



Dr. F. VAVŘÍNEK:

## Úvahy o právu volebním.

### II.

#### Odpůrcové zastoupení poměrného.

Zastoupení poměrné, zásluhou nadšení jeho přívrženců, dnes ve většině států dosáhlo vítězství. Námitky jeho odpůrců odkazovány jsou jeho obhájci nejvýše již jen do dějin nauk všeobecné státovědy. Ale právě proto, že myšlenky odpůrců náležejí již jen dějinám, jest tím zajímavější, přehlédnouti ještě jednou znovu mínění starých a známých odpůrců oné soustavy a zamyslit se nad tím, zda v těch dávno známých, konservativních jejich vývodech nebylo podle naší dnešní zkušenosti přece jen trochu pravdy.

V dnešní naší soustavě volební stala se zásada zastoupení poměrného zvláště oblíbenou myšlenkou zákonodárcovou. Spatřovala se v tom zvláštní, vyšší svobodomyšlnost, zaváděti soustavu zastoupení poměrného do všech sborů zastupitelských, neboť má-li při volbách rozhodovati bezprostředná vůle lidu, musí při nich dojítí výrazu také smýšlení každé jeho části; vůle většiny i menšiny v hlasujícím shromáždění projevovali se má stejně, sněmovna jako obec jest pouze veškerost občanů v malém. Základní, stále opakovanou myšlenkou zastanců zastoupení poměrného jest, že shromáždění zákonodárné má představovati v malém přesný obraz sboru voličského, jež zastupuje. Shromáždění zákonodárné má za úkol lid představovati a zastupovati, má raditi se a pojednávali o tom, jak by došly uplatnění všechny zájmy a došla výrazu všechna mínění zastupovaného sboru voličského, jmenovitě všechna odchylná přesvědčení menšin národnostních a politických.

Současně také zákonodárství naše jalo se do důsledků a s veškerou možnou přísností zaváděti změny v názorech o tom, zda volič má na vůli k volbě přijíti či nikoliv, a ve snaze, aby v š e c h n y odstíny veřejného mínění byly zastoupeny, připustilo dokonce voliče, který neprijde, potrestat podle potřeby i vězením a proměnit jej za neúčast při výkonu o b č a n s k ý c h práv politických v pouhého trestance. O povaze práva volebního v literatuře práva parlamentárního projevovaly bývaly totiž názory dva: buď uznává se volební právo za p ř i r o z e n é právo jednotlivcovo, za jeho právo i n d i v i d u á l n í, nebo se v něm vidí v e ř e j n á f u n k c e, kterou volič má vykonávat v zájmu státu. Obojí tato pojetí pocházejí z doby francouzské »Velké Revoluce«. První pojetí vedlo k požadavku zavedení všeobecného práva hlasovacího v r. 1791 do Národního Shromáždění francouzského a při svolání konventu v r. 1792; na druhé pojetí pak zase se ukazovalo, když později v r. 1795 za ústavy direktoriální stát osoboval si oprávnění, právo voličské vázati na splnění přesných podmínek. Přirozenoprávní názor o volebním právu jako o přirozeném individuálním oprávnění dnes celkem vymizel a zbylo druhé pojetí, t. j. p r á v a v o l e b n í h o j a k o v e ř e j n é f u n k c e. Odtud zavádí se v dnešních rádech volebních p o v i n n o s t v o l e b n í, aby voličové k výkonu oné veřejné funkce pro stát mohli být také donuceni. Z původní nauky o právu volebním, jako o přirozeném nároku občanově na účast ve státních věcech, zůstalo pak uznání skutečnosti, že účast tato příslušet má v š e m způsobilým občanům státním, bez rozdílu pohlaví, pokud z práva volebního po zákonu výslovně nebudou vyloučeni. Tak došlo se postupem času k nejširšímu uznávání všeobecného práva hlasovacího, k volebnímu právu žen i vojska, k odstraňování i obmezování důvodů, vylučujících z práva volebního. P o v i n n o s t v o l e b n í má napomáhat poměrnému zastoupení v š e c h směrů veřejného mínění, neboť zaručuje, že každý zapsaný volič k volbě aspoň musí přijíti. Bude-li také skutečně volit a neodevzdá-li raději prázdnou obálku, o to již volební řád se nemůže starati.

