

Úřad presidenta republiky.

Zároveň příspěvek ku kritice parlamentárního režimu.

Jan Čaha.

Použitá literatura: Hatschek, Allgemeines Staatsrecht II. Sbíрка Göschen; Laveleye, Gouvernement dans la démocratie (Vláda v demokracii), český překlad v Knihovně rozhledů 1897; Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika; Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik. — Tato dvě poslední díla byla vydána ve sbírce: Das öffentliche Recht der Gegenwart vydávané Jellinkem, Labandem a Pilotym.

I. Úvod.

O úřadu presidenta republiky nedá se diskutovati, aniž bychom se nedotkli všeobecných zásad demokracie.

Hlavní zásadou moderní demokracie a to každé demokracie bez rozdílu formy jest svrchovanost národa, což znamená, že konečné rozhodnutí ve všech důležitých státních akcích přísluší lidu; v monarchiích má poslední slovo panovník. Zásadu tuto vyslovil v osmnáctém století Rousseau ve spise »Contrat social« (Společenská smlouva). Zásada tato nalezla v osmnáctém století širokého ohlasu zvláště proto, poněvadž negovala teorii o božském původu autority. Význam její spočívá v tom, že stala se základní myšlenkou velké francouzské revoluce.

Teorie sociální smlouvy jest již dávno překonána, avšak zásada svrchovanosti trvá dále. To proto, že kořen její spočívá ve zdravém lidském rozumu; poněvadž veřejná moc jest v zájmu všech individuí tvořících národ, odpovídá úplně lidskému rozumu, aby dotyčné záležitosti byly rozhodovány všemi interesy. Zařízení podepřená o veřejné mínění jsou stálejší než zařízení udržovaná mocí; veřejné mínění jest tím opravdovější, čím větší část národa na něm participuje. Možnost participovati na veřejném mínění zračí se nejlépe v možnosti účastnit se moci veřejné. Jest tedy spravedливо, aby co možná největší část národa nebo lépe řečeno národ sám měl v rukou veřejnou moc.

Z důvodů technických však není možno, aby národ sám vykonával všechny funkce, které jsou výronem svrchovanosti národa. Celistvý národ nemůže všemi jednotlivci současně dá-

vati zákony a je vykonávati; jest mu zapotřebí jistých orgánů. Národ má tedy orgány, které zákony dávají, a má jiné orgány, které je vykonávají. Tyto orgány jsou sice od sebe odděleny, avšak svoji kompetenci vykonávají za národ celý. Toto rozdělení jednotlivých funkcí vyplývajících z jediné moci svrchované příslušející národu, jmenujeme oddělení moci; jest to jakási dělba práce z důvodů technických i ekonomických. Jednotlivé funkce jsou pak: zákonodárná a výkonná v nejširším slova smyslu. K této poslední náleží též funkce soudcovská. Teorie z pravidla však rozlišuje funkce: zákonodárnou a exekutivní v užším smyslu a soudcovskou. Dle toho pak, v jakém poměru nacházejí se k sobě orgány těchto jednotlivých funkcí, rozeznáváme různé formy demokracií. Soudcovská moc však jest ve všech ústavních formách opatřena jakousi neodvislostí od ostatních moci; přichází tedy v úvahu hlavně poměr exekutivy k legislativě. Dle tohoto poměru pak rozeznáváme trojí typ moderní demokracie:

a) parlamentární demokracií, jež jest representována francouzskou republikou; zde jest oddělení exekutivy od legislativy provedeno jenom nedokonale;

b) dále typ, ve kterém odluka exekutivy od legislativy jest provedena dosti ostře a jež bychom mohly nazvat demokracií s oddělenými mocemi. Tato forma jest zavedena v severní a jižní Americe; a konečně

c) bezprostřední demokracie, kde oddělení exekutivy od legislativy není provedeno téměř vůbec; zde totiž výkonná moc jest úplně podrobena moci zákonodárné.

V republice švýcarské vykonává nejdůležitější státní funkce v legislativě i exekutivě národ sám, abych tak řekl, ve vlastní osobě, a nikoliv delegáty; zvlášť pak rozhoduje národ s konečnou platností ve funkcích zákonodárných a i v různých aktech správních všeobecným hlasováním, tak zvaným referendem.

Proti švýcarské jako bezprostřední republice stojí typy francouzské a americké demokracie, jakožto demokracie reprezentativní, poněvadž v nich jsou vykonávány nejdůležitější státní funkce representanty národa.

Francouzská demokracie jest demokracií parlamentární. Ústavu z roku 1875 lze (Lebon § 14.) charakterisovati takto: Ústava tato jest republikánskou konstitucí, přijatá shromážděním, jehožto většina byla celkem smýšlená monarchického, avšak nemohla monarchii zavést. Ústava tato tvoří tedy kompromis a jest prodchnuta duchem jak republikánským, tak i monarchickým; republikánská tradice jeví se ve formě vlády (parlamentární), monarchická tradice se jeví v nezodpovědnosti hlavy státu, v systému dvojí komory a pod. Tato charakteristika nám vysvětluje, že na francouzském typu princip rozdě-

lení moci není proveden; zde jest vláda spojena s parlamentem ministerským kabinetem vzatým obyčejně z většiny parlamentu. Ministři náležejí té straně, jež má v parlamentě většinu, takže, ač to není obligatorní, jsou osoby ministrů vybírány ze členů parlamentu. Votum nedůvěry parlamentu nutí ministerstvo, by se vzdalo svého úřadu. Naproti tomu participuje exekutiva na zákonodárném procesu iniciativou a právem presidentovým žádati opětne projednání zákonů parlamentem. O tom později.

V americkém typu demokracie jest exekutiva od legislativy dalekosáhle oddělena. Jest ovšem ve svém konání úplně vázána obsahem zákona. Nemá práva nouzového a nemůže vydávati vykonávacích nařízení, jimiž by se zakládaly nové povinnosti a práva (Freund, § 70.). Jinak však jest oproti legislativě samostatnou, což se zračí asi v tomto: plat presidenta nemůže býti po dobu trvání jeho vlády snížen, což jest zaručeno ústavou; nepřízeň zákonodárného sboru nemůže býti příčinou ministrům, lépe řečeno přednostům exekutivy, aby odstoupili; president může sesazovati úředníky bez souhlasu zákonodárných sborů; nejvyšší úředníci exekutivy nechodí do sezení zákonodárných sborů a neúčastní se jednání v nich.

Přednostové oddělení správních nemohou osobně zastupovati zákony a povolení peněžitých prostředků, na nichž jsou interesoováni. Nemohou však ani býti interpelováni; bývají ovšem často přizváni ku sezením různých výborů a tam pronášejí svoje mínění; president může svoji politiku a svoje názory sdíleti kongresu písemnými poselstvími, jichž však legislativa nemusí dbáti.

O vetu později.

Ministerský kabinet se skládá z úředníků, a není zákonem jako takový uznán. Schází se z pravidla jednou týdně, aby porokoval o různých otázkách všeobecných zájmů. Hlasování děje se zřídka a president není jím vázán. Kabinet se tedy nedá poznačiti jako státní rada, jest to spíše kolektivní pojmenování nejvyšších a presidentu nejbližších stojících úředníků administrativních. Šéfové správních oddělení nejméně se »ministři«, nýbrž »sekretáři« (heads of departments, hlavy departmentů). Laveleye kritizuje v uvedeném spise americkou ústavu takto:

Spojené státy se ve své ústavě řídily doslovně předpisy Montesquieovými a přijaly úplně oddělení moci. Kongres hlasuje o návrzích zákona, jež mu předkládati mají právo toliko členové. Chce-li ministr předložiti nějaký bill, smí tak učiniti toliko prostřednictvím jednoho nebo několika členů jedné z obou sněmoven. President zasahuje v moc zákonodárnou toliko svým právem povoliti nebo odepřiti své schválení zákonům, jež byl kongres odhlasoval. Jeho veto může býti zrušeno pouze dvou-
třetinovou většinou v obou sněmovnách. Proti tomu nemá kon-

gres, jemuž náleží v plném rozsahu moc zákonodárná, přímého vlivu na moc výkonnou. President a ministři mohou se obrátiti ke kongresu s poselstvím doporučujícím jistá opatření. Není jim dovoleno účastniti se jeho porad. President volí své ministry (se schválením senátu) a podržuje je, i když většina v obou sněmovnách se jim stává nepřátelskou. Poněvadž ministři nepodávají návrhů a nehlasují ani nerokují v kongresu, nehrozí jim od tud ztráty. Majorita nemůže jim ublížiti, ani je svrhnouti, leda dá-li je v obžalobu.

Kongres nemoha nutiti ministrů nepřátelským hlasováním, aby se vzdali, nemůže jich přinutiti, aby se stali orgánem a nástrojem jeho choutek.

Ve federačních záležitostech rozhoduje president ve správě bez kontroly, toliko s kontrolou veřejného mínění a tisku. Počet úředníků, jež smí jmenovati ve vojsku, v námořnictvu, v úřadech celních, poštovních, je značný.

Principu rozdělení moci odpovídá též ustanovení americké ústavy I., § 6., 2.:

Žádný senátor nebo poslanec nesmí býti po dobu, pro kterou je volen, ustanoven k civilnímu úřadu, který byl zřízen pod autoritou Spojených států v této době, anebo jehož příjmy byly zvýšeny, a nikdo, kdo má nějaký úřad ve Spojených státech, nesmí po tu dobu, co úřad má, býti členem některé z obou komor. Výkonná moc je tak úplně oddělena od moci zákonodárné.

Nelze opomenouti ještě jiného, velmi markantního kontrastu mezi severoamerickou a francouzskou republikou, spočívajícího v tom, že presidentu francouzské republiky přísluší právo rozpouštění sněmovnu poslanců, čehož v Americe není; než o tom později.

