží základní myšlenku parlamentarismu, bude záležeti tudíž vedle starešiny též na minist. předsedovi.

Počet ministrů, kompetence ministerstev a jejich jednacích řády mají býti stanoveny zákonem (§ 64, odst. 5.). To se stalo zákonem o organizaci vlády ze dne 19. ledna 1934 (RT 5 — 1934). Podle §§ 14 a 30 tohoto zákona bylo zřízeno těchto osm ministerstev: ministerstvo výchovy a sociální péče, ministerstvo obrany, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo hospodářství, ministerstvo zemědělství, ministerstvo vnitra, ministerstvo dopravy a ministerstvo zahraničních věcí. Úřad ministerského předsedy může starešina spojit s právy ministra (OZ, § 14, odst. 2.).

Oprávnění vlády jsou vyčtena v § 65, odst. 1. ústavy. Je pozoruhodné, že téměř všechny úkoly, jež dříve byly prováděny vládou republiky a starešinou, přešly nyní na starešinu. Všeobecně je možno říci, že všechny otázky v oboru státní správy, které nejsou ústavou nebo jednotlivými zákony svěřeny starešinovi, jednotlivým resortním ministrům nebo jiným nižším správním orgánům, patří do kompetence vlády. Vláda republiky má tudíž ráz všeobecného správního orgánu.

VII. Soudnictví.

Hlava VI. ústavy je nadepsána „O soudnictví“. Pokud jde o soudnictví, má nová ústava změny pouze v §§ 69 a 70. Dříve byli státní soudcové, to jest členové nejvyššího soudu, voleni státním shromážděním, což odpovídalo důslednému provedení zásady suve-

renity lidu. Podle nové ústavy jmenuje členy státního soudu starešina ze dvou kandidátů navržených mu státním soudem. Jiné soudce, pokud nejsou podle zákona voleni, potvrzuje starešina v úřadě na návrh státního soudu. Dříve byli jmenováni státním soudem.

Počínaje 1. únorem 1935 doznala celá organizace soudnictví základní změny. Na základě prováděcího zákona z 30. října 1934 (RT 94 — 1934) vstoupil tohoto dne v platnost nový trestní řád ze dne 21. září 1934 (RT 89 — 1934). Rovněž na základě prováděcího zákona z 19. září 1934 (RT 85 — 1934) nabyly platnosti dne 1. února 1935 tyto trestní zákony: Trestní zákoník z 26. března 1929 (RT 56 — 1929), řád vězeňský z 12. února 1931 (RT 20 — 1931) a řád disciplinární z 19. září 1934 (RT 81 — 1934). Vojenský trestní zákoník z 19. září 1934 (RT 82 — 1934) a trestní řád důchodkový z 21. září 1934 (RT 88 — 1934) budou rovněž uvedeny v platnost podle zvláštních zákonů, které budou vydány. V brzkou dobu bude také vydán vojenský trestní řád.

Novým trestním řádem bylo mimo jiné změněno označení soudních stolic. Zůstává název nejvyššího soudu, tak zvaného „Státního soudu“ (Riigikohus). Podle zákona z 8. června 1934 (RT 51 — 1934) a prováděcího nařízení vlády ze dne 12. září 1934 (RT 76 — 1934) překládá se však jeho sídlo z universitního města Tartu do hlavního města Tallinu. Dosavadní soudní palatinát (Kohtupalat) byl přejmenován na soudní komoru (Kohtukoda). Rovněž tak dosavadní sbor smírčí (rahukogu) byl pojmenován krajský soud (ringkonnakohus) a dosavadní smírčí soud (rahukohus), případně smírčí soudce (rahukohtunik), nazývá se nyní okresní soud (jaoskonnakohus), případně okresní soudce (jaoskonna-kohtunik).

Zde nutno ještě podotknouti, že § 73 ústavy, který předpokládá pro určité trestní činy soudy porotní, jest zatím stále ještě nesplněným ústavním slibem.