Podpora pro soustavu p o m ě r n ě h o z a s t o u p e n í hledí se u stran politických a různých tříd společenských získati především poukazem na škodlivé účinky všeobecného práva hlasovacího, jak v četných spisech politických byly vyličený. Převážný vliv, jež všeobecné hlasovací právo přiznává velkému množství,

nese nebezpečí, že většina bude řídit se výhradně ohledy na svůj zájem. Je sice nezbytně nutno, aby zájmy všech tříd v parlamentě byly zastoupeny, ale nelze si přát, aby tam rozhodovala přání jen jednoho nejpočetnějšího stavu, jedné nejčetnější třídy, aby jejich požadavky staly se tam výhradně směrodatnými. Zájmy menšiny vyžadují aspoň stejného ohledu a stejné podpory, jmenovitě, když ti, kdož menšinu (dle počtu svého) tvoří, jsou za to zase rozhodujícími činiteli v životě hospodářském a jejich celková hospodářská situace má pak zpětné účinky také na obyvatelstvo ostatní. Tísňením průmyslu trpěly by velké zájmy hlavně tříd pracujících. Když průmyslu naloží se nesnesitelné daně většinou, složenou z kruhů dělnických, když podlomí se jeho schopnost odbytu a vývozu, vrhá tíseň průmyslová záhy zpětné účinky na třídy ostatní: roste nezaměstnanost, stoupá drahota průmyslových výrobků, zavíráním podniků zmenšuje se výnos daní státních i výše celkového národního důchodu. Čím bezohlednější bude většina, oním způsobem složená, tím dříve bude jí nastoupiti cestu zpáteční, neboť stav financí státních tak záhy přikáže. Musejí tedy zájmy velkopodnikatelů stejně také dojít zastání. Tak významné hospodářské faktory, jako je velkopřůmysl a velkoobchod, nemají být vylučovány ze zastoupení. Velké množství, jež při všeobecném hlasování rozhoduje, nemívá také většího politického rozhledu. Jmenovitě při otázkách zahraničných a branných nedostatek rozhledu a ohledu na postavení země se často projevuje.

Než tyto sliby, kterými pro myšlenku poměrného zastoupení měly být získány třídy konservativní, zájmové a národnostní menšiny, v žádné míře nebyly splněny. Slibovalo se, že při poměrném zastoupení přestane utiskování menšiny nátlakem většiny, ale místo toho došlo zase v zákonodárství našem ku stejnému panství dočasné většiny, jako kdyby zastoupení poměrného ani nebylo. Nejčetnější vládnou, prostě proto, ježto zásadu zastoupení poměrného při usnášení se sboru zákonodárného ve skutečnosti nelze provést. Sbor zákonodárný, jakožto nejvyšší představitel vůle lidové, zajisté má slyšeti a uvážiti všechny zájmy a podněty, zastoupené ve voličstvu, a i mínění menšiny, aby mohl rozhodovati s plnou znalostí věci. Ale sbor zákonodárný není zřízen a dosazen jen pro rozhovory: má usnášet se na zákonech a projevovat tak závažnou vůli národa. Usnášet zákony jest hlavním a podstatným úkolem sboru zákonodárného a toto usne-

sení zákonů nemůže se díti jinak, než většinou. Většina rozhoduje a usnáší se, jaký zákon má být odhlasován: princip majoritní rozhoduje, protože prakticky jinak zákony se usnášeti nedají. »Poměrné zastoupení« všech mínění, ve voličstvu zastoupených, je možno při pouhých sborech poradných: zde menšiny stejně mohou býti slyšeny. Ale odhlasovat jeden »zákon většiny« a druhý »zákon menšiny« podle poměrného zastoupení je nemožno. Budou tedy zákony odhlasovány vždy většinou. A ta také pvládne a ovládne stát celý.

Sbor zákonodárný jedná o předlohách vlády jen jako sbor osob, seskupený a rozdělený podle politických stran, nikoli snad jako shromáždění neodvislých osobností individuálních, z nichž každý by byl oprávněn, míti své vlastní mínění o politice, a z nichž každému by byla poskytnuta příležitost uplatnití nějak své vlastní přesvědčení a neodvislé názory o vládě a vládních předlohách. Sněmovní většina stává se hlasovacím strojem na zpracování předloh, do sněmovny vládou připuštěných. Většinu ovládá vedení. Voličové pak neposílají poslance do sněmovny snad proto, aby zde osvědčoval nějakou svoji samostatnost.

Poslanec vždy hlasuje pro svoji stranu. Tak pravomoc sboru zákonodárného přechází na výbor stran a na ministerstvo, toto táhne poslance a sněmovnu celou za sebou a celá většina sněmovni pak oddaná a věrně slouží vládě, t. j. několika vůdcům stran. Skoro polovička zákonodárného sboru, jsoucí v menšině, a tak skoro polovička zákonodárné moci vůbec nejsou žádnými zákonodárci, nebo jsou pouze trpěnými zákonodárci v nějakých bezvýznamných věcech při předlohách menší důležitosti — menšina nemůže ani zákonů dělat, ani zabránit, aby se nedělaly: je vyloučena ze zákonodárné činnosti. Ve sněmovně samé pak zpravidla vládne zásada, že hlasy jsou neměnitelné. Poslanec již z předu volí se, aby hlasoval buď pro jednu stranu a určité ministerstvo nebo proti němu.