Zbývá ještě se zmíniti o tom, kterak jest upraven poměr exekutivy ku legislativě ve švýcarské demokracii:

oddělení moci není v bezprostřední demokracii provedeno téměř vůbec. Spolkové shromáždění provádí zde funkce legislativní, soudní a i funkce exekutivy (viz čl. 85. ústavy z roku 1874). Ve Švýcařích tedy spolkové shromáždění spojuje veškerou státní moc v jednom, což odpovídá dokonale principu svrchovanosti národa;

nejvyšší vedení exekutivy jest svěřeno kolegiu, jež jest voleno legislativou. Zde není žádných zvláštních ministrů. Volení šéfové exekutivy a ministři spadají v jedno. Někaké zvláštní ministerské zodpovědnosti buď vůči nejvyššímu orgánu exekutivnímu nebo vůči parlamentu není. Žádá se však, aby zodpovědnost exekutivy vůči národu byla zvláště přísně vybudována. K tomu účelu jedná se o vytvoření odvolacího práva národa vůči exekutivě. Takové odvolací právo jest v přítomné době dáno již v několika kantonech, na př. Tessin;

panství stran, jež přichází jak v americké, tak ve francouzské demokracii, ve švýcarské republice jest vyloučeno; vyžaduje se naopak poměrné účastenství všech stran ve státě jak v zákonodárství, tak i ve správě. Proto je zde v popředí postulat poměrného zastoupení;

svrchovanost národa zračí se také v zásadě, že národ si má svoje zákony dávat sám a že má vykonávat správu též sám. Mezi ústavoprávními instituty zaujímá z toho důvodu přední místo referendum, což spočívá v tom, že za jistých podmínek musí býti důležitější státní akty předloženy národu ku rozhodnutí;

odpovídalo by principu svrchovanosti národa, aby legislatura spočívala zde v jedné komoře. Tak jest tomu však jen v jednotlivých kantonech švýcarských a jen pro jisté záležitosti (čl. 92. ústavy spolkové švýc. z roku 1874) též pro Švýcary jako spolkový stát.

II. Úřad presidentský dle různých typů demokracie.

Po tomto úvodě pokusíme se nastíniti úřad presidentský v jednočlívostech. Zde jest nám však především podotknouti, že nejvyšším výkonným orgánem konfederace švýcarské jest spolková rada (Bundesrat); jest kollegiem (čl. 95. úst.), rozhoduje však jako jednotná osoba (čl. 103. úst.). Funkce spolkového presidenta jest jediné ta, že vede předsednictví ve spolkové radě (čl. 98. úst.); jest tedy pouze orgánem spolkové rady jakožto jistého shromáždění, není však orgánem státu jako president americký nebo francouzský.

Promluvíme napřed o organisaci úřadu a pak o funkcích presidentových, týkajících se zákonodárného procesu i exekutivy a konečně o jeho zodpovědnosti.

A. Organisece úřadu.

Zde pojednáme o volbě presidenta a o opětné jeho volbě, pak o jeho volitelnosti a zvláštních osobních právech presidentových.

1. Volba presidenta.

Francie. President republiky se volí absolutní většinou hlasů senátu a komory poslanecké, shromážděných v Národním shromáždění (Assemblée nationale, § 2. úst. zákon z 25. února 1875). Na prázdné a neplatné listky se při volbě nehledí. (Lebon, § 28.) Diskuse při volbě nejsou dovoleny; národní shromáždění jest pouze kollegiem volebním.

Normální případ jest ten, že se volí po uplynutí zákonné doby úřadu presidentského, tedy po sedmi letech. V tomto pří-

padě musí alespoň měsíc před uplynutím této doby shromáždit se obě komory spojené v Národním shromáždění, aby provedly volbu nového presidenta. Nebyly-li by svolány oficielně, sejdou se s plnou zákonnou platností patnáctého dne před uplynutím úřadu presidentského (čl. 3. úst. zák. ze dne 16. července 1875).

V mimořádných případech, jako jest úmrtí, resignace nebo podobných případech, nebo je-li na presidenta vznesena žaloba, sejdou se obě komory s úplnou zákonnou platností ihned, jakmile úřad se uprázdní; den a hodinu shromáždění stanoví president senátu. Je-li president obžalován, vykonává výkonnou moc právě tak, jako v jiných uvedených případech ministerská rada (čl. 7. úst. zák. ze dne 25. února 1875).

Nastane-li vakance úřadu presidentského v době, kdy je sněmovna rozpuštěna (čl. 3. al. 3. úst. zák. ze dne 16. července 1875), má býti přikročeno v nejkratší době ku volbě do sněmovny. Senát se ihned shromáždí a nemoha v této době vykonávati nějaké činnosti zákonodárné, kontroluje ministerskou radu vykonávající exekutivu, až do volby nového presidenta.

Amerika. Na rozdíl od francouzského způsobu nevolí presidenta v Americe kongres, nýbrž národ. Podkladem volby jsou jednotlivé spolkové státy. Řízení volební jest regulováno v bodu 2. a 3. v §. 1. čl. II. úst. Spoj. států amerických (Freund, str. 343). Každý stát volí tolik voličů, kolik má poslanců a senátorů v kongresu. Voličové volí se přímo národem. Při volbě rozhoduje absolutní většina hlasů volených voličů (podrobněji Freund, § 96.) Zároveň s presidentem volí se vicepresident (odst. 2., bod 3. zmíněného čl. II.). V případě, že president je zbaven úřadu, nebo v případě jeho úmrtí, resignace nebo neschopnosti vésti dále úřad, mají funkce presidentovy přejíti na vicepresidenta. Kdyby pak tyto okolnosti nastaly i při osobě vicepresidentově, určí kongres zákonem, který úředník má až do nastoupení presidenta vésti funkci presidentskou.

Pro případ, že by zvolený president po volbě zemřel nebo se stal nezpůsobilým, aniž by nastoupil úřad, není zákonných ustanovení.

President musí, než převezme úřad, složit přísahu, že bude věrně vykonávati úřad presidenta Spojených států a že bude ústavy dle svých nejlepších sil chrániti a hájiti.

Z pravidla ji skládá v ruce presidenta nejvyššího spolkového soudu.

Švýcarská konfederace. Nejvyšším výkonným orgánem jest zde spolková rada jako kollegium; ta jest volená spolkovým shromážděním, jež tvoří Nationalrat a Ständerat. Předsednictví ve spolkové radě vede spolkový president, jenž, jako i vicepresident, se volí spolkovou radou z jejich členů (čl. 98. úst.).

2. Doba úřadu.

Francie. President republiky se volí na sedm let (§ 2. úst. zák. ze dne 25. čnora 1875). V případě úmrtí anebo demise presidenta se jeho nástupce volí nikoliv na pouze zbývající dobu do septennátu, nýbrž na dobu nových sedmi let.

Amerika. Zde jest president volen na čtyry leta.

Švýcarsy. Spolková rada se volí na tři leta. Uprázdňená místa se obnoví v nejbližším spolkovém shromáždění na zbývající dobu (čl. 96. úst.). Spolkový president jakož i vicepresident se volí na rok.

3. Opětná volba presidenta.

Ve Francii i v Americe jest opětná volba přípustna. Od té doby, co Washington a Jefferson druhou opětnou volbu zamítli, jest tato obyčejem i veřejným míněním vyloučena (jenom Cleveland byl zvolen třikrát po sobě r. 1892).

Švýcarsy. Po každém obnovení Národní rady (Nationalrat) obnoví se i spolková rada (Bundesrat) ve své celistvosti (čl. 96. úst.). Odstupující spolkový president nemůže pro příští rok býti zvolen ani presidentem, ani vicepresidentem. Jeden a týž člen spolkové rady nemůže býti dvakrát po sobě volen vicepresidentem (čl. 98. úst.).

4. O tom, kdo může býti volen presidentem.

Francie. Ústava z roku 1848 stanovila, že jenom rodilí Francouzové, kteří překročili třicátý rok svého života, mohou býti voleni presidenty republiky.

Ústava z roku 1875 nestanoví ničeho zvláštního o volitelnosti presidenta republiky. Presidentem může býti tedy volen každý, kdo má občanská a politická práva a překročil jedenaadvacátý rok svého života.

Někteří publicisté francouzští myslí, že ústavní zákon z roku 1875 mlčky připouští, aby ve Francii naturalisovaný Francouz mohl býti volen presidentem republiky.

Amerika. Dle bodu 5. §. 1. čl. 3. americké ústavy může býti volen presidentem jakož i vicepresidentem, kdo jest rozeným občanem Unie, nejméně 35 let stár a má své sídlo v zemi nejméně 14 let.

Švýcarsy. Členy spolkové rady mohou býti všichni švýcarští občané, kteří mohou býti voleni do Národní rady (čl. 96. úst.); do této rady pak může býti volen každý Švýcar světského stavu, jenž překročil 20. rok svého života a není dle zákonů svého kantonu zbaven občanských práv (čl. 74. a 75. úst.).

Spolkový president pak se volí ze spolkové rady.

Inkompatibilita.

Francie. Zákon z 14. srpna 1884 zapovídá volitelnost k úřadu presidentskému členům oněch rodin, které kdysi panovaly ve Francii. Zabraňuje jim i přístup na francouzské území.

Amerika. Nikdo, kdo má nějaký úřad v Unii, nesmí po tu dobu, co úřad má, býti členem některé z obou komor (I., § 6., 2. odst.).

Švýcarsko. Členové rady stavů (Ständerat) a rady spolkové (Bundesrat) nemohou býti současně členy rady národní (Nationalrat) (čl. 77.).

Členové národní a spolkové rady nemohou býti současně členy rady stavů (čl. 81.). Členové spolkové rady nesmí mít žádného jiného úřadu, buď v konfederaci, anebo v kterémkoli kantoně, a nesmí vykonávati jiného povolání (čl. 97.).

5. Osobní práva presidentova.

Francie. (Lebon, § 31.) Ústava z roku 1875 nestanoví ničeho o výši presidentského platu. Určuje se každoročně budgetním zákonem a jest tudíž měnitelným. Budgetní zákon ze dne 16. září 1871 určil za plat presidentovi sumu 600.000 franků. Od té doby nenastala žádná změna. Kromě toho dostává ročně president republiky jistou sumu jako výlohy na reprezentaci a cesty. Od roku 1876 se zvýšila tato suma až na 600.000 franků, takže celkový plat presidenta francouzského obnáší 1.200.000 franků ročně.

Amerika. (Freund, § 95.) Plat presidentův jest zákonem stanoven na 50.000 dolarů a nesmí během vykonávání úřadu presidentského býti ani snížen, ani zvýšen. Kromě toho má president volný úřední byt a dostává v poslední době 25.000 dolarů jako výlohy na cesty. Vicepresident má plat 10.000 dolarů. Právátí právní postavení presidentovo ničím se neliší od postavení jiného občana. Titul excelence, jenž se mu obyčejně dává (nikoliv však ve veřejných dokumentech), nemá žádného zákonného podkladu. Nemá ani práva na pensí ani na jiné výsady po svém odchodu z úřadu.