Ačkoliv udílení milosti patří mezi funkce správní, bude dobře zmíniti se na tomto místě o zavedené změně. Právo udílet milost bylo dosud vykonáváno vládou republiky. Toto právo zmírniti nebo zrušiti pravoplatný rozsudek převedla však nyní nová ústava na starešinu (§ 60, odst. 2., řádka 9.). Právo povolovati všeobecnou amnestii může však vykonávati pouze legislativa.

VIII. Reforma samosprávy.

Změna ústavy neomezila se pouze na přetvoření organizace ústřední vládní moci, nýbrž z velké části změnila i ústavní předpisy týkající se celků místní samosprávy. Dřívější ústava je nevypočítávala a tím ponechávala úpravu této otázky obyčejnému zákonodárství. V § 75 nové ústavy je samospráva měst, městysů a obcí výslovně uvedena, z čehož bylo dovozováno, že musí býti odstraněna krajská samospráva, proti jejíž existenci byly činěny námitky již delší dobu.¹² To se také již stalo z á k o n e m o p r o z a t í m n í s p r á v ě k r a j s k é ze dne 19. ledna 1934 (RT 5 — 1934). Dosavadní krajské úřady byly přeměněny z úřadů samosprávních na úřady státní.

Územní samosprávná tělesa jsou podle estonské ústavy instituce fakultativní. Správa v místě může býti vykonávána podle účelnosti buď místními orgány ústřední správy nebo samosprávnými orgány. § 76 ústavy předpisuje způsob volby do zastupitelských těles samosprávních celků. Zde jsou stanoveny jen zásady autonomního volebního práva, které odpovídají zásadám volebního práva do státního shromáždění. Systém poměrného za-

¹² Srovnej C s e k e y, Omavalitsuste reform Eestis. Referat: Die Selbstverwaltungsreform in Estland, Bibliotheca Hungarico-Estica Nr. 14, Tartu 1932.

stoupení je zachován, ale i tu je doplněn zásadou, že volič má míti možnost voliti jednotlivé osoby. Bližší uspořádání voleb je upraveno nově vydanými volebními zákony.¹³ Zastupitelská tělesa samosprávních celků jsou kolegiální orgány. Ústava neobsahuje bližších předpisů o organisaci výkonných orgánů samosprávních celků. Ponechává se tudíž obyčejnému zákonodárství, budou-li tyto organisovány podle zásad centralisace nebo decentralisace, dále budou-li voleny nebo jmenovány.

Až do doby, kdy vstoupila v platnost nová ústava, byla samosprávná tělesa v Estonsku zřízena podle systému čisté decentralisace. Poněvadž však změna ústavy zavedla též do státního života estonského moderní myšlenky autoritativní presidentské republiky, musila býti provedena též na tomto poli taková změna, která umožňuje starešinovi, aby sjednotil celou správní politiku ve svých rukou. Za tím účelem bylo započato ihned s přeměnou samosprávy podle systému dekoncentrace, podle kterého zastupitelská tělesa, která musí býti podle ústavy kolegiálními a demokratickými orgány, budou zachována na základě decentralisace, zatím co výkonné orgány budou organisovány podle principu centralisace takovým způsobem, že jsou přímo podřízeny ústřední správě a starešinovi. V tomto smyslu byl vydán dekret z 19. března 1934 (RT 25 — 1934), podle kterého je jmenován starosta města Tallinu starešinou na návrh ministra vnitra; představenstva měst jsou volena zpravidla shromážděními městských zastupitelstev, avšak ve městech, ve kterých byl počet městských zastupitelstev snížen o 30% na základě zákona o ochraně státního pořádku (§ 3) jsou představenstva jmenována vládou na návrh ministra vnitra; volení členové městských představenstev musí konečně býti schváleni ministrem vnitra. V městysích a obcích jsou výkonné orgány voleny příslušnými zastupitelstvy, jsou však potvrzovány ministrem vnitra.