Nelze tedy zásadu zastoupení poměrného provést do všech důsledků: menšiny budou sice ve sněmovně poměrně zastoupeny, mohou pronést své mínění o navrhovaných zákonech, ale při rozhodujícím hlasování o nich jsou nuceny podříditi se většině. Uvažovat budou sice všichni, ale rozhodovat bude na konec majorita sama, jako by menšina vůbec nebyla zastoupena. Po-

měrné zastoupení jest tedy pouze prostředkem k tomu, aby všechna mínění menšiny mohla být slyšena a uvážena, ale většina si pak bude dělat, co bude chtít. Oposiční strany mohou ostře protestovat, jejich energie, jako celé menšiny, jest bezmocna, je-li většina disciplinovaná a pevná. Každá předloha, každý zákonodárný návrh přichází před sněmovnu jako podnět ministerstva, ale zároveň jako čin a podnět celé vládní strany. Bude-li návrh zamítnut, je zamítavý výsledek porážkou nejen pro ministerstvo, nýbrž i pro všechny vládní strany a tím nepřímou i pro onu část voličstva, která vládní strany volila a z nich vybrané ministerstvo dosadila. Mají tudíž všechny strany většiny co největší zájem na tom, aby jejich vláda se co nejdéle udržela, a potlačí raději své námítky, i když by nesouhlasila s jednáním vlády. Nesmějí se rozbíhat. Ministerská rada pak neprojednává jen záležitosti národa a státu, nýbrž, poněvadž je zároveň výborem vládních politických stran, též záležitosti těchto stran. Jedná o vlivu určitého jednání vládního na poměry většinových stran a voličstva, o tom, zda při příštích volbách vláda a většina ztratí či získá svým určitým způsobem jednání. Otázky národa a státu i vládních politických stran projednávají se najednou, současně, nikoliv odděleně. Záležitosti státu i politických stran jsou zde stejně předmětem jednání a vláda s většinou jsou nerozlučně spjaty.

Při odhlasování zákonů menšiny nikdy nemohou mít žádného jiného práva, než pokusit se o to, aby samy staly se většinou, aby dostaly většinu na svou stranu; pokud se jim to nepodaří, budou při odhlasování zákonů naproti bezohledné většině zcela bezmocny. Při odhlasování zákonů vládne princip majoritní vždy neobmezeně a bezohledně.

Ovšem zbývá aspoň pro menšinu ta výhoda, že může navrhovat změny zákonů dosavadních a vydání zákonů nových; toto právo iniciativy zákonodárné může se státi prostředkem, jímž připomíná se vládnoucí majoritě, aby nedala se sváděti k přílišnému využitkování své okamžité moci. Když aspoň někde dá se navrhnouti, aby některý zákon, většinou již přijatý, předložen byl ještě hlasování lidovému, může menšina, vládne-li dostatečným počtem hlasů k podání návrhu podobného, platnost zákona, většinou již odhlasovaného, aspoň na nějaký čas odložit, když již jeho usnesení nemohla zmařit. A mohla by být naděje, že po-

měry ve voličstvu se mezi tím změnila a většina lidu vyslovila se proti zákonu.

Rovněž nesplnilo se slibované očekávání, že při zavedení zastoupení poměrného zmírní se ostrosti volebního boje, že odpadne osobní útočení na odpůrce, neboť každý kandidát i volič bude vědět, že jeho strana bude mít nárok na spravedlivý příděl mandátů podle obdržného počtu hlasů, a že pak nebude takový boj o přeběhlíky. V otázce prudkosti volební agitace zvláště proti zásadě prosté většiny při volbách a vůbec proti všeobecnému právu hlasovacímu pronášejí se také těžké výtky. Všude stupňovala se prudkost volebních zápasů, ale nelze přece říci, že vášnivost zápasu volebního byla by jedině následkem principu majoritního a všeobecného hlasovacího práva. Jednak vášnivost taková vyskytuje se i za vlády jiných menšinových soustav volebních, i za soustavy zájmové a stejně i za naší soustavy zastoupení poměrného, jednak však vášnivost či slušnost boje volebního závisí od vzdělání voličstva a jeho úrovně. Osobní napadání protivníků bývalo při volbách vždy.