Rovněž i dle ústavy švýcarské konfederace přísluší spolkovému presidentovi jakož i ostatním členům spolkové rady roční plat (čl. 99. úst.).

B. Funkce presidenta republiky.

Budeme zde mluvit o funkcích souvisejících se a) zákonodárstvím, totiž o svolání, odročení, uzavření a rozpuštění parlamentu, o právu iniciativy k zákonům a o vetu, b) pak o funkcích presidentových se stanoviska exekutivy: tak o promulgaci, pu-

blikaci a provádění zákonů, o právu presidentově nad ozbrojenou mocí v míru a válce, o právu dávatí milost, o právu jmenování civilních a vojenských úřadů a konečně o právech presidenta v záležitostech zahraničních.

1. Právo svolávatí sněmovnu.

Francie. Senát a sněmovna se každoročně shromáždí na druhé úterý měsíce ledna, nebyly-li dříve svolány presidentem republiky (čl. 1. úst. zák. ze dne 16./7. 1875). Principiálně má tedy president právo svolávatí sněmovnu, uzná-li to za dobré; jest však i povinen sněmovnu svolati, vyžaduje-li toho většina každé komory (čl. 2. téhož zákona).

Jako další záruka neodvislosti parlamentu od exekutivy jest ustanovení čl. 1. téhož zákona, že oboje komory mají býti shromážděny nejméně 5 měsíců do roka.

Amerika. Kongres se má sejíti aspoň jednou v roce a to první pondělí v prosinci, nebude-li zákonem stanoven jiný den (I., § 4., 2. ústavy Unie).

President však může v mimořádných případech svolati buď obě sněmovny (při čemž jich však nemůže omeziti jen na jistá jednání), nebo každou komoru pro sebe (II., § 3.); senát se často sejde na takové zvláštní povolání, aby schválil smlouvy a jmenování úředníků, zvláště na počátku úřadování presidenta. (II., § 2., bod 2.) Právo jedné neb obou sněmoven žádati svolání však neexistuje.

Švýcarsko. Obě rady (Nationalrat a Ständerat) shromáždí se ročně jednou ku řádnému zasedání. V mimořádných případech však je může svolati spolková rada, rovněž žádá-li toho čtvrtina členů Národní rady neb pět kantonů (čl. 86. úst.).

2. Právo odročovatí sněmovnu.

Francie. President má právo odročovatí sněmovnu. Odročení však nesmí trvati déle 1 měsíce a nesmí se státi více než dvakrát v jedné a téže sessi (čl. 2., odst. 2. úst. zák. ze dne 16./7. 1875); doba, po kterou jsou sezení komor presidentem odročeny, nepočítává se do shora zmíněných pěti měsíců řádného sezení (Lebon, § 32.). Komory samy mohou se libovolně odročiti. Doba tohoto odročení včítá se však do oněch pěti měsíců. V době, kdy jsou sněmovny odročeny, nemohou absolutní většiny komor požadovati svolání dle zmíněného §. 2. úst. zák. ze dne 16. července 1875.

Amerika. Žádná z obou komor se nemá odročiti v době zasedání kongresu na déle než na tři dny bez souhlasu druhé komory (I., § 4. úst.); kdyby nebylo docíleno souhlasu mezi oběma komorami, může je president odročiti až do doby, kterou sám

uzná za vhodnou (II., § 3. úst.). President a jedna komora mohou tudíž společně způsobiti odročení obou sněmoven.

Švýcarsy. Spolková rada jsouc pouhým výkonným orgánem spolkového shromáždění, nemůže tohoto odročiti.

3. Právo uzavřítí sessi.

Francie. Dle §. 2. úst. zák. ze dne 16. července 1875 může president republiky uzavřítí sessi.

Amerika. Ústava nezmiňuje se výslovně o podobném právu presidentově, lze míti tudíž za to, že podobné právo presidentu nepřisluší.

Švýcarsy. Spolková rada jsouc pouhým výkonným orgánem spolkového shromáždění, nemůže uzavřítí sessi.

4. Právo rozpustiti sněmovnu.

Francie. President republiky může se souhlasem senátu rozpustiti sněmovnu poslanců (čl. 5. úst. ze dne 25. února 1875). Dle zákona ze dne 14. prosince 1874 mají se v takovém případě volební kollegia shromážditi během dvou měsíců a má sněmovna počítí svoje zasedání nejpozději 10 dní po vykonaných volbách. Tato ustanovení vztahují se jenom na případy zákonného rozpuštění. Zákon z 15. února 1872 stanoví různé předpisy i pro případ rozpuštění protizákonného (Lebon, § 32.).

V Americe a ve Švýcarech právo exekutivy rozpouštění kongres neexistuje.

5. Vypracování zákonů.

a) Právo iniciativy.

Francie. President republiky má iniciativu ku zákonům souběžně se členy obou sněmoven (čl. 3. úst. zák. ze dne 25. února 1875). President má také iniciativu ku revisi ústavy (čl. 8. téhož úst. zák.). Předlohy finanční musejí však, vycházejí-li od exekutivy, napřed býti předloženy sněmovně poslanců (čl. 8. zák. ze dne 24. února 1875, týkající se organizace senátů). Sněmovny jsou povinny zákonné projekty, které jim byly předloženy exekutivou, v každém případě zkoumati a zahájití o nich debatu. (Lebon, § 23.)

Amerika. Spolková ústava obsahuje, co se týče podávání návrhů zákona, jenom jedno ustanovení: Všecky návrhy zákonů na vybírání dávek mají vycházeti ze sněmovny poslanců (I., § 7.). Jinak (Freund, § 86.) mají zásadní význam dvě pravidla: že totiž každý člen zákonodárných sborů má právo navrhopati zákony a že vláda, to jest president a sekretáři (kabinet) nemají práva činiti návrhy zákona. President má sice ú-

stavní právo doporučit kongresu, aby se poradil o něčem, co president považuje za pilné a užitečné. Zákonodárné sbory jsou sice povinny k tomu, aby takové doporučení vyslechly, jinak však toto právo nemá významu.

Š v ý c a r y. Právo iniciativy k obyčejným zákonům přísluší národní radě a radě stavů a každému členu těchto rad, pak kantonům (čl. 93. úst.) a spolkové radě (čl. 102., bod 4. úst.). Právo iniciativy ku revisi ústavy přísluší národní radě a radě stavů, nebo 50.000 švýcarských občanů (čl. 120. a čl. 121. úst.).

b) Právo veta.

F r a n c i e. President má právo před uplynutím doby stanovené ku promulgaci žádati odůvodněnou žádostí sněmovny za nové projednání zákonného návrhu. Této žádosti musí býti každým způsobem vyhověno (čl. 7. úst. ze dne 16./7. 1875). Kdyby však sněmovny trvaly při svém rozhodnutí, musí president republiky promulgovati zákon po uplynutí obvyklé doby. Druhé projednání však může býti žádáno jenom pro obyčejné zákony, nikoliv při usneseních o revisi a zákonech revisních. (Lebon, § 33., bod 2.)

Jak viděti, nemůže se nazvati toto právo presidenta francouzské republiky věttem v pravém slova smyslu.

A m e r i k a. Každý návrh zákona přijatý ve sněmovně poslanců a senátu má dříve než se stane zákonem býti předložen presidentovi. Schvaluje-li jej, má jej podepsat, ne-li, má jej vrátiti komoře, od níž vyšel, se svými námitkami. Komora tato má námitky v úplném znění zapsati do svého protokolu a má návrh ještě jednou projednati. Vysloví-li se při tomto druhém projednávání komora dvěma třetinami pro návrh, budiž návrh s námitkami doručen druhé komoře, jež o něm také znova porokuje. Vysloví-li pak se i tato komora dvěma třetinami pro návrh, má tento návrh státi se zákonem. V těchto případech musí býti v obou sněmovnách hlasováno dle jména a musejí jména s hlasováním býti zapsána do protokolu každé komory (I., § 7. úst.). Jakmile veto došlo jednou do komory, z níž návrh vyšel, nelze presidentu ho odvolati (Freund, § 88.).

Ještě jeden způsob zná americká ústava, kdy president může vyjádřiti svoji nelibost vůči nějakému zákonu, aniž by použil práva veta. Nevrátí-li totiž president kongresem přijatý návrh zákona během deseti dnů (neděle v to nepočítaje) od doby, kdy mu byl návrh doručen, kongresu, stává se návrh skutečným zákonem, tak jako by jej býval president podepsal, leč by kongres se odročil a tak překazil vrácení billu (I., § 7., odst. 2. úst.). President tedy může připustiti, aby jistý návrh zákona přijatý kongresem se stal zákonem i bez jeho podpisu.

Š v ý c a r y. V bezprostřední demokracii nemůže býti

ovšem o nějakém vetu výkonné moci řeči. Toliko národu samému přísluší jakýsi druh veta. Dle čl. 89. úst. o spolkových zákonech a všeobecně platných spolkových (nikoli pilných) usneseních má po jich přijetí zákonodárným sborem hlasovati národ, žádá-li toho 30.000 voličů nebo osm kantonů.

Národ pak je přijme nebo zamítne. Toto hlasování národní se zove referendem. Zákony nebo usnesení zákonodárným sborem zamítnuté nepodléhají tedy referendu.

6. Promulgace zákonů.

Francie. President republiky promulguje zákony přijaté oběma komorami (čl. 3. zák. ze dne 25. února 1875).

Promulgace zákona má se státi během měsíce od doby, co přijatý zákon byl dodán vládě. K této promulgaci jest president povinen, během tří dnů, jedná-li se o zákon, jenž byl zvláštním hlasováním komorami prohlášen za pilný (čl. 7. úst. zák. ze dne 16./7. 1875).

Formule promulgační jest předepsána nařízením ze dne 6. dubna 1876, § 1. (viz Lebon, str. 50.).

Ústava nepraví, co by se mělo státi, kdyby president republiky nedostal své povinnosti, zákon promulgovati. Ústava z roku 1848 stanoví pro tento případ, že promulgace se má státi presidentem Národního shromáždění.

Amerika. Návrh zákona přijatý oběma komorami se od roku 1893 vytiskne a podepíše presidiemi obou sněmoven. Tento podpis dosvědčuje autentickým způsobem, že tento spis vyjadřuje souhlasnou vůli obou sněmoven. Návrh zákona podepsaný od presidií obou sněmoven předloží se presidentu k podpisu. Jeho podpisem stává se přijatý návrh zákonem.

