

BOHUMIL BAXA:

Změny ve státním a politickém zřízení republikánských států evropských od skončení světové války.

(Výtah z větší práce; psáno v červenci 1933.)

Konec světové války přinesl s sebou vedle dalekosáhlých změn rázu zeměpisného i pronikavé změny ve státní formě celé řady států evropských. Celá řada monarchií padla, a na jejich místo nastoupily republiky. Není bez zajímavosti, že státní forma monarchická padla v těch státech monarchických, které byly vybudovány na principu monarchickém. Naproti tomu monarchické státy, které byly vybudovány na principu demokratickém, svou státní formu podržely přes to, že i zde v převážné míře bylo nutno takřka poznovu stát budovati (Belgie, Rumunsko, Jugoslavie).

Republikánské státy evropské, po světové válce vzniklé, resp. přetvořené, přijaly, nepřihlížíme-li ovšem k sovětskému Rusku, šmahem typ francouzský, t. j. typ republiky parlamentní. Kdežto však parlamentní režim v republikánských a monarchických státech, které již před světovou válkou přijaly soustavu parlamentní, jest vybudován nikoli na ústavní listině nebo na jinakých zákonech, nýbrž (jen) na ústavních zvyklostech — výjimku z toho činilo do určité míry jen Turecko podle ústavy, revidované v roce 1876 — republikánské státy, nově vzniklé, daly určité, lze říci stěžejní, zásady soustavy parlamentní přímo do ústavní listiny. (Odtud odlišujeme také parlamentní státy starého režimu a parlamentní státy režimu nového.)

Není ovšem v ústavních listinách těchto států republikánských výslovně stanoveno, že tu jde o republiku parlamentní. Čteme sice v ústavních listinách těchto států šmahem, že veškerá moc ve státu vychází z národa, místy také, že dotčený stát jest republika demokratická a pod., nikoli však, že dotčený stát jest republika parlamentní. Výjimku z toho činí, pokud mi známo, jen ústava albánská z r. 1925, která v čl. 1 stanoví: »Albanie jest republika parlamentní, mající v čele presidenta. Svrchovanost vy-

chází z národa.« (Ustanovení toto bylo převzato do ústavy z roku 1928, která zavádí státní formu monarchickou; čl. 1 této ústavy stanoví: »Albanie jest monarchie demokratická, parlamentní a dědičná.«)

Parlamentní republiky evropské nemají v zásadě stejnou skladbu. Rozlišujeme je na republiky presidentské a na republiky s hlavou státu sborově organisovanou neboli nepresidentské. Do druhé kategorie spadají všechny státy, resp. země německé, vyjímajíc ovšem říši německou, do kategorie prve uvedené náležejí republiky ostatní. Doložiti sluší, že švýcarsko jest rovněž republikou nepresidentskou, a to nejen švýcarsko, jakožto stát spolkový, nýbrž i jednotlivé kantony švýcarské. Avšak švýcarsko není republika parlamentní a nespadá tudíž v rámeček těchto úvah.

Ústavní skladba v těchto parlamentních republikách vykazovala však další odlišnost. Parlamentní režim zajisté přináší s sebou nejen úzkou součinnost parlamentu jakožto orgánu po výtce se usnávajícího a vlády jakožto orgánu po výtce výkonného, nýbrž i značnou závislost vlády na parlamentu: osud vlády jest dán v ruce parlamentu; stačí projev nedůvěry se strany parlamentu, a vláda padá. Ale utvoření vlády nespadá v pravomoc parlamentu; to jest věc hlavy státu. V tomto směru odlišovaly se dva státy: Československo a Rakousko. V Československé republice podle prozatímní ústavy čís. 37/1918 (§ 14) vládu volilo Národní shromáždění; v Rakousku podle čl. 70 ústavy z r. 1920 spolkovou vládu volila národní rada na návrh, učiněný hlavním výborem národní rady. To byla již nikoli soustava parlamentní, nýbrž skutečná vláda parlamentu. Odlišnosti ty však již zmizely. V Československu již novelisovaná prozatímní ústava čís. 271/1919 odstranila právo Národního shromáždění voliti vládu a dala právo jmenovati a propouštěti vládu prezidentu republiky. V Rakousku však teprve druhá novela ústavní z r. 1929 změnila čl. 70 ústavy potud, že spolkový prezident jmenuje spolkového kancléře a na návrh tohoto ostatní členy vlády spolkové. Tím skutečná vláda parlamentu odpadla a soustava parlamentní nabyla v parlamentních republikách evropských celkem stejných forem. Ovšem právo parlamentu voliti, v různých arci modifikacích, vládu zůstalo podle ústavy nedotčeno v německých státech, kromě říše německé; jest to důsledek skutečnosti, že německé státy jsou, jak již výše

bylo řečeno, republiky nepresidentské. (Jak se však nyní vytváří věci v těchto státech v důsledku zmocňovacího zákona z r. 1933, jest arci otázka jiná.)