Prudkost volebního zápasu zastoupení poměrné zastavit nedovede, ježto i zde každé straně stejně záleží na počtu hlasů co největším, aby mandátů měla více — žádný tedy rozdíl od soustavy majoritní. Naopak, že do sněmovny poměrným zastoupením přišlo tolik menšin, je tím větší nebezpečí, že prudkost volebního zápasu přenesla se na půdu sněmovní. Ani náš hodně přísný jednací řád nezamezil obstrukci. Spojená menšina cítila se utlačována a neviděla důvodu, proč by měla zachovávat onu ideální normu parlamentarismu, že veškeré jednání parlamentu má se dít ve všeobecném zájmu státním, nikoli ve zvláštním zájmu jednotlivých stran? Proč by neměla krajně využití všech prostředků, které se jí podávají z ustanovení jednacího řádu, a proč by ustanovení jednacího řádu, sobě příznivých, neměla využít jako vítaných prostředků mocenských, jimiž by majoritě ukázala zase svoji moc? A minorita bude ve volbě svých prostředků tím méně vybíravá a tím spíše bezohledná, čím tvrdší bude složení a hledisko majority. Konečně tím více bude minorita roztrpčena, čím hlouběji je proniknuta vědomím svého domnělého vyššího práva a vyššího mravního stanoviska naproti formálnímu oprávnění majority. Každá minorita je přesvědčena o domnělé vyšší spravedlnosti svých požadavků — každému

straníku zdá se cesta, po níž kráčí, též cestou práva — a minority vždy rády se honosí, že bojují za vyšší ideu proti přemoci.

A tak zastoupení poměrné, právě tím, že přivádí do sněmovny tolik různorodých menšin, politických a národnostních, jen obstrukci favorisuje a usnadňuje i znamená pro každého předsedu vlády a pro předsednictvo sněmovní jen novou obtíž. Vždyť menšiny dovedou bojovat také útlakem a důkladným nátlakem. Minorita může totiž práv, která jsou jí zaručena v jednacím řádu, používat nejen jako zbraní, aby něčemu zabránila, aby zamezila nebo zadržela usnesení nepřívznivá, nýbrž může svých zaručených práv užívat přímo za prostředky, aby na majoritě vynutila i pozitivní koncese. A tím jistější bude její úspěch, čím úžeji ji uvnitř spojují společné zájmy, ať národnostní, politické či hospodářské — tak za příznivých okolností a při majoritách opatrných, které samy každé chvíle mohly by se octnout v menšině, může dojít i k tomu, že vytváří se skutečné veto menšiny. Přes její hlavu většina opatrná raději svých usnesení neprovede. Nátlak působil.

Stálé stížnosti na »veto menšiny«, na stálé ustupování před tlakem menšiny, jsou i u nás. Rovněž tak neustávají stížnosti, obyčejně zástupci stran většinových pronášené, že voličstvo některých stran politických nemá dosti smyslu pro potřeby státu a jeho postavení politické i hospodářské. Odtud pak, zvláště v poslední době, vyvinula se i u nás nauka, že stát jest zcela oprávněn chrániti se proti tomu, když volební řády nezaručovaly by takovou většinu sboru zákonodárného, aby měla porozumění a smysl pro celkové postavení státu. Dokonce i zásada všeobecného a rovného práva hlasovacího mohla prý by být zase opuštěna, jen když jest naděje, že změna práva volebního zaručila by většinu, pro stát příznivou. Vždyť právo volební je právě funkce pro stát, jak o tom volební povinnost svědčí. Veškerá práva, i oprávnění voliti, jsou jen výrazem státního řádu právního. Zákonodárství státní je tedy oprávněno, právo volební uspořádati dle svého uvážení. Není zavázáno udělit je všem státním příslušníkům bez rozdílu. Vždy někteří zůstanou vyloučení. Při úpravě práva volebního rozhodne jedině zájem a účel státu, zřetel na nejvyšší zájmy státu. Zákonodárství bude zkoumati, které třídy obyvatelstva schopny jsou, aby mohly být připuštěny k výkonu práva hlasovacího. Zákonodárství státní jednalo by proti zájmům

státu, kdyby oprávnění voličské přiznávalo takovým osobám, při nichž by byla obava, že práva hlasovacího užijí způsobem, státu nebo obecnému dobru a zájmům veškerenstva státního nebezpečným. Otázka, jaké volební právo má být v konkrétním státě zavedeno, nemůže být rozhodována ze stanoviska předem zaujatého, a s všeobecného, zásadního hlediska, nýbrž jedině podle úvah o politické účelnosti či užitečnosti v daném případě. Tyto poučky, ve kterých pomalu se ztrácí celá dosavadní nauka o svobodách občanských a významu práv politických, rozhodně nenáleží již do svobodomyšlných učení o státě, a sotva lze se mýlit, řekne-li se, že ukazují přímou cestu k absolutismu diktatury.