Švýcarsy. Ústava sama neobsahuje ničeho bližšího o promulgaci zákonů.

7. Publikace zákonů.

Francie. Aby zákona mohlo býti používáno, musí býti uveřejněn, publikován. To se děje v oficiálním žurnálu. Platnost zákona jest obligatorní v Paříži po jednom plném dnu po publikaci a v každém okrese po jednom plném dnu od doby, co oficiální žurnál došel do hlavního města okresu (Lebon, § 33.).

Amerika. Stal-li se návrh zákonem, převezme listinu zákona státní sekretář a uschová ji. Až do roku 1874 bylo zákonem nařízeno, aby každý zákon byl publikován ve trojích novinách. Nyní má státní sekretář povinnost zákony jedné sesse po jejím ukončení vydati ve formě knihy nebo brožury. Platnost zákona nezávisí od publikace. Není-li stanoveno něco zvláštního v zákoně samotném, nabývá zákon svojí moci ihned,

jakmile se stane perfektním. Není dále předepsáno, aby zákonná listina nebo podpis presidentův byly datovány. (Freund, § 89.)

Š v ý c a r y. Zde lze říci totéž, co o promulgaci zákonů.

8. Provádění zákonů.

Francie. President bdí nad tím, aby zákony byly prováděny, a zajišťuje jejich provádění (čl. 3. úst. zák. ze dne 25./2. 1875). K tomu účelu má, tak zvané právo reglementační, pouvoir reglementaire, t. j. nařizovací moc. Každý akt presidenta republiky musí býti kontrasignován některým ministrem (čl. 3. úst. zák. ze dne 25./2. 1875).

Amerika. President má se starati, aby zákony byly správně prováděny (II., § 3. úst.). Kdyby se president vzdíral provéstí zákon, bylo by to podkladem ku státní žalobě. (Freund, § 69.) V ústavě není o tom řeči, pokud je president povinen provéstí zákon, jemuž on sám odepřel schválení a jenž přes jeho veto byl kongresem přijat. Povinnost presidentova starati se o to, aby zákony byly prováděny, není proň zdrojem nějakých zvláštních oprávnění, kromě práva propouštění úředníky. (Freund, § 70., 103., 106., 108.) Nouzového práva ústava americká nezná a zákon musí býti prováděny prostředky, jež stanoví zákon, a nikoliv prostředky, jež považuje za nutné úředník sám. Při ústavoprávním postavení kabinetu nemůže ovšem býti o nějaké obligatorní kontrasignaci aktů presidentových řeči.

Řekli jsme, že dle ústavy má president povinnost starati se o to, aby zákony byly prováděny. (II., § 3., 1.) Ústava však nedává presidentovi k tomu účelu žádných zvláštních prostředků mocenských. Z toho plyne otázka, zda přísluší presidentovi požití své moci jako nejvyššího velitele nad branou mocí ku provádění zákonů. Otázka tato jest zodpověděna zákony jenom z části. Dle toho má president právo používatí ozbrojené moci ku provádění zákonů, když se dle jeho mínění vzbouřením nebo vůbec protizákonným odbojem proti autoritě Spojených států znemožní prováděti zákony řádným řízením soudním; v jiných tedy případech, kde zákonů nelze provéstí jenom pro vzbouření nebo pro zorganizovaný odboj, nemůže president požití ku provádění zákonů armády, poněvadž spolkový zákon ze dne 18. června 1888 stanoví, že armády smí se používatí ku provádění zákona jenom v případech výslovně uvedených v ústavě nebo v zákonech.

Š v ý c a r y. Provádění spolkových zákonů a usnesení spadá do kompetence spolkové rady (čl. 102. úst.).

9. Právo dávatí milost.

Francie. President má právo dávatí milost. Amnestie však může býti povolena jenom zákonem. (§ 3. úst. zák. ze dne

25./2. 1875.) Iniciativa v tomto poslednějším případě přísluší jako při jiném zákonu buď presidentu republiky, nebo členu některé komory.

A m e r i k a. President má právo, kromě případu státní žaloby, povolovati odložení trestu a dávatí milost pro přečin proti Spojeným státům (II., § 2., 1.).

Š v ý c a r y. Dle čl. 85. bod 7. úst. přísluší jak právo dávatí milost, tak i právo amnestie spolkovému shromáždění.

10. Práva týkající se ozbrojené moci.

F r a n c i e. President disponuje ozbrojenou mocí (§ 3. úst. zák. ze dne 25. února 1875). Ústava z roku 1848 stanovila: President disponuje vojenskou mocí, aniž by však mohl převzítí osobně nejvyšší velení nad ní. Ústava z roku 1875 však podobného omezení nezná. President obsazuje všechny úřady vojenské (čl. 3. úst. zák. ze dne 25./2. 1875). Válku vyhlásiti nemůže však bez předchozího souhlasu obou komor (čl. 9. úst. zák. ze dne 16./7. 1875).

Iniciativa připadá v tomto směru přirozeně hlavě státu, poněvadž funkce jeho mu dovolují snadněji přehlédnouti politickou a vojenskou situaci země. Dle svého práva disponovati vojskem může naříditi ještě před vyhlášením války bez souhlasu parlamentu jisté změny s rozložením vojska, event. jistou koncentrací vojenské moci.

A m e r i k a. President má býti nejvyšším velitelem armády a námořnictva Spojených států, jakož i milice jednotlivých států, bude-li tato svolána ku skutečné službě Spojených států (II., § 2., 1.).

Dle Freunda, § 97., dá se válečná moc presidenta Unie charakterisovati takto:

a) Ústava dává sice právo vyhlásiti válku jedině kongresu (I., § 8., 11.); toto ustanovení nekryje se však s případem, kdy válka vypukne bez vyhlášení války. V takovém případě přísluší presidentovi jako nejvyššímu veliteli zaříditi všechno, co uzná za potřebné ku obraně proti nepříteli, i bez souhlasu kongresu, mezi jiným vyhlásiti též blokádu;

b) president má právo proklamovati válečné nebo stanné právo během války v nepřátelské zemi nebo na místech, kde se konají vojenské operace;

c) ústava výslovně uznává právo suspendovati ve válce privilej Habeas Corpus, nepraví však, od koho má suspense vycházeti, zda od presidenta či od kongresu.

Š v ý c a r y. Dle čl. 85. spadá do kompetence spolkového shromáždění: Právo vypovídati válku; uzavíratí mír, zajišťovati vnější bezpečnost, neodvislost a neutralitu Švýcar; dále zajišťo-

vati vnitřní klid a pořádek; konečně přísluší spolkovému shromáždění dispozice nad spolkovým vojskem.

Dle čl. 102. má spolková rada bdíti nad vnější bezpečností a zachováním neodvislosti a neutrality Švýcar a má též pečovat o vnitřní bezpečí země a zachování klidu a pořádku. V pilných případech jest spolková rada oprávněna, pokud by nebyly shromážděny obě rady (Nationalrat a Ständerat), svolati potřebné množství vojska a disponovati jim s výhradou neodkladného svolání shromáždění spolkového, přesahuje-li svolané množství 2.000 mužů a má-li svolání trvati déle tři neděl. Spolková rada konečně má pečovat o wojenství spolkové.

11. Jmenování úřednictva.

Francie. President republiky obsazuje všechny úřady civilní a vojenské (čl. 3. zák. ze dne 25./2. 1875). Toto právo není však ve skutečnosti tak výlučné, jak zákon praví; tak může president republiky jmenovati státní rady jenom ve srozmnění s ministry (čl. 4. úst. zák. ze dne 25. února 1875). Při některých jiných úřadech zase je president vázán zvláštními podmínkami.

President má též právo úředníky sesaditi. Zde jest však mnoho výjimek. Tak soudcové jsou vůbec nesaditelní a státní radové mohou býti sesazeni jenom dekretem schváleným ministerskou radou.

Amerika. President navrhuje a jmenuje se schválením senátu velvyslance, vyslance a konsuly, soudce nejvyššího soudu a všechny jiné úředníky Spojených států, nemají-li býti dotyčné úřady dle ústavy obsazovány jiným způsobem a jsou-li zákonným způsobem zřízeny; kongres však může dle svého dobrozdání přenechati jmenování nižších úředníků presidentu, soudním sborům aneb šéfům oddělení (II., § 2., 2.). President má míti právo místa, jež se uprázdní v době, kdy senát není shromážděn, obsazovati do konce nejbližší sesse (II., § 2., 3.). Právo presidentovo propouštěti úředníky přísluší mu na základě jeho moci exekutivní (Freund, § 108.).

Švýcary. § 85., bod. 3. úst. dává spolkovému shromáždění právo zřizovati trvalé úřady a stanoviti platy s nimi spojené. Dle bodu 1. spadají do kompetence shromáždění spolkového organisace spolkových úřadů a způsob, jak se mají voliti.

12. Styky s cizozemím.

Francie. Vyslanci a velevlasci cizích mocností jsou akkreditováni presidentem republiky (čl. 3. zák. ze dne 25./2. 1875). Kromě toho přísluší presidentu republiky právo osobám, jimž bylo svěřeno diplomatické zastupování cizí vlády, udělití svoje schválení, nebo jim ho odepriti.

President republiky uzavírá a ratifikuje státní smlouvy. Sdělí jejich obsah komorám, jakmile to zájem státní a bezpečnost státu dovolí. Platnosti však nabudou smlouvy, jež se týkají války a míru, obchodu, státních financí, osoby a majetku francouzského státního občana v cizině, teprve přijetím oběma sněmovnami (čl. 8. úst. zák. ze dne 16./7. 1875).

Pro případ, že smlouva má býti předložena komorám, nestanoví ústava doby, během níž smlouva musí býti ratifikována, což znamená, že president republiky může záležitost dle libosti protahovati (Lebon, § 39.).

Co se týká smluv, jež mohou býti uzavřeny a ratifikovány bez schválení komor, může je president, pokud tím není otázka finanční dotčena, udržovati v zájmu státu a bezpečnosti v tajnosti (tak hlavně vojenské smlouvy).

Konečně sluší podotknouti, že odstoupení, výměna, nebo připojení území může se státi jedině na základě zákona (čl. 8. zák. ze dne 16./7. 1875).

A m e r i k a. President má právo jmenovati velvyslance, vyslance a konsuly se souhlasem senátu (II., § 3.). Právo přijímatí velvyslance a jiné veřejné vyslance jest jediným ustanovením, v němž ústava uznává výkon exekutivní moci presidentovy v zahraničních záležitostech bez kontroly.