Ještě jednu odlišnost dlužno zaznamenati. Některé parlamentní republiky přijaly instituce t. zv. demokracie přímé (referendum, lidové veto, lidovou iniciativu). Jsou to Německo, německé státy, Rakousko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Španělsko (podle ústavy z r. 1931). Naproti tomu jiné republiky po vzoru Francie přijaly formu demokracie čistě zastupitelské; jsou to: Československo, Albanie, Finsko, Polsko, Řecko.

Začátky parlamentních republik evropských se vyznačují naprosto převahou parlamentu, a to i v těch republikách, kde nebyla nastolena přímo vláda parlamentu. Stav tento zůstal beze změny, lze říci, toliko ve Francii. Zde již dávno před světovou válkou se přes výslovné znění čl. 5 ústavního zákona z 25. února 1875 o organizaci veřejných mocí ustálila ústavní zvyklost, že sněmovnu poslaneckou nelze rozpustiti. Tím ovšem jest porušena rovnováha mocí ve státu, neboť moc vládní a výkonná, nemohouc čeliti parlamentu právem rozpustiti sněmovnu poslaneckou, upadla do naprostého a pro celý veřejný život nezdravého područí parlamentu.

V ostatních parlamentních republikách lze pozorovati úpadek moci a váhy parlamentu. Úpadek ten se nám jeví celkem v trojím směru:

1. veškerá moc ve státu se dostává do rukou jedné politické strany, která nastoluje v podstatě již úplnou diktaturu; parlament, zůstává-li ještě ovšem, je tu jen k tomu, aby diktaturu tuto kryl, ač-li toho vůbec jest třeba;

2. právní stav zůstává sice beze změny, ale vlivem skutkových okolností politické strany dostávají do té míry státní moc do svých rukou, že parlament jest již toliko pouhým vykonavatelem vůle výkonných výborů politických stran scil. vládních; vzniká stát politických stran;

3. důsledkem změn právního řádu, v prvé řadě ovšem změny ústavy, posiluje se moc vládní a výkonná značně na úkor parlamentu.

Ad 1. Stav tento nastal po výtce v Německu. Zde již delší dobu bylo zjevné, že dosavadní parlamentní soustava, která ostatně

německému národu byla vždycky cizí, není vůbec schopna života. Svědčila o tom skutečnost, že se častěji používá čl. 48 ústavní listiny (právo říšského presidenta činiti nutná opatření k udržení veřejného řádu a veřejné bezpečnosti, po případě i s použitím branné moci) a zejména v r. 1932 příliš časté rozpouštění říšského sněmu přes jasné znění čl. 25 ústavní listiny. Konečně zmocňovací zákon, letošního roku vydaný, učinil tomuto nejistému stavu rázem konec. Říšský sněm, většinou značnější, než jak jest v ústavě předepsáno, přenesl veškeru moc ve státu v podstatě na vládu a tím dal také na jevo svou naprostou nemohoucnost. Tím parlamenty nejen říšský, nýbrž i ve všech ostatních zemích, jakož i ústavy říšská a zemské ztratily svůj základ, nastolena jest úplná diktatura, kterou provádí nyní jen jedna politická strana. Nejvýznamnější při tom jest, že tu nelze mluvit o revoluci v právním smyslu, poněvadž zmocňovací zákon byl, jak již bylo řečeno, vydán pochodem a způsobem právně zcela ústavním. (Že zde ve značné míře táhl příklad italský, lze pokládati za jisté. Přes to mezi událostmi v Itálii a událostmi v Německu jsou přece jen více méně značné rozdíly. V Itálii režim fašistický byl nastolen revolucí (pochod na Řím), vlády ve státu se zmocnila sice také jen jedna politická strana, velká fašistická rada, zřízená zákonem čís. 2693/1928 jest nejvyšším orgánem ve státu, ale parlament italský o dvou komorách zůstává právně v plné své činnosti i pravomoci, byť i politicky stál v úplném područí velké rady fašistické. Nadto i režim italský se nevyznamenává takovými násilnostmi, jako dnešní režim německý.)