Nakonec bylo by ještě podotknouti, že samosprávními celky, zmíněnými v § 75 až 77 ústavy, jest bezpochyby rozuměti jen územní tělesa, tedy samosprávní celky, ke kterým musí každý estonský občan patřiti. V Estonsku jsou však ještě jiná samosprávná zařízení, jež jsou založena na zásadě aterritoriální nebo osobní samosprávy. Těchto institucí se týkají předpisy hlavy VII. ústavy, jelikož příslušnost občanů k nim jest jen dočasně povinna a řídí se jejich příslušností k národní menšině nebo k povolání; příslušnost tato je neosvobozuje od příslušnosti k územnímu samosprávnímu celku. Takovéto samosprávní celky, organisované na principu osobním, jsou v Estonsku na př. kulturní samosprávy národních menšin, zemědělská komora, obchodní a živnostenské komory, inženýrská komora, lékařská komora, lékárenská komora, námořnický domov, nemocenské pokladny atd.

IX. Význačné znaky nové ústavy.

Z toho co bylo řečeno shora je zřejmé, že také novou ústavou republiky Estonské pronikají moderní myšlenky autoritativního a totalitního státu a to především v tom smyslu, že přehnaný kolegiální systém dřívější ústavy byl nahrazen systémem monokra-

¹³ Jsou to tyto volební zákony: Zákon o volbách do městských zastupitelstev (linnavolikogu) ze 16. listopadu 1926 (RT 84 — 1926), změněný zákonem z 10. listopadu 1933 (RT 92 — 1933) a dekretem z 19. března 1934 (RT 25 — 1934); zákon o volbách do zastupitelstev městysů (alevolikogu) z 30. listopadu 1926 (RT 92 — 1926); zákon o volbách do obecních zastupitelstev (vallavolikogu) a o organisaci obecních zastupitelstev jakož i obecních úřadů ze dne 7. prosince 1926 (RT 97 — 1926), změněný zákonem ze dne 10. listopadu 1933 (RT 92 — 1933) a dekretem z 19. března 1934 (RT 25 — 1934). Zákonem o trvání plných mocí zastupitelstev samosprávných celků ze 4. listopadu 1932 (RT 86 — 1932) byla doba trvání prodloužena ze 3 na 4 roky.

tickým. Při tom však byla zachována zásada právnosti a částečně též demokraticko-parlamentární systém.

Demokratický ráz ústavy dřívější se vyznačoval hlavně tím, že chyběl úřad presidenta, instituce to výslovně monarchistická, nejvíce však tím, že systém vlády shromáždění byl důsledně proveden, při čemž vláda byla pouze prováděcím orgánem legislativy. Podle dřívější ústavy měla legislativa převahu nad ostatními mocemi, a to nejen převahu politickou, nýbrž i právní. Státní moc byla vykonávána lidem prostřednictvím státního shromáždění. Nová ústava učinila konec samovládě státního shromáždění. Nejvyšším státním orgánem po lidu byl dosud parlament. Nyní přešlo těžiště v mocenském postavení na starešinu. Zákonodárné funkce státního shromáždění byly velmi omezeny a jeho pracovní možnost byla učiněna závislou na starešinovi. Starešina má možnost zabránit, aby jakýkoliv zákon vstoupil v platnost tím, že použije svého práva absolutního veta. Státní shromáždění zůstalo sice obecným zákonodárcem a starešinova pravomoc vydávat dekrety přichází v úvahu jako pravomoc po dobu naléhavé potřeby, avšak případy neodkladné státní naléhavé potřeby závisí od volného uvážení starešinova. Rovněž správní funkce státního shromáždění byly podstatně zmenšeny.