President má právo se schválením senátu uzavíratí smlouvy (tedy také i mírové smlouvy), souhlasí-li s tím $\frac{2}{3}$ přítomných senátorů (II., § 2.). (Vyhlásiti válku může tedy jen kongres, uzavřítí mír může president se souhlasem senátu.)

Š v ý c a r y. Spolky a smlouvy s cizinou spadají do kompetence spolkového shromáždění (§ 85., bod 5. úst.).

Spolková rada bdí nad zájmy země na venek, jako jsou jmenovitě její mezinárodní styky, a pečuje vůbec o zevnější záležitosti (§ 102., bod 8. úst.).

C. Z o d p o v ě d n o s t p r e s i d e n t o v a .

F r a n c i e. Dle Lebona jest v zásadě president republiky alespoň se stanoviska politického nezodpověden, a to následkem parlamentárního režimu, neboť každé nařízení presidentovo musí býti spolupodepsáno ministrem, kterýž pak jest zodpověden komorám sám. Ústava z roku 1875 stanovila jenom jeden případ zodpovědnosti presidenta republiky. § 6., odst. 2. úst. zák. ze dne 25. února 1875 praví:

President republiky jest zodpovědným jen v případě velezrady.

Text ústavních zákonů nebo trestního zákonníku neobsahuje nižádného ustanovení, co se má pod velezradou rozuměti. Musil by o tom tedy v daném případě rozhodnout senát. Lebon roz-

umí pod velezradou to, že president poruší zákony nebo ústavu, anebo zradí Francii ve prospěch cizího státu. Žalován může býti president jenom sněmovnou poslanců, souzen jenom senátem, jako nejvyšším soudním dvorem (čl. 12. úst. zák. ze dne 16./7. 1875).

A m e r i k a. President, vicepresident a všichni civilní úředníci unie mají býti zbaveni úřadu, byli-li na základě státní žaloby odsouzeni pro zradu, úplatu a jiné velké zločiny a přečiny.

Š v ý c a r y. Úředníci švýcarští jsou zodpovědni za své úřadování (čl. 117.). Zodpovědnost tuto reguluje zvláštní spolkový zákon.

IV. U r á ž k a p r e s i d e n t a .

Urážky presidenta *f r a n c o u z s k é h o* se trestají dle §. 26. tiskového zákona ze dne 29./7. 1881 vězením od tří měsíců do jednoho roku, nebo pokutou od 100 do 3.000 franků, příp. vězením i pokutou dohromady.

Útoky proti životu a osobě presidentově trestají se dle všeobecného trestního práva.

A m e r i c k á a š v ý c a r s k á ústava nemají nijaké trestní sankce pro urážku presidenta jako takového.

Shrneme-li krátce postavení nejvyššího výkonného orgánu v jednotlivých typech demokracie, shledáme toto:

F r a n c i e. President republiky se volí legislativou. Svolává v mimořádných případech parlament. Má právo odročovat sněmovnu na jistou dobu, uzavírá sessi, může se souhlasem senátu rozpustiti sněmovnu poslanců, má právo iniciativy ku zákonům, má právo veta v mírném stupni, promulguje a publikuje zákony, bdí nad tím, aby zákony byly prováděny, a zajišťuje jejich provádění, má právo dávatí milost (nikoliv amnestii), disponuje ozbrojenou mocí, obsazuje všechny úřady civilní i vojenské; válku vyhlásiti nemůže však bez předchozího souhlasu obou komor; uzavírá a ratifikuje státní smlouvy, ku platnosti některých smluv jest však zapotřebí souhlasu obou sněmoven; jest zodpověden jen v případě velezrady.

A m e r i k a. President Unie jest volen národem. Svolává v mimořádných případech kongres, může odročiti kongres, v případě rozporu obou sněmoven o době odročení; nemá práva uzavírat sessi, ani práva rozpouštětí sněmovny, nemá práva iniciativy ku zákonům, má však odročující veto; jeho podpisem se stává přijatý návrh zákonem (až na jednu, shora uvedenou výjimku). Ku platnosti zákonů není v Unii třeba publikace. President má se starati, aby zákony byly správně prováděny, k čemuž disponuje v omezené míře ozbrojenou mocí, má právo odložití trest a dávatí milost pro přečiny proti Spojeným státům.

Právo vyhlásiti válku přísluší kongresu; v případě, když válka vypukne bez prohlášení, přechází však na presidenta jakožto nejvyššího velitele právo zaříditi všechno, co uzná za dobré; ustanovuje se souhlasem senátu vysoké funkcionáře státní, uzavírá se souhlasem senátu smlouvy s cizinou (i mírové); konečně může býti zbaven úřadu, byl-li na základě státní žaloby odsouzen pro zradu, úplatu, a jiné velké zločiny a přečiny.

Š v ý c a r y. Nejvyšším orgánem jest kollegium (Bundesrat), volené legislativou. Svolává v mimořádných případech zákonodárné sbory; práva odročovati sněmovnu, uzavíratí sessi nebo rozpustiti sněmovnu, nemá; má právo iniciativy, nemá práva veta v žádné formě (proti tomu přísluší národu referendum); provádí zákony; právo dávatí milost, vypovídatí válku a uzavíratí mír, zřizovati úřady a stanoviti organisaci jejich, uzavíratí spolky a smlouvy s cizinou, přísluší legislativě.

Ve všech těchto typech máme společnou základní formu ústavní, totiž demokratickou, avšak vidíme velké podstatné rozdíly v zásadách jednotlivých typů. Tyto rozdíly se týkají hlavně:

a) všeobecného charakteru ústavy; ve Francii a konfederaci švýcarské máme režim parlamentární, tedy panství legislativy, v Americe máme odluku exekutivy od legislativy (jak jsme již vyložili v úvodě);

b) způsobu, jakým jest úřad presidentský obsazován;

c) práva nejvyššího orgánu exekutivy rozpouštěti zákonodárné sbory;

d) iniciativy ku zákonům, a konečně

e) práva veta.

Všimněme si jich jednotlivě.

III. O r ů z n o s t i h l a v n í c h z á s a d d e m o k r a t i c k ý c h t y p ů.

1. O v l á d ě p a r l a m e n t u.

A. V a d y p a r l a m e n t á r n í h o r e ž i m u.

Jak již dříve řečeno, není zásada svrchovanosti národa z důvodů technických proveditelná. Již v poněkud větších státech nemůže národ sám bezprostředně vykonávatí moc zákonodárnou a výkonnou. Volí tedy lidi, kteří vykonávají funkce vyplývající ze svrchovanosti národa. Zdálo by se tedy, že režim parlamentární, totiž způsob vlády, kde exekutiva jest odvislou od legislativy ve všem svém konání, kdy šéfové jednotlivých správních oddělení (ministři) se vybírají z členů parlamentu, jest vrcholem institucí svobodných a demokratických. Budiž mi dovoleno seznámiti čtenáře s charakteristikou parlamentárního režimu, jak ji podává L a v e l e y e ve svém díle: *V l á d a v d e m o k r a c i i*.

Myslílo se, praví, že pomocí jeho všechna věda a zkušenost národa, soustředěná ve volitelných sněmovnách, bude vydávati zákony. Vládnouti mělo slovo a rozum.

Míti toto zřízení, bylo ještě před málo lety cílem tužeb všech národů, kteří ho do té doby neměli. Dnes však, kdy existuje ve všech zemích civilisovaných, shledáváme, že to s ním chodí špatně. Faktum je, že všude prodělává toto zřízení těžkou krizi. Ustavičné překážky učinily je neschopným tvořiti zákony; trmáceti poslance a zabíjeti ministry, toť výsledek jeho činnosti. Ve Spojených státech, které jsou vzorem všech svobod, stal se kongres zápasiskem sprostých politiků a lidé vynikající vzdalují se života politického. Ve Francii dá se sněmovna poslanců dle mínění jedněch hnísti obratnému ministru, jako měkké těsto. Dle druhých vnucuje správě, jež nemá vlastní vůle, své ledabylé choutky a ukvapené náhledy.

První vadou jest přílišné působení stran.

Jest ovšem pravda, že čím přesněji odděleny a čím pevněji organisovány jsou strany v zemi, tím lépe se daří správě státních záležitostí; avšak z druhé strany přílišné ovládnutí ducha stranického působí značné závady a vážná nebezpečství, která vzrůstají a zarážejí čím dále, tím více. Čím rozsáhlejšími a komplikovanějšími stávají se funkce moderního státu, tím častěji se vyskytuje následek nezbytných vlastností stranické vlády, totiž neschopnost ministrů k řádnému provádění jejich úkolu. Nejen v produkci průmyslové, nýbrž i ve vědě volá se po odbornících. Pravý muž na pravém místě. Úspěchu se jinak nedosáhne. Ve správě a řízení státních záležitostí je dnes všechno velmi komplikované a odborné znalosti stávají se stále nezbytnějšími. Ve vojstě, v námořnictvu, ve vyučování, podnikách veřejných, v záležitostech zahraničních, všude a každou chvíli naskytnou se nejvážnější a nejtěžší problémy. Ale požadavky zřízení parlamentárního a vlády politických stran nedovolují zvoliti pro každý portefeuille člověka nejschopnějšího. Musí se hleděti spíše na smýšlení než na schopnosti. Je řídká a šťastná náhoda, je-li mezi vůdci vítězné strany několik mužů řádně připravených k funkcím, které se jim mají svěřiti.

Avšak i když tato šťastná náhoda se stane, parlamentní režim ztěžuje, aby ministr ustanovený mohl věnovati prospěchu země neb záležitostem svého departementu tu větší neb menší sumu schopnosti a dobré vůle, kterou sebou přináší; zbude mu sotva čas vyřídití nejnaléhavější záležitosti. Největší díl jeho času stráví osobní záležitosti. Ucházení se o uprázdněné úřady, žádosti nesčetných žadatelů, dotěrnost poslanců a pod. sněmovní sezení s interpelacemi a jednáními, ustavičné namáhání, aby si zachoval majoritu, diner a návštěvy, kterým se nemůže vyhnouti, atd. vyplňují jeho úřad.