Zastoupení poměrné právě myšleno bylo jako osobní právo jednotlivcov, které by mu umožnilo vyjádřiti volně své odchýlné přesvědčení politické. Takto mělo se uskutečniti zastoupení menšin, t. j. zastoupení oněch občanů, kteří mají jiné přesvědčení, než většina. Než při dnešní naší soustavě zastoupení poměrného odňato je občanům právo, určovati si volně své zástupce: ve skutečnosti přešlo právo ono na výbory politických stran v jednotlivých krajích volebních. Volič nemůže dát hlas, komu by chtěl, a tak často dnes nejlepší mužové národa při poměrném zastoupení stojí stranou. Vždyť tak těžko je jim se do sněmovny dostat. Mnoho malých stran má mnoho velitelů a podvelitelů, a strany musí přece především hlasovati pro své vůdce. Na velké muže národa není místa, zvláště když sotva mohou přísahati na prapor některého dílčího a úzkého programu stranického. Ještě kdyby volebním okresem byl obvod celé země, bez vázaných listin voličských, měl by vynikající muž snad naději, že aspoň mezi voličstvem celé země najde se proň dostatečný počet hlasů, aby mohl býti zvolen. Ale v jednotlivých menších okresech volebních rozhodují ctižádostivé veličiny místní a výkonné výbory organisací politických stran; tam budou volit toho, koho jim pošle výkonný výbor, a ten zase musí mandátem odměnit především organizační pracovníky ve stranách. Odtud velkých mužů národa bývá ve sněmovnách tak málo. A dát se využítkovat k zastávání různých požadavků stranických, to muže, proslavené v oborech života duševního, také příliš neláká.

Je vždy nevypočítatelnou, pod čí vliv řady voličstva se dostanou, komu podlehnou. Všeobecné právo hlasovací má demo-



kratický ráz, může působit demokraticky; ale může také při něm demagogie slavit velké vítězství; nebo zase mohou hrát při něm úlohu značnou osobnosti, které nemají schopností jiných, než řečnickou; nebo zase všeobecné hlasovací právo nikterak nevádí silné ruce energických státníků a takřka despotismu některých oblíbených vůdců stran nebo členů vlády. Mezi obyvatelstvem málo vzdělaným a nevalně inteligentním, jež má malou schopnost utvořit sobě samostatný úsudek, zase dobře se může dařiti i živlům reakcionářským; známo, jak státy obávaly se vzrůstu elementů konservativních zavedením všeobecného práva hlasovacího a volebním právem žen! Těmto obecně známým a často vytýkaným nedostatkům všeobecného práva hlasovacího mělo se právě odpomáhati zavedením zastoupení poměrného. Očekávalo se, že politické strany dají na své kandidátní listiny již ve svém zájmu dostatečný počet zástupců vzdělaných a schopných, aby jejich posuzováním umožnila se kontrola vlády a jejich vyškolenou spoluprací usnadnila se celá činnost zákonodárná a sněmovní. Strany však takových osobností většinou nekandidují, obávajíce se, že jejich názory příliš jsou vzdáleny lidovému množství, než aby se mohlo počítat, že dojdou u množství ohlasu i souhlasu. Kdo v širokém proudu veřejného mínění umí dobře plavat, kdo dobře se pohybuje v denních otázkách všednosti a prostřednosti, kdo se umí rychle přizpůsobovat všem změnám a náladám lidové duše a mínění obecného, ten má mnohem větší vyhlídky a naděje na zvolení, než osobnosti s rozhledem státnickým a vědomé politické zodpovědnosti. Ani tedy zastoupení poměrné u nás nemělo a nemá příznivý vliv na úroveň parlamentu — působí spíše v zájmu prostředních talentů, než pro lidi vynikající, a vážnost sborů zákonodárných tím trpí.

Co do usnášení se sboru zákonodárného při hlasování o zákonech není tedy, jak z praktické zkušenosti jest vidno, žádného rozdílu mezi volební soustavou většinovou a mezi poměrným zastoupením. Většina rozhoduje stejně, ať podle jakékoli soustavy složen jest sbor zákonodárný. Na konec při hlasování o zákonech menšiny budou obětovány stejně, jakoby ani vůbec nebylo poměrného zastoupení. A bude-li většina pevná a bezohledná, nebude spolupráci a spoluúčast menšiny nikde ani vidět. Většina ji vždy prostě přehlasuje. A k čemu tedy zavádět tak složitý způsob zastoupení poměrného, když na konec vždy

musí rozhodnout většina? Jakoby by menšiny ani nebylo? Stačil by stejně dřívější jednouchý způsob majoritní k témuž výsledku!