Starešina stal se hlavním činitelem estonského státního života. Může se dokonce snadno státi pouze jediným činitelem. Starešina je totiž jednajícím státním orgánem, není však odpovědný politicky. Nejen že je činitelem zákonodárným, nýbrž může rovněž samostatně tvořiti právní normy formou vydaných dekretů, nařízení, a nařízení týkajících se vojenských věcí jež mají moc zákona. Jest nejen formální hlavou výkonné moci, nýbrž hlavou skutečnou. Téměř všechny úkoly, jež dříve plnila vláda republiky a starešina, přešly nyní na starešinu.

Monokraticko-centralistický systém presidiální zavedený estonskou ústavou připomíná rozhodně systém autoritativního a totalitního státu s presidentským režimem, avšak demokraticko-parlamentární znaky dřívější ústavy byly částečně podrženy, takže podle nové ústavy nemůže přece Estonsko býti považováno za autoritativní národní stát.

Nová ústava také označuje za nejvyššího vykonavatele státní moci lid, který volí státní shromáždění a starešinu, který vykonává moc ústavodárnou, a který má přímou nebo nepřímou účast na moci zákonodárné, výkonné a soudní. Parlamentární způsob vládnutí je rovněž ústavně zaručen (§ 63). Potvrzení rozpočtového návrhu, předloženého starešinou, udílí státní shromáždění. Státní shromáždění uplatňuje právní odpovědnost starešiny, ministerského předsedy a ministrů. Státní shromáždění vykonává moc zákonodárnou. Státní shromáždění provádí kontrolu hospodářské činnosti státních institucí. Ačkoliv práva starešinova v parlamentárním vládním systému převládají nad právy státního shromáždění, a starešina má možnost vládnouti poměrně dlouhou dobu bez parlamentu (theoreticky mohl by dokonce vládnouti monokraticky po celou dobu svého zmocnění) musí přece míti zřetel na státní shromáždění.

Tak jak nemůže starešina samostatně postupovati pokud jde o zákonodárné funkce, nýbrž je tu vázán na státní shromáždění, tak je tu i řada vládních funkcí, u kterých je vázán při výkonu vládních mocí na vládu. Rozhodnutí starešinova provádí vláda.

Estonská ústava zachovává rovněž dosavadní zásadu právnosti v hodnocení hierarchického odstupňování základního zákona, obyčejného zákona a nařízení, a dále v podržení principu zákonnosti správy. „Ústava tvoří nezměnitelnou směrnici pro činnost státního shromáždění, starešiny, vládních úřadů a soudů“ (§ 86). „Estonskou státní moc nemůže nikdo vykonávati jinak, než na základě ústavy a podle zákonů vydaných na zá-

kladě ústavy“ (§ 3). Základní práva estonských občanů (§§ 6—24) mohou být omezena pouze na základě zákona. Starešina bdí nad výkonem státní moci způsobem, který je stanoven zákonem. Vydává nařízení v souhlase se zákony. Příčí-li se rozhodnutí starešinovo ústavě nebo zákonu, je ministerský předseda nebo příslušný ministr povinen odpřítí kontrasignaci rozhodnutí. Vláda státu musí starešinovi prohlásiti, že rozhodnutí není proveditelné, příčí-li se ústavě nebo zákonu. Konečně státní shromáždění má právo změnit starešinův dekret.

Z toho plyne, že dosavadní poměr mezi základním zákonem, zákonem, dekretem a nařízením zůstal nezměněn, což též podmiňuje a umožňuje zákonný dohled nad státní správou. Starešina, státní shromáždění, vláda republiky a také podřízené úřady správní mohou postupovati pouze v mezích ústavy a zákonů. To všechno doplňuje ještě materiální zkoumací právo, jež plyne z § 86 ústavy, a které pověřuje v Estonsku soudy, aby zkoumaly, zdali jednotlivé zákony jsou podle ústavy platné. To všechno nasvědčuje, že i v nové ústavě zůstala zásada legality nezměněna. Tudíž ani v tomto smyslu není možno mluvit v Estonsku o totalitně-autoritativním řádu, jelikož jeho znaky se neobjevují v nové estonské ústavě v plné míře.