Uhrnem tedy: Zřízení parlamentární tak, jak se provádí skoro všude na kontinentě, nedává ministerský portefeuille lidem, kteří ho nejvíce zaslужují, a co ještě horšího, ztěžuje ustanoveným ministrům těžiti co možná nejvíce ze svých schopností ku prospěchu země. Toto zlo stává se tím větší, čím menší trvání mají ministerstva a čím rozsáhlejší jest spousta záležitostí, které jim krajní centralisace klade za úkol.

Přílišné působení stran jeví se dle našeho názoru dále v korupci spočívající v tom, že parlament, resp. jednotlivé strany parlamentu dle své moci usazují na jednotlivá vlivná místa exekutivy svoje milce a poškozují oprávněné zájmy druhých. Při tom se nehledí nikterak na technickou kvalifikaci úředníků, jen čistě na politické služby konané straně.

President americký volí si ovšem též státní sekretáře, však volí si je sám, sám jsa volen národem a nikoliv parlamentem; volí si je zajisté tak, aby byli jeho oporou proti parlamentu. Ostatně to nedokazuje správnost zásady, že na špici úřadů mají seděti milci některých stran.

Každý řemeslník musí se svému řemeslu učití a odpovídá tedy jenom zdravému lidskému rozumu, když na špici nejvyšších úřadů exekutivy sedí lidé, hodící se na místa jak svým předběžným vzděláním, tak také znalostmi, kterých dlouholetou praxí nabyli. Nejsme ve středověku, nebo v době pánů Franců, kdy nejvyšším zákonem pro exekutivní orgán byla pouhá vůle tohoto orgánu; administrativa jest spoustou zákonů a předpisů, které nutno znáti a kterým se nikdo nenaučí v redakcích, nebo na voličských schůzích, nebo po kavárnách a v breviáři to také nestojí.

Mimo znalosti zákonů a předpisů jest též exekutivnímu orgánu třeba dlouholeté praxe.

Nesporo jest, že moderní stát se svým dalekosáhlým rozdělením funkcí nezbytně potřebuje stability v exekutivě. Tato stabilita by byla zaručena jedině tím, že by kádr nejvyšších úředníků exekutivy byl stálý, od parlamentu a jiných faktorů neodvislý, a pouze presidentovi republiky zodpovědný. Tu však by ovšem bylo též nezbytnou podmínkou, aby kádr ten byl utvořen vynikajícími odborníky, lidmi pevné povahy a ve svých stycích neodvislími. Musila by býti vyslovena zásada, že do nejvyšších úřadů směji býti přijati jenom skutečně vynikající odborníci. Protekce, jak ji vidíme třeba dnes jako rakovinu na mladém těle našeho státu, musila by býti na každý způsob vyloučena. Především by počet úředníků ministerstva se musil zmenšiti, aby byl výběr nejlepších lidí umožněn. To by šlo také tím, že by se nejvyšší úřady exekutivy vybudovaly jako orgány pouze administrativní a jako pomocné orgány legislativy. Judikatura ministerstva by byla vymýtěna. Toho by ovšem škoda

nebylo, poněvadž dvě instance s judikaturou a se správním soudním dvorem ku ochraně občanů úplně stačí.

Proti protekci a ve prospěch výběru nejlépe kvalifikovaných by platila zásada, že k nejvyšším úřadům exekutivy by směl býti povolán jenom úředník s dlouholetou praxí (prvé neb druhé stolice); tak třeba pro nynější VII. hod. třídu by se mohla vyžadovati praxe patnáctiletá, pro VI. dvacetiletá, atd., při čemž by jistá, třeba patnáctiletá, služba byla vůbec nutna, aby mohl býti někdo převzat do centrální správy. Tím by bylo protekčním dětem znemožněno děláni kariéry jen proto, že jsou příslušníky jistých rodin a že jejich tatíkové jsou příslušníky jistých kruhů neb politických stran. Ostatně by se k těmto účelům doporučovalo též zavésti automatický postup úřednictva, samozřejmě spojený s kautelami proti úředníkům nedbalým, při čemž by pro jistá, hlavně vedoucí místa, byly zavedeny funkční přídavky.

Jiná výtka, kterou Laveleye činí působnosti politických stran ve zřízení parlamentárním, jest nadužívání intervence poslanců ve všech odvětvích správy, která vede k demoralisaci jak poslanců, tak i úřadů, tedy i legislativy, a i k politické demoralisaci voličstva.

Volič hlasuje příliš často spíše k vůli výhodám, které očekává, než z vlastního přesvědčení. Poslanec zase stává se neoddanějším služebníkem svých voličů. Stará se o jejich záležitosti, ať velké či malé, opatřuje místa jejich synům, nakupuje ochotně pro jejich paní v hlavním městě a přináší jim sám, co pro ně koupil. V ministerstvu má svůj účet, do jeho pasiv zapisují se jako dluhy všechna jmenování a všechny výhody, které dostává, do jeho aktiv všechny případy, kdy hlasoval ve prospěch vlády. Toto pořádání vzájemných úsluh zdá se tak výhodným, že vláda dává na srozuměnou, že poslanec jest ve všem nutným sprostředkovatelem. Každá žádost, má-li býti vyšetřena, musí býti provázena doporučením poslancovým a poslanec ihned zase oznámí, že byla vyřízena, aby si tím zjednal zásluhu v očích svého voličstva.

Ingerence poslanecká a stranický duch ve správě a rozdílení úřadů jsou tedy dalšími následky parlamentárního režimu.

Velkou vadou parlamentárního režimu jest dále v r a t k o s t m i n i s t e r s t e v, a to dle Laveleye nejenom pro dobrou správu záležitostí vnitřních. Novým ministrům zbude sotva čas zasvětit se do běžných záležitostí. Když pak konečně již mohou udíleti instrukce, musí sebrat svých pět švestek a ustoupiti jiným. A proč by měl úředník poslouchati svého představeného, ví-li, že co nevidět odejde? Z malomoci a nestálosti ministerstev vyplývá tedy nevyhnutelně jiné zlo, totiž netečnost a nepořádek ve správě vnitřní. Vratkost ministerstev jest však vadou ještě

více pro politiku zahraniční. Na poli záležitostí zahraničních jsou výhody, které má ministr mimoparlamentní, udržovaný ve svém úřadě po dlouhou řadu let důvěrou svého panovníka, nepopíratelný; zná historii i tradice záležitostí zahraničních, zná po dlouhou dobu personál diplomatický i ministerský. Zkušenost mu ukazuje i při nedostatku geniálnosti, která kolečka může uvést do pohybu.

Jsa si jist trvale svým postavením, může podniknouti práci vypočtenou na dlouhou dobu. Může zvolna sledovati uzrávající úmysl, využítkovati občas chyb svých protivníků, připravovati půdu pro své záměry a co jest zvláště žádoucí, zabezpečovati si trvalé spojence. Prozatímní ministr kolísavé majority, byť měl nepoměrně více schopností, neobstojí v boji, zcela jistě stihne ho porážka. Ostatně, která cizí mocnost může uzavřítí jakoukoliv smlouvu s ministrem, který snad zítra padne a který nikdy nemůže býti zodpověden za vrtochy sněmovny, na níž jest závislý? Vedení důležitého jednání ještě více se znesnadňuje, když poslanci si zvykají dorážeti na ministra zahraničních záležitostí otázkami a interpelacemi, a když parlament sám si osobuje řízení politiky zahraniční. Není funkce, k níž by měl méně schopností, než tato. Nemůže přece nikdy důkladně znáti okamžitou situaci, nemá potřebného základu, nemá znalosti fakt. Kromě toho parlament je vždycky dav; jednou popudí jej špatně volené slovo proti ministru, po druhé dá se strhnouti výmluvností opozičního řečníka. Zmiňte se mu o uražené národní cti neb o zachování slávy, a jest schopen přijmouti z entusiasmusu nejbláznivější ustanovení. Ze všeho uvedeného patrno, že zřízení parlamentární ve státě demokratickém již svou povahou jest neschopno k dobrému vedení zahraniční politiky. Nedostává se mu k tomu všeho potřebného. Zpráv aliancí, promyšlených plánů, a co zvláště, ničím se nedá nahraditi trvalost a souvislost v názorech.

B. Prostředky proti vadám parlamentarismu.

Jedním z těchto prostředků jest decentralisace. Čím méně zájmů, které spravuje ústřední moc, tím méně jest škod, které plynou z nestálosti ministrů a nechopnosti sněmoven, ve státech, kde vládne centralisace, dlužno zmenšiti obor pravomoci centrálních úřadů a rošířiti kompensaci úřadů nižších a obcí.

Dále podává ústava Spojených států jiný prostředek, jak uniknouti vadám parlamentarismu. Ministři jmenovaní prezidentem nezávisí na sněmovnách, mezi něž nemají práva se místiti ani pro obranu svých zájmů. Vláda kabinetů neexistuje tedy vůbec v Americe. Sněmovny i ministři působí na sférách úplně odloučených a nemají jedni na druhé takřka vlivu. Hlasování

parlamentu nemůže svrhnouti ministerstvo, ve skutečnosti jsou ministři pouze státními sekretáři, odvislími od presidenta. President může vybírat za ministry muže nejschopnější pro tyto funkce a nemusí dbáti požadavků ani frakcí, ani intrik parlamentních. Ministři nejsou zaměstnání neustálými starostmi o zachování majority, jako v Evropě, mají dosti času zabývatí se státními záležitostmi. Nejsou vydáni na milost a nemilost požadavkům poslanců, neboť tito nemohou jich vypuditi. Boje parlamentní nevzrušují země, neboť řeči mluvené ve sněmovnách jsou pouhá řečnická cvičení, anebo vzdělávací přednášky pro širší veřejnost. Nemohouce však způsobit hlasování, které by mělo za následek změnu v řízení státu, nerozčilují veřejného mínění.

Zě všeho uvedeného patrno, že parlamentární režim nedá se doporučiti pro moderní ústavu demokratickou. Naopak, parlamentárního režimu dlužno se stříci a prostředkem k tomu byla by odluka exekutivy od legislativy dle americké zásady, kde by totiž nebyl kabinet ministerský jako takový, jako je tomu ve Francii, nýbrž jako pouhý poradní sbor presidenta, jenž by s parlamentem kromě práva iniciativy k zákonům neměl nic na práci. President by měl právo — a to ve prospěch kontinuity správy — jmenovati šéfy jednotlivých správních oddělení, kteří by se jmenovali nikoliv ministři, nýbrž státními sekretáři bez souhlasu parlamentu. Byl by však ve volbě osob vázán na kvalifikované úřednictvo dotyčného resortu, případně na osoby, jež v dotyčném oboru si získaly ve vědě nebo v praxi věhlasného jména.