Ad 2. Přímo typický příklad toho jest v republice československé. Braunias (Das parlamentarische Wahlrecht, 2. Band, Berlin u. Leipzig 1932, str. 21) praví: »Československo snad v nejvyšší míře rozvinulo stát stran. Jedna strana má klíče státní moci ve svých rukách a přizve jen tolik jiných stran, kolik jest nutno k vyplnění většiny. Podle klíče stran rozdělí se (ministerská) křesla a pak se činí pokus jako směrnici vládní politiky ustaviti linii, která nejméně odporuje zvláštním zájmům koaličních stran.«

Nelze tvrditi, že by tento úsudek byl nebyl správný. Revoluční Národní shromáždění, volební řád v instituci přísně závazných kandidátních listin, ve valné míře i nedostatečná ener-

gie Národního shromáždění, jakož i naprostý nedostatek institucí t. zv. demokracie přímé daly politickým stranám, které jsou přece organisace mimoústavní a mimozákonné, do rukou značnou moc ve státu a povýšily je nepřímou již za jakési orgány státu. Národní shromáždění upadlo do silného područí politických stran a stalo se v podstatě již vykonavatelem výkonných výborů politických stran. Všechny důležitější věci se projednají nejprve ve výkonných výborech vládních stran politických a v Národním shromáždění se pak odhlasují. Členové Národního shromáždění přes jasné znění § 22 ústavní listiny jsou vázáni příkazy danými jim jednak výkonnými výbory jejich politických stran, jednak parlamentními kluby. Nad tím, aby členové Národního shromáždění byli poslušni těchto příkazů, bdí volební soud. Jest tu úplný t. zv. imperativní mandát. Republika československá jest stát politických stran, takže vzhází vážná otázka, zda tu jde již nikoli o demokracii, nýbrž o oligarchii výkonných výborů politických stran.

Ad 3. Změnou právního řádu posiluje se moc výkonná. Příkladem lze uvést:

V Polsku došlo v květnu r. 1926 k ústavnímu převratu, jehož důsledek byl vynucená demise dosavadního presidenta republiky. Na to pak revidovaná ústava ze dne 2. srpna 1926 posílila pravomoc presidenta republiky a vlády na úkor parlamentu. Presidentu republiky byla zejména přiznána: podle čl. 26 výlučné právo rozpustiti i sněm i senát, ovšem z téhož důvodu jen jedenkrát; podle čl. 25 právo vyhlásiti rozpočet jako platný zákon podle návrhu vládního, když ani sněm, ani senát se na něm v předepsané lhůtě neusnesly; podle čl. 44 právo vydávati v nutném případě po dobu od rozpuštění sněmu a senátu až do opětného sejití se sněmu nařízení, mající moc zákona, ovšem za určitých předpokladů rázu formálního i hmotného; podle téhož článku může býti jemu zákonem přiznáno právo vydávati nařízení, mající moc zákona po dobu a v mezích, dotčeným zákonem určených, ovšem s vyloučením práva měniti ústavu. Vládě jest zejména podle čl. 25 přiznáno právo nařizovati výdaje a vybírati dávky v mezích rozpočtu z roku minulého, když sněm jest rozpuštěn a rozpočet pro měsíce, které předcházejí sejití se nového sněmu, není odhlasován.

V Rakousku druhá ústavní novela z r. 1929 posílila právní

postavení spolkového presidenta jednak obecně tím, že spolkový prezident jest nyní volen nikoli spolkovým shromážděním, nýbrž celým národem, a to na dobu šesti let, nikoli, jako před tím, na čtyři roky, jednak zvláště tím, že jmenuje a propouští spolkovou vládu, dále že jemu přísluší právo rozpustiti národní radu, ovšem z téhož důvodu jen jedenkrát, konečně že v nutném případě a na dobu, kdy národní rada není shromážděna, může za určitých předpokladů rázů formálního i hmotného vydávati nařízení s prozatímní mocí zákona.

V Litvě státní převrat z r. 1926 přivodil rovněž posílení moci vládní a výkonné proti parlamentu. Nová ústava z r. 1928 byla dokonce v době, kdy parlament byl rozpuštěn a nové volby nebyly dosud provedeny, vyhlášena vládou z její vlastní pravomoci.

Příklady zde uvedené dávají doklad toho, že se vzájemný poměr mezi parlamentem a mezi vládou nejen vyjasňuje, nýbrž zajisté i ustaluje. Převaha parlamentu upadá a dostavuje se, kromě případu ad 1. uvedeného, jakási rovnováha mocí ve státu. Myšlenka, hlásaná francouzským státovědcem Montesquieuem, se uplatňuje nadále, ovšem ve formě poněkud změněné a novým poměrům politickým přizpůsobené. Parlament jest čím dále tím více zatlačován do původní a vlastní své pravomoci jakožto orgánu se usnášejícího a kontrolního, a vlastním představitelem moci vládní a výkonné zůstává vláda.