Je obtížno předpovídati, jakým směrem půjde vývoj estonského státního života podle nové ústavy. V tomto okamžiku je od druhého období přechodné doby (t. j. až do volby nového starešiny a nového státního shromáždění) úplně vyřazen parlamentní režim. Právě tak jak umožnila v Německu dalekosáhlá liberálnost weimarské říšské ústavy vítězství autoritativního vůdcovského systému, tak dopomohla i v Estonsku nová ústava, vypracovaná „Bojovníky za svobodu“, starému režimu k monokratické vládě. Změna ústavy v Estonsku nedávno provedená může být konečně považována za reakci proti ústavě vydané v roce 1920. Tehdejší ústava měla v sobě znaky výtvaru své doby. Vydaná přímo v poválečné době, byla více pod vlivem revolučních myšlenek, nežli tomu bylo u poválečných ústav vydaných později.¹⁴ Že však byla docela ústavou schopnou vývoje, o tom právě nasvědčuje její reforma, nyní provedená.

Výběr literatury v západoevropských jazycích, týkající se estonského ústavního práva.

- Berendts, Eduard: Die Verfassungsentwicklung Estlands. (Jahrbuch des öffentlichen Rechts XII. Tübingen 1924, 191—206.)
- Clark, R. T.: Baltic Politics: The Esthonian Constitution. (The New Europe, August 12, 1920.)
- The Constitution of Esthonia. (Journal of Comparative Legislation and International Law, Third Series, III, 1921, 245—250.)
- Crozat, Charles: Les Constitutions de Pologne, de Dantzic, d'Esthonie et de Finlande. Toulouse 1925, 271—336.
- Csekey, Etienne de: Estonie. (Annuaire de l'Institut International de Droit Public 1930, 610—637.)
- Sur le pouvoir réglementaire de l'Administration centrale particulièrement selon le droit esthonien. (Rapport général présenté à la 3^e section du Troisième Congrès International des Sciences Administratives. Paris 1927, 15—19.)
- Csekey, Stephan von: Das Staatsangehörigkeitsrecht der Republik Estland. (Zvláštní otisk z Leske-Loewenfeld: Rechtsverfolgung im internationalen Verkehr, sv. VII. Das Recht der Staatsangehörigkeit der europäischen und außereuropäischen Staaten. I. díl. Berlín 1934, 79—100.)
- Das Staatsangehörigkeitsrecht in Estland. (Zvláštní otisk z Zeitschrift für Ostrecht IV, Berlín 1930, seš. 3, 225—249, 261—282.)
- Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. (Gesetz und Verordnung.) (Bibliotheca Hungarico-

¹⁴ Viz podrobněji Csekey v Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. XVI, str. 174 a další.