2. Volba presidenta.

Další rozpor mezi jednotlivými demokratickými typy jest v tom, kým má býti volen president: zda legislativou, či národem.

Volba presidenta národem má tu velkou přednost, že jest důvěra národa velkou oporou presidenta proti parlamentu. La-veleye ve svém citovaném díle nechce dopustiti přímé volby národem, poněvadž tato volba otevírá snadno cestu k cesarismu a usurpací moci. Zvolenec národa, opíraje se o nesčíslnou armádu, bude nadán tak velkou mocí, že bude moci, kdykoliv se mu zlíbí, zničiti všecku oposici parlamentu a učiniti se diktátorem. Mezi presidentem zvoleným národem a parlamentem zvoleným také národem, jest se obávati konfliktu, který skoro vždy dopadne ve prospěch prvního. Čím více moci má náčelník státu, tím nebezpečnější jest dáti ho voliti přímo od lidu.

Nemyslíme, že bychom se cesarismu musili obávati ve státu, jenž by neměl velké armády, jak tomu bude, bude-li uskutěčněn svaz národů. Naproti tomu zdá se také nám důvěra národa velmi světlou stránkou a velkou oporou presidentovi proti stranickému a neschopnému parlamentu.

Co se týče opětnej volby, tu rozcházejí se mínění. Laveleye přimlouvá se za opětnou volitelnost presidentovu, neboť naděje na opětnej zvolení bude ho míti k tomu, by řádně plnil svůj úkol. Bylo by zpozdlým, praví, neponechati funkcionáře ve chvíli, kdy právě podal důkaz schopnosti. Zvláště v republice je třeba udržovati ducha souvislosti, protože se ho zde obyčejně nedostává. Každá změna presidenta hýbe zemí a tohoto hnutí periodického třeba se vystříhati.

Tocqueville opětnou volbu zavrhuje. Dle něho jest předním následkem možnosti opětnej volby, že president je nakloněn používatí veškeré moci, již má, aby si stvořil stranníky a že tím porušuje voličský sbor. Nad to činí se sám povolným služebníkem demokracii často zaslepené. To vše v naději na opětnou volbu. Jest se též obávati, že opětně volenému presidentu se podaří rozmnožiti prostředky svého vlivu tou měrou, že se dá jmenovati doživotně, nebo že znovu vztyčí trůn státním převratem.

Hamilton se obává, že president bez naděje na opětnou volbu by se mohl pokoušeti právě pro krátkou dobu úřední ze svého postavení co nejvíce těžiti.

Považujeme opětnou volbu za přípustnou; aby však možnosti cesarismu byla učiněna přítrž, vyloučili bychom volbu pro dvě období nepřetržitě po sobě jdoucí.

3. Právo rozpouštěti sněmovnu poslanců.

Dle Lebona, § 2., má právo rozpustiti sněmovnu mnoho nepřátel. Tvrdí se, praví, že odporuje principu svrchovanosti národa, principu oddělení moci a plné moci mandátu.

Principu svrchovanosti národa proto, poněvadž ubírá zástupcům národa možnost, aby mohli vykonávati své funkce. Ve skutečnosti však neznamená rozpuštění sněmovny útoku na suverenitu národa, poněvadž má přece za následek nové volby. Národ sám bude moci vyjádřiti svoje mínění o dotyčné otázce a rozhodne o konfliktu tím, že buď postaví se na stanovisko rozpuštěné sněmovny, anebo je zamítne.

Principu oddělení moci proto, poněvadž hlavě exekutivy by nemělo býti dovoleno, vnučovati svoji vůli zástupcům legislativy. Proti tomu lze odvětití, že právě tato moc presidenta republiky zaručuje neodvislost obou moci, garantujíc samostatnost exekutivy. Kromě toho umožňuje harmonii mezi veřejnými mocemi a může skončiti neschopnost sněmovny nemající vytvořené většiny.

Konečně plné moci mandátu proto, poněvadž president republiky volený oběma komorami jest mandatárem obou a nemá míti tudíž práva zbaviti úřadu jednoho ze svých mandantů. Tato

námítka není správná, poněvadž president, třeba že je komorami volen, není přece jejich mandatářem. Od okamžiku své volby zastupuje president vůči parlamentu neodvislou moc.

Dle Laveleye dlužno udělití hlavě státu právo rozpustiti sněmovnu poslanců z důvodů četných, a to spíše v zájmu národa nežli v zájmu hlavy státu. Jsou-li strany ve sněmovně tak roztržštěné, že se nemůže utvořiti dosti stálá většina, která by dovolila ministerstvu vládnouti; přestala-li sněmovna představovati panující mínění v zemi; dává-li se strhovati k tomu, aby odhlasovala opatření odporující zřejmě všeobecnému blahu; zavrhuje-li v stranickém duchu rozpočet, nebo odpírá odhlasovati nevyhnutelné výdaje; staví-li se z třídního zájmu soustavně na odpor nutným reformám, pak jest, praví Laveleye, nejlepším prostředkem odvolati se k samému lidu.

Dle našeho názoru jest právo exekutivy rozpouštění zákonodárný sbor v úplném rozporu se zásadou svrchovanosti lidu, a jest znakem praerogativy monarchické. Právo presidenta francouzské republiky jest, jak již svrchu podotčeno, jedním z monarchických prvků francouzské republiky.

Právo exekutivy rozpouštění sněmovnu jest dále v úplném rozporu s principem odluky exekutivy od legislativy. V moderní ústavě demokratické, a to zvláště v ústavě, již by byla zásadou odluka exekutivy od legislativy, by toto právo nemělo býti statuováno.

4. Právo iniciativy k zákonům.

V americké ústavě nepřisluší exekutivě právo iniciativy k zákonům. Nepovažujeme to za správné z důvodů praktických. Do parlamentu se totiž z důvodů všeobecného hlasovacího práva může dostati velmi mnoho lidí s nepatrným vzděláním. Vedoucími úředníky ve správě jsou však lidé mající vesměs vysokoškolské vzdělání, ať již universitní, nebo technické, mající velkou praxi administrativní, takže moc výkonná dovede často lépe posouditi, co se hodí zemi, nežli moc zákonodárná.

Z tohoto důvodu doporučovali bychom, aby exekutivě bylo přiznáno právo iniciativy ku zákonům.

5. Právoveta.

Jsou různé důvody, jež se uvádí ve prospěch přiznání práva veta zástupci výkonné moci. Tak praví Laveleye: Donucuje-li se zástupce moci výkonné, aby provedl nějaký zákon, který neschvaluje, je tím snižován a jest se obávati, že bude prováděti zákon ten nedbale. Dále praví, že není dobře, aby sněmovny byly všemohoucí a že jest jim třeba uzdy. Tato uzda bude s pro-

spěchem dána do rukou moci výkonné, protože tato moc a to v republice bývá více odvrácena od politických vášní a více zaujata trvalými zájmy státu. Čím demokratičtější bude reprezentativní zřízení, tím více bude cítiti potřebu této uzdy.

Pro veto dle americké ústavy mluví také ta okolnost, že prezident volený lidem a lidu zodpovědný, má za sebou veškeru váhu lidu. Je proto považován za nevyhnutelnou hranici nejenom proti spěchu a lehkomyšlnosti zástupců, nýbrž i proti jejich snaze podvoliti se nátlaku některé koterie svých voličů, nebo podlehnouti pokušení osobního prospěchu. Jiným důvodem pro veto jest, že veto může míti účinek tehdy, je-li v parlamentě značná menšina souhlasící s presidentem.

Sdílíme sice v celku názor Laveleyův, než nechtěli bychom přiznati práva veta, byť i jen odročujícího, exekutivě samé, neboť přičilo by se to zásadě odluky exekutivy od legislativy. Zákonodárství náleží legislativě a právo kontroly nad legislativou v akci zákonodárné nemůže příslušet exekutivě, nýbrž jenom národu samému. Z důvodů technických však nelze připustiti časté provádění takové kontroly, kdy celý národ, totiž každý volič účastní se takové kontroly osobně, a nutno takové případy omeziti na míru co možno nejmenší, po případě spokojiti se i pouhou možností takové kontroly. Pod touto kontrolou myslíme, jak jest tomu v konfederaci švýcarské, referendum národa a připustili bychom ho v této formě: Kdyby president nesouhlasil s usnesením sněmoven, měl by právo požádati sněmovnu, s jejímž usnesením nesouhlasí, o opětne projednání návrhu. Kdyby pak sněmovna trvala na svém původním usnesení, měl by president právo svolati obě sněmovny ku společnému hlasování. Shromáždění oběma sněmovnami utvořené bylo by pouhým kollegiem hlasovacím bez debaty. Formální předsednictví vedl by předseda jedné ze sněmoven, jenž by však také hlasoval. Platným by bylo to, o čem by rozhodla absolutní většina; v případě rovnosti hlasů by měl president právo, předložiti dotyčný návrh národu, aby tento hlasováním návrh přijal nebo zamítl. Předpokládáme ovšem, že bychom měli systém dvou komor, při čemž by sněmovny měly dle ústavy stejný počet poslanců a lišily by se pouze způsobem složení.

Zde budiž nám dovoleno vsunouti dle Laveleye několik slov o referendu: V konfederaci švýcarské se rozhodují nejen důležité záležitosti kantonů, nýbrž často i záležitosti celé federace přímo hlasováním národa. Tomu se říká referendum; význam tento jest dle Laveleye vzat z někdejší organizace federací, dle níž delegáti nesměli ani hlasovati, ani závazky uzavírat, leč ad referendum, t. j., leč by o tom referovali radě kantonů, již zastupovali.

Referendum — potvrzování nebo odmítání zákonů národem

— jest v některých kantonech závazné (obligatorní), v jiných nezávazné (fakultativní). Jest závazné, když v š e c h n y zákony přijaté poslaneckou sněmovnou musí se podrobiti hlasování národa jednou nebo dvakrát do roka. Nezávazné, když toto hlasování nastoupí jen na žádost podporovanou určitým počtem voličů; toto poslední platí pro referendum spolkové. Čl. 39. úst. z r. 1874 stanoví: »Zákony spolkové podléhají schválení nebo odmítnutí národa, požádá-li o to třicet tisíc občanů plnoprávných, aneb osm kantonů. Právě tak spolková usnesení, která jsou všeobecně platna a nejsou neodkladná«. Dnes přijaly skoro všechny švýcarské kantony zcela neb částečně referendum do svých ústav.