Jen že je zde přece ještě jeden důležitý a nepříznivý rozdíl: při prosté soustavě většinové se většina pro usnášení zákonův opatří poměrně lehce, při zastoupení poměrném však sestavení pevné většiny je spojeno se značnými obtížemi. Dojde se zde tudíž téhož výsledku cestou obtížnější a zdlouhavější, zmaří se mnohem více energie, neboť tolik malých stran se těžko ovládá. Také celá práce zákonodárna jest při poměrném zastoupení mnohem složitější. Všechny strany politické při poměrném zastoupení mají si být rovny v tom, že každá strana má obdržeti takovou část zastoupení, jaká odpovídá její početní síle. Váha většiny má být vyrovnávána na prospěch odpovídajícího zastoupení menšin. Jakmile posílí se váha menšin a do sněmovny místo několika velkých stran přijde celá řada drobných stran s různými dílčími programy a požadavky, objeví se hned při každé příležitosti různosti mínění. Každá zákonodárna předloha podrobena bude ihned nejružnější kritice malých stran, nastane trapné vyjednávání, jak předlohu přizpůsobit jejich přáním a zcela protichůdným požadavkům podle jejich dílčích a místních programů. Bude-li předloha zákona na konec přijata po obtížném vyjednávání se všemi drobnými stranami a frakcemi, bude v ní plno změn, které si tam prosadili neskromní vůdcové stran, žádající za všechno hned koncesi a kompensaci. Zákon sestaven bude z koncesí řadě malých stran vládních, nemajících o sobě většiny, jeho znění podávati bude spíše přehled menšinových kompensací, odměn, které menšiny obdržely za své hlasování. Bude plno úchylek od původního znění, smysl zamýšleného zákona bude změněn proti duchu, jímž proniknutí byli jeho vůdcové; nemožno bylo důsledné propracování jednotných vedoucích zásad. Soulad jednotlivých článků zákona jest zcela porušen, neboť v samém znění jeho nutno bylo smířiti všecky touhy všech drobných vládních stran a co možno je uspokojiti. Zákon, jenž všechna různá stanoviska má usmířiti, bude rozvláčný a těžkopádný, po případě úmyslně nejasný, aby vyhovělo se každému a s každým požadavkem uzavřel se kompromis.

Pro práci zákonodárnou zastoupení poměrné znamená jen stálou nutnost kompromisu. A taková práce zákon-

dárná přece jen jest hodně daleka obvyklého řízení, že zákon má být výrazem svrchovanosti lidu a prohlášenou vůlí národa. Ani nelze říci, že zákon, usnesený takto na základě koncesí a kompromisů menšin, odpovídal by ideálnímu obrazu všestranné a nestranné spravedlnosti. Rovněž nedá se tvrditi, že by kompromisy menšin, z jejichž vyjednávání zákony při poměrném zastoupení vznikají, zabraňovaly snad nějak spolehlivě předčasným, ukvapeným a překotným změnám stávajícího řádu právního a že tedy poměrné zastoupení by bylo prostředkem, který zabraňuje přehlednosti v pochodu zákonodárném. Příkladů unáhlených a nerozvážných zákonů ze země poměrného zastoupení je také dosti. K tomu, aby pokrok se neukvapil, slouží soustava dvou sněmoven — dobře složený senát ať má na starosti, která zabránit nerozvážným zákonům! Má-li se o to starati senát, není třeba z důvodu zabránění překotným změnám uchýlovati se ku složitému způsobu poměrného zastoupení do sněmovny poslanecké a činiti celou práci zákonodárnou tak obtížnou a trudnou. Vyskytují se skutečně hlasy, které požadují, aby zavedla se neslučitelnost soustavy dvou sněmoven čili soustavy dvojkomorové se zastoupením poměrným: tam, kde mají senát, je dostatečně postaráno o rozvážné a spravedlivé zákony, není tedy třeba dvojího a druhého prostředku, totiž poměrného zastoupení ještě. Mít senát jako horní komoru a zavádět k tomu ještě zastoupení poměrné, to nazváno bylo kdysi »organisovati nepořádek« a jej zdvojnásobiti, zaváděti zmatky umělé a chtěné. A tím nebezpečnější je poměrné zastoupení v zemi, kde žádné pravé většiny ve voličstvu není, kde není žádné silné a velké politické strany, nýbrž kde politické strany tak jsou roztržštěny a tak četné, že každá z nich může představovati pouze malý zlomek celkového počtu voličstva. O jednotě lidové vůle nelze zde mluvit.

Ústava naše nepochybně hleděla založiti a udržeti převahu hlavně sněmovny poslanecké nad mocí výkonnou, nad ministerstvem. Sněmovna poslanecká má mít ve své činnosti zákonodárné zajištěnu převahu jednak nad komorou horní, nad senátem, jednak však má vésti svoji parlamentární vládu, jejíž postavení má být založeno ve stálé důvěře sněmovny. Důvěra jest podmínkou. Než »dobrodiní kompromisu«, které stoupení poměrného zastoupení rádi vyhlašují za jeho přednost, vede-