- Estica Instituti Litterarum Hungarici Dorpatensis. Edidit Stephanus de Csekey. Čís. 8—13.) Tartu 1930, str. 159.
- Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten. (Zvláštní otisk z Zeitschrift für öffentliches Recht IX, Videň a Berlín 1929, seš. 1, 104—113.)
- Die Verfassung der Republik Estland. (Zvláštní otisk z Nordische Rundschau I, Braunschweig-Berlin. Hamburg 1929, seš. 5, 23—29.)
- Die Verfassungsänderung in Estland. (Zvláštní otisk z Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht IV, Berlín a Lipsko 1934, č. 3, 582—596.)
- Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928. (Zvláštní otisk z Jahrbuch des öffentlichen Rechts XVI, 168—269.) Tübingen 1928, 102 str.
- Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934. (Zvláštní otisk z Jahrbuch des öffentlichen Rechts XXII, 411—458.) Tübingen 1935, 50 str.
- Estland. Die neue Verfassung. (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht IV, Berlín a Lipsko 1934, č. 2, 438—450.)
- Estlands fremdrechtliche Gesetzgebung. (Zeitschrift für Ostrecht IV, Berlín 1930, seš. 5, 487—493.)
- Gesetze, Verordnungen und Staatsverträge betreffend die Staatsangehörigkeit in Estland. (Tamtéž, seš. 3, 261—282.)
- Tabelle der vom 19. November 1918 bis zum 31. Dezember 1930 von der Republik Estland abgeschlossenen Staatsverträge in chronologischer Reihenfolge. (Zvláštní otisk z Zeitschrift für Ostrecht V, Berlín 1931, seš. 9-10, 792—826.)
- Csekey, Stephen: Constitution and Jurisdiction. (Eesti, Estonie, Estonia, Estland. 2. vyd. Tallin 1930, 96, 104 str.) čtyřjazyčně.
- Daresté, F. R., Daresté, P., Delpech, Joseph et Laferrière, Julien: Les constitutions modernes. 4. vydání, Paříž I, 1928, 480—490; III, 1931, 125—127, 294—297.
- Die Verfassung des Estländischen Freistaats (mit Hinweisen auf die in Betracht kommenden Sondergesetze). Reval 1933, 23 str.
- Gerber, Hans: Kulturautonomie als Eigenart minderheitenrechtlicher Ordnung und ihre Verwirklichung nach der estnischen Verfassung. (Zvláštní otisk z Festschrift für Professor Träger.) Berlín 1926, 99 str.
- Gesetze und Verordnungen betreffend die deutsche Kulturselbstverwaltung. Reval 1926. 88 str. — Ergänzungen I, 1929, 89—143 str. — Ergänzungen II, 1932, 144—192 str.
- Giannini, Amedeo: La costituzione estone. (L'Europa Orientale IX, Řím 1929, č. 9/10, 309—347.) Text ústavy 340—347. Totéž v Le costituzioni degli stati dell' Europa orientale. (Publicazioni dell' Istituto per l'Europa Orientale. II. serie, XIX.) Řím 1929, 199—239.
- Headlam-Morley, Agnes: The new democratic Constitutions of Europe. Oxford 1928, 298.
- Kliemann, Artur-Tõeleid: Lineamenti di Diritto Costituzionale Estone. (Estratto dall' Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi VII, Řím 1933, sv. V, část I, 376—394.)
- Köppen: Das Danziger Staatsangehörigkeitsrecht und die Staatsangehörigkeit von Deutschland, Polen, Rußland, Litauen, Memel, Estland, Lettland und Finnland. Gdansk a Berlín 1929, 114—125.
- Korsakoff, Th.: La Constitution de la République d'Esthonie. (Institut de Sciences Administratives de Roumanie č. 14. Extrait de la Rivista de Droit Public III, č. 3-4, 501—542.) Bukurešť 1928, 44 str. Text ústavy 35—44.
- Le système constitutionnel de la République d'Esthonie. (Extrait du Bulletin de la Société de Législation comparée.) Agen 1930, 25 str.
- Langhans-Ratzeburg, Manfred: Die Verfassungen des Erdballs. Gotha 1927, 100—101.
- Laserson, Max: Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten. (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht II, Berlín a Lipsko 1931, č. 3/4, 401—429.)
- Maddison, Eugen: Die estnische Staatsbürgerschaft. Tallin 1929, 64 str.
- Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte. 2. vyd. Tallin 1930, 37 str.
- a Angelus, Oskar: Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Berlín 1928, 94 str. Komentář s textem ústavy.
- Mc Bain, Howard Lee — Rogers, Lindssay: The New Constitutions of Europe. New York 1923, 32—33, 452—464.
- Meder, Walter: Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland. (Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft VIII, 1934/35, seš. 2, 97—102.)