namnoze k jiným důsledkům. Roztržštěnost politických stran s různorodými programy, kde stále jen se musí vyjednávat o kompromis mezi menšími vládními stranami, vedla k tomu, že politické strany jsou na konec rády, když se jich vláda ujme a celou sněmovní práci sama vede, sama dává podněty a stará se o řádný chod. Tak převaha poslanecké sněmovny nad ministerstvem působením tohoto vývoje omezuje se záhy vzrůstem vládních mocí: ministři, které sněmovna ráda považovala za své sluhy, v mnohém směru stali se jejimi pány. Ministerstvo stalo se na konec mocnější než sněmovna a převzalo již samo mnohá oprávnění, o kterých se poslanecká sněmovna domnívá, že je dosud jejich majitelkou. Ve skutečnosti nedělají zákony již ani obě sněmovny ani poslanecká sněmovna, nýbrž nové zákony dělá ministerstvo samo se schválením většiny sněmovní a po případě za prudkého odporu menšiny. Ministerstvo prostě pro zákony, které si samo vyrobilo, hledá si dodatečně samo schválení většiny sněmovny poslanecké. President republiky nemá s věcí co činit, senát málo, protože celkem všechno schvaluje, leč že výjimečně, v případech skutečně ukvapených, svojí omezenou a zřídka vykonávanou mocí president nebo senát mohou pouze zdržet počátek platnosti navržených zákonných opatření. Ministerstvo je takto samo skutečným orgánem zákonodárným, pokud může spoléhat na podporu své parlamentární majority pro každý svůj zákonodárný návrh či projekt a pokud majorita drží pohromadě.

Tříštěním politického přesvědčení při poměrném zastoupení povzbuzuje se vznik drobného politického sektářství. Stále opakované rčení zastanců zastoupení poměrného, že při něm žádný hlas se neztratí, zvyšuje jen sebevědomí i malé politické sekty, že na svůj počet hlasů nějaké mandáty uloví a že pak, ať ve vládní straně, ať v opozici, bude jazýčkem na váze, činitelem, s nímž se musí vyjednávat. Nebude pak konce touhám po sektářství a celá sněmovna se promění ve shromáždění, kde budou jen nekonečné rozhovory o víře jednotlivých sekt. Poměrné zastoupení, když vytvořilo tolik stran malých, začne vytvářeti uvnitř stran také zvláštní »menšinové smýšlení« — zastoupené menšiny přestanou se ohlížeti na složení celkového státního obyvatelstva a požadují, aby zákonodárství řídilo se jejich politickými předsudky. Vznikají tak zákony, vyhovující stanovisku menšin, ale odporující přesvědčení velké většiny obyvatelstva,

jež při poměrném zastoupení vůli svoji prosaditi nemůže. City většiny voličstva obětovány jsou pánovitosti srozuměných menšin.

Také skupiny takových menších politických stran ve sněmovně sotva budou dosti spolehlivou oporou pro vládu, aby dobře hájila zájmy obecné, zachovávala dobrý řád veřejný a udržovala spravedlnost. Rozdrobené menší strany, vzniklé poměrným zastoupením, nemohou nikdy tak pomáhati vládě při plnění státních úkolů, jako může pevná většina, dodávající ministerstvu autoritu a sílu. Ale při poměrném zastoupení nejsilnější strana nemá míti žádné přednosti před ostatními. Nepříznivé účinky vykonává zastoupení poměrné ještě v jiném směru. Sněmovna není povolána jen k činnosti zákonodárné, nýbrž má také vládu kontrolovati, má ji však také udržovati, upevňovati a tam, kde toho zájem státní žádá, posilovati. Musí-li vláda o každé otázce pracně vyjednávat s celou řadou drobných stran, tvořících často jazýček na váze, zmaří se mnoho sil stálým vyjednáváním se ctižádostivými vůdci jednotlivých frakcí, z nichž každá s ohledem na své voličstvo staví jiné požadavky. Neboť malá strana chce růst. Nejen že tímto stálým vyjednáváním o kompenzace nikterak neposílí se postavení vlády, když každé chvíle některá frakce hrozí přeběhnout do nepřátelského tábora, nýbrž má to i špatný vliv na celou státní správu, protože vláda, která sama nesedí pevně, nemůže vyvinouti ani dostatečné energie naproti svým podřízeným úřadům. Jaká pak energie, když vláda každé chvíle pro odpor nějakého několikačlenného klubu jest na odchodu? Proč poslouchat, když se neví, kdo za měsíc přijde?

Dalším nepříznivým účinkem jest, že strany politické zvykly si poměrného zastoupení, které původně bylo myšleno jen pro volby do sborů zákonodárných, užívati též pro dosazení nejvyšších orgánů moci výkonné, t. j. pro složení vlády. Každá vládní strana má obdržeti poměrně tolik ministerstev, kolik čítá poslanců. Když pak vládní většina složena jest z několika stran malých, podělí se o ministerská křesla poměrně všechny ony drobné strany, takže na každou přijde po jednom, dvou, třech ministerstvech. Vláda celá je pak zase jen dalším zastoupením oněch malých stran. To znamená: kabinet, ministerstvo, nemůže nikdy vykazovati stejnorodost, členy téhož programu a přesvědčení. Vláda bude různorodá, kde každý druhý, třetí člen náleží jiné straně a má jiný stranický program.

A nyní každý ministr chce a bývá také svými straníky na to upomínán, aby ve svém odboru státní správy prováděl program politické strany, již náleží. Když pak deset ministrů provádí, každý ve svém odboru státní správy, různorodé programy jednotlivých svých politických stran, nebude ve státní správě jednoty. Schází jednotné přesvědčení osobností, scházeti bude jednotné vedení odborů, odbory se budou rozbíhati podle toho, které politické straně právě připadly, jeden spravován bude konservativně, druhý radikálně, až se budou moci i navzájem potíratí. Síly a autority to vládě nedodá, harmonie mezi členy vlády také se tím nepovznáší — ministři budou spolu harmonovati snad jen, pokud spolu zasedají v ministerské radě, sotva však již na schůzích mezi svými voliči.

Účinky zastoupení poměrného na složení moci výkonné, t. j. vlády, nebývají tedy nikterak příznivé; musí-li každá, i drobná vládní strana, mít také svého ministra, jest tím nejen rozrušena jednotu a stejnorodost společné státní vlády, nýbrž udržují se také v chodu ministerstva malá a zcela zbytečná. Musí-li tolik žádostivců z jednotlivých stran být poděleno ministerstvy, bude ministerstev zbytečně mnoho, větší souvislé odbory rozdrobí se na odbory menší, záležitosti správní procházeti budou rukama několika ministerstev místo jediného, správa se zdrazí a stane se zdlouhavou. O drobných věcech administrativních bude se často musit vyjadřovat několik příbuzných ministerstev, která by vlastně měla být sloučena v jeden odbor. A stálé jednání a dohodování se mezi několika ministerstvy není také vždy lehká práce. Jednak ve vládě různorodé vždy se najdou ministři, kteří s ohledem na voličstvo svých politických stran svojí nepovoleností rušiti budou jednotu, důsledný postup a solidárního ducha vlády; jednak čím více se jich o věci radí, hledajících nějaké kompromisní řešení, které by uspokojilo všechny strany, tím vyřízení bude horší. Vláda pak těžko své poslání plní.

Přívrženci zastoupení poměrného ukazují ještě na jiné výhody, které prý přináší tato soustava. Při principu majoritním, vyhraje-li většina při volbách, má k dispozici a k zadávání hojnost úřadů, míst čestných, vlivných, ve všech oborech státní služby, ve státních podnicích a ústavech. Vítězná většina obsazuje tato místa výhradně svými stoupenci podle zásady: »Kořist vítězům!« Zastoupení poměrné rozdělení toto lépe upravuje: místa

se nerozdělují pouze mezi straniky většiny či jedné strany, nýbrž prý bude v rozdělení míst více rovnosti a slušnosti, když místa rozdělena budou mezi několik stran, poměrně, podle počtu jejich přívržencův a podle jejich velikosti a důležitosti pro politiku státní a vládní. Je to tedy spravedlivá a slušná prý oprava či korektura toho, aby většina si nerozebrala všechny funkce sama. Strany politické jsou nuceny pak o rozdělení míst uzavírat stálé kompromisy, musí se stále vyjednávat o tom, které z větších či menších stran určité místo připadne, a tím budí se mezi stranami duch solidarity a souručenství. Duch tento vede prý pak k větší snášlivosti vzájemné jednotlivých stran politických. Strany nemusejí se již navzájem přesvědčovatí způsobem parlamentárním o výměně svých politických názorů, nýbrž stačí, když prosté podle klíče se dohodnou, které z nich určitá místa se přidělí. Tím zamezí se bezohlednost principu majoritního, aby většina či nejsilnější strana v zemi obdržela všechno a minorita či menší strany nic. Jednotlivé strany podle poměrného zastoupení podělí se spravedlivě o ministerstva a úřady, jako akciové společnosti na valných hromadách rozdělí mezi akcionáře členství správní rady společnosti.

Zlý a zjevný účinek onoho poměrného rozdělení jest ovšem v tom, že jednotlivé strany se při rozdělení dostanou snadno do prudkého sporu. Vznášejí stále větší a větší nároky a nebude-li jim vyhověno, nařikají, že bylo jim ukřivděno, buď že obdržely ministerstvo méně důležité nebo málo míst v ústavech či bankách státních. A tak na místo očekávané snášlivosti zbudě zlé roztrpčení a souručenství stran malých se zase rozpadne. Osobní věci jsou choulostivé. A sbor zákonodárný, ve kterém skupina žárlivých stran podle poměrného zastoupení si rozdělují místa a úřady, jistě málo bude způsobilým k tomu, aby vykonával nějakou účinnou kontrolu nad vládou — vždyť ministři jsou stranníci týchž politických stran a osobní přátelé vlivných jejich vůdců. Strana pak svému ministrovi dovede také něco odpustit; malé překročení rozpočtu státního neuvede stranu ministrovu do rozpaků. Strana přece není stát, který to zaplatí.