- Die neue Verfassung Estlands. (Tamtéž VII, 1933/34, seš. 3, 127—149.)
- Die neue Verfassung Estlands. (Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. I., 1934, seš. 4, 186—203.)
- Mintz, Moritz: Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in den baltischen Randstaaten. (Heidelbergská disertace.) Riga 1927, 142 str.
- Montfort, M. H. de. La révision de la Constitution estonienne. (Annuaire de l'Institut de Droit Public 1934, 319—324.) Text ústavy 323—324.
- Pergler, Charles: The new Constitutions of Europe. (National University Law Review VII, 1927, č. 2, 52—76.)
- Piip, A.: The Constitution of the Republic of Esthonia. (The Constitutional Review IX, Washington 1925, č. 1, 3—12.)
- Rolnik, Hirsch: Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht. Lipsko 1927, XII, 184 str.
- Rutenberg, Gregor: Die baltischen Staaten und das Völkerrecht. Die Entstehungsprobleme Litauens, Lettlands und Estlands im Lichte des Völkerrechts. Riga 1928, 156 str.
- Seraphin, H. J.: Lettland und Estland. (Sešit I. svazku Osteuropäische Länderberichte. Breslau 1927, 273—402.)
- The Estonian Year-book 1927 and 1929. Edited by Albert Pullerits. Tallin. Constitution and Government 9—45.
- Sokolowski: Parlamentarismus und Demokratie in den Ostseerepubliken Estland und Lettland. (Zeitschrift für osteuropäisches Recht N. F. I, 1934, seš. 2, 53—66.)
- Villecourt, Louis: Constitution de la République esthonienne, 15. Juin 1920. (Annuaire de Législation étrangère 2^e série, XXII, Paříž 1925, 99—109.)
- La nationalité estonienne. (Revue de droit international privé XXII, Paříž 1927, 490—508.)
- La Protection des Minorités dans les Pays Baltiques et la Société des Nations. (Pařížská disertace.) Bordeaux 1925, 136 str. Dodatek: Loi sur l'autonomie culturelle des minorités en Esthonie 123—135.
- Wlassics, Jules baron: Le Congrès Finno-Ougrien et la Constitution de l'Esthonie. (Revue de Hongrie XXI, Budapest 1928, sv. 38, 10—12.)

HOSPODÁŘSTVÍ VNITŘNÍ A ZAHRANIČNÍ.

A. VNITŘNÍ.

Chtěli-li bychom pokračovati v přehledu o vývoji a kritice našich vnitřních hospodářských událostí a navázati na situaci vylíčenou v předprázdninovém čísle Moderního Státu, musili bychom vycházeti od programového prohlášení vlády ze dne 18. června t. r. O tomto prohlášení jsme napsali, že v něm bylo ohlášeno mnoho dobrých úmyslů, ale málo konkrétních činů, a dnes jej můžeme již charakterisovati smutnými slovy: *h o s p o d á ř s k y z t r a c e n é l é t o!* Ztracené pro zlepšení zaměstnanosti, pro oživení průmyslové výroby a našeho zahraničního obchodu pomocí zlepšení vývozu.

Není příjemno posuzovati hospodářskou situaci naši a její vývoj stále nepříznivě, poněvadž pisatel těchto kritik, byť i přísně objektivních, vystavuje se v našich poměrech nebezpečí, že bude co nejdříve podezříván ze záměrného pracování — ovšem, že ne nezištného — pro určitou stranu neb instituci. Sebe povznešenější osobnosti redakčního kruhu nad takovou insinuaci nejsou zárukou proti neodůvodněnému nízkému podezření, jako jsme viděli nedávno u příležitosti projevu sekčního šéfa dra Schieszla v Hospodářské politice.

Ne snad z obavy před zlobou, ale z důvodů věcných i vědeckých upustíme tento-

Prvotřídní pánské
a dámské krejčovství

ŠMERDA A HEŘMAN, KRÁL. VINOHRADY, Fochova třída 21.
Telefon 313-15.