Odpůrci referenda tvrdí, že jest mnoho usnesení, při nichž jest národ nekompetentním. Tak jest na příklad dobře zřízené vysoké učení nutností modernímu národu; ale protože lid z něho nemá užítku, odepře na ně nutný výdej. Zákony občanské, nařízení obchodní jsou tak nesnadné věci, že sebe lépe sestavené zákonodárné sbory osvědčí se často při nich neschopnými. Jest nerozumno předkládati je schválení mass. Při referendu hlasuje národ pod vlivem nepromyšleného zanícení, predsudků nebo hesel, vydaných ignorantskými vůdci. Přípravná agitace slouží jen k rozbouření vášní a nevychovává voličstva. Kromě toho odkazování k rozhodnutí národa ničí vzpruhu zákonodárného shromáždění. Ve zřízeních representativních cítí se každý poslanec zodpovědným za usnesení, k jejichž přijetí přispěl svým hlasem. Bude-li však viděti, že nejvyšší rozhodnutí náleží národu, bude studovati předlohy s menší pečlivostí a bude hlasovati ledabytě. Sněmovna poslanecká klesne na pouhý přípravný výbor. V tomto poslednějším bodě jsme názoru opačného a myslíme, že možnost referenda národa bude naopak jako kontrola národa poslanecké činnosti pohnutkou poslancům, věnovati se studiu návrhů zákonů co nejsvědomitěji.

Přívrženci referenda myslí však, že jím sněmovna nebude zneplatněna, nýbrž přestane pouze býti všemohoucí.

Dále příkládá Laveleye referendu výhodu, že klidným a bezpečným způsobem ukazuje, kde jest skutečná většina. Poslanecká sněmovna nikterak nerepresentuje vůli voličstva, jež se dá manifestovati jen pomocí referenda. Sněmovní většina bývá často zvolena i menšinou voličů. Při referendu však jest jisto, že usnesení vychází skutečně z většiny hlasujících.

Referendum ještě spíše než všeobecné hlasovací právo jest národu školou vychování politického, neboť při každém zákoně podrobeném jeho hlasování vyloží se mu důvod, proč by jej měl přijmouti nebo zamítnouti.

Nejpodstatnější výtky a také nejoprávněnější, která se dá

učiniti referendu, jest ta, že se nehodí k řízení záležitostí zahraničních. Totéž dá se však vytýkati i parlamentům samým.

Skutečné výsledky referenda ukazují, že referendum není povolené a raději zamítá. Přece však schválilo nejlepší zákony, a zamítlo-li některé, stalo se tak z odporu k centralisaci a velkým výdajům. Tedy spíše z důvodů ekonomických. Dá se ovšem referendu leckdy vytýkati duch omezený; ale jest i otázka, jsou-li sbory zákonodárné vždycky vzorem politické inteligence, moudrosti a prozíravosti. Referendum nebudí vášní revolučních, nýbrž je naopak uklidňuje, protože vůle majority projevuje se referendem tak zřejmě, že odnímá minoritě právo a touhu stavěti se proti ní násilím. Ostatně může i minorita upozorniti národ propagandou, tiskem a přednáškami na své zásady a státi se tak majoritou.

Ze všeho uvedeného patrna cesta, která dle našeho názoru by vedla k dokonalejší formě demokratické, než jsou dosavadní. Byl by to jakýsi výběr různých prvků z vyličených typů demokratických. Principem by byla co možná největší odluka exekutivy od legislativy a v případě konfliktu mezi oběma by rozhodl národ referendem. Referendum by bylo pouze na podnět presidentův, tedy fakultativní. Došlo by sice k němu zřídka, bylo by však významným proto, že by pouhá jeho možnost byla pohnutkou poslancům, aby, majíce nad sebou kontrolu národa, věnovali se své práci tím svědomitěji.

IV. Výsledek těchto úvah.

Hlavní zásady pro moderní demokracii vyplývající z těchto úvah, byly by asi tyto:

A. Zákonodárný proces.

1. Iniciativa ku zákonům náleží členům obou sněmoven a i exekutivě. Bylo by uvážiti, zda iniciativa ku zákonům o ústavní revisi by neměla příslušetí výlučně národu samému (iniciativa ústavní).

2. Svolání parlamentu.

Zákonem by měl býti stanoven termin, kdy parlament se sejde sám sebou, bez ohledu na exekutivu. Exekutiva by však měla míti též právo svolati sněmovny v mimořádných případech; v takových případech by bylo sněmovnám návrhy vládou předložené projednati definitivně nejdříve. Sněmovny by však nebyly omezeny pouze na tyto návrhy a mohly by eventuelně jednati dále dle své libosti. Bylo by však také povinností exekutivy sněmovny svolati, kdyby si toho obě sněmovny většinou svých hlasů přály. Konečně by musila býti ústavou zaručena minimální doba trvání zasedání obou sněmoven.

3. Odročení parlamentu.

Sněmovny se mohou se vzájemným souhlasem odročiti na stejnou libovolnou dobu. Doba odročení započítá se v tomto případě do minimální doby zasedání zaručené ústavou. Kdyby však jedna sněmovna odepřela se odročiti, nemůže ani druhá býti odročena. Kdyby však sněmovny obě se chtěly odročiti a nesouhlasily by, do které doby se to má státi, rozhoduje doba kratší a to pro obě sněmovny.

4. Právo exekutivy uzavíratí sessi sněmoven, a

5. právo exekutivy rozpouštětí sněmovnu, jest vyloučeno.

6. Usnášení o zákonech.

Obyčejné zákony by se usnášely pouhou většinou v obou sněmovnách. Kdyby president nesouhlasil s usnesením sněmoven, příslušelo by mu právo, jak bylo vylíčeno v předcházející části sub III, 5. Nepoužil-li by president tohoto svého práva během deseti dnů od doby, kdy usnesení sněmoven bylo mu doručeno, stává se usnesení zákonem. O návrzích ku změně ústavy by se mohlo stanoviti ústavní referendum národa.

7. Promulgace zákonů.

Tato by byla věcí legislativy. Vypracované zákony by se podpisovaly presidenty obou sněmoven a bylo by je vyhotoviti ve dvou originálech, z nichž jeden by zůstal v archivu parlamentu a druhý by byl doručen exekutivě.

8. Publikace zákonů byla by rovněž věcí legislativy. Parlament sám by vydával zvláštní zákonník.

Z uvedeného patrno, že celý zákonodárný proces by byl až na malou výjimku iniciativy úplně neodvislým od exekutivy a že by spočíval v rukou parlamentu, případně národa. Naproti tomu by exekutiva — až na kontrolu finanční správy, kteráž by ovšem v každém případě musila býti parlamentu ponechána — se měla též osamostatniti vůči parlamentu.

B. Postavení presidenta

by bylo asi toto:

1. Volba presidenta.

President se volí národem na základě všeobecného, tajného, přímého hlasovacího práva absolutní většinou hlasů. Vyloučení z úřadu presidentského byli by členové dřívějšího panovnického rodu, případně některých bývalých panských rodů a příslušníci generality v armádě. Inkompatibilita byla by dále mezi úřadem presidentským a členstvím některé sněmovny.

Opětná volitelnost byla by vyloučena pouze pro dvě období jdoucí bezprostředně po sobě. Doba úřadu presidentského by se stanovila na pět až šest let.

2. Účast presidenta na zákonodárné činnosti:

a) příslušela by mu iniciativa ku zákonům, a dále

b) právo žádati nové projednání zákonů sněmovnami, případně společné hlasování obou sněmoven, případně právo předkládati návrhy zákona národu ku rozhodování referendem, jak bylo shora vylíčeno.

3. Provádění zákonů by spadalo úplně do kompetence presidentovy. Nouzové právo by bylo ovšem vyloučeno. Rovněž i právo vydávati nařízení, jež by se nesrovnávala se zákonem, stanovíce nová práva a povinnosti občanů. Jednala-li by exekutiva proti tomu, mohla by býti na ni vznesena žaloba jednou z obou sněmoven před nejvyšším soudem. Formální řízení a následky bylo by stanoviti zvlášť. Soudu by příslušelo právo zkoumati, nejsou-li jednotlivá nařízení v rozporu se zákonem. V kladném případě by je mohly soudy ignorovati. Za účelem provádění zákonů příslušelo by presidentovi ústavou zaručené právo, disponovati ozbrojenou mocí.

4. Právo dávatí milost a právo abolicie by příslušelo presidentovi v dorozumnění s nejvyšším soudem; amnestie by spadala naproti tomu do kompetence parlamentu.

5. Jmenování nejvyšších civilních úředníků.

Presidentovi by příslušelo právo jmenovati státní sekretáře, kteří by zaujímalí místa nynějších ministrů, pak odborové přednosty a úředníky v hodnosti nynějších ministerských radů. Státní sekretářové by byli od parlamentu neodvislí a jedině presidentovi republiky zodpovědni (postavení kabinetu by bylo jako v severoamerické Unii). Toto jmenovací právo by příslušelo presidentovi výlučně, bez ohledu na parlament. Při volbě osob byl by president vázán na kvalifikované úřednictvo dotyčného resortu (vysokoškolské vzdělání). Mohl by však jmenovati za státní sekretáře i věhlasně odborníky (nečleny parlamentu), kteří si získali jména ve vědě nebo praxi. Jmenování ostatního úřednictva správního by spadalo do kompetence exekutivy. Bylo by dále uvažovati o inkompatibilitě státních úřadů a poslaneckého mandátu.

6. Vojenství.

V míru přísluší presidentovi právo disponovati ozbrojenou mocí ku provádění zákonů. Organizace vojska, vedení a správa jeho příslušely by presidentovi v souhlase s parlamentem.

Právo vypovídati válku by příslušelo parlamentu; jen v případě nepřátelského vpádu do země presidentovi. V případě války by však přešla veškerá vojenská moc na presidenta. Jmenování nejvyšších hodnostářů vojenských by příslušelo presidentovi. Uvažovati, zda by nebylo jako kautelu proti cesarismu stanoviti, že nejvyšší vojenští hodnostáři mají býti presidentem jmenováni v souhlase s parlamentem. Kdyby státním sekretářem pro záležitosti vojenské měl býti vojenský hodnostář, mohl by jej jmenovati president jenom v souhlase s parlamentem.

7. Zahraniční záležitosti.

Prezident by byl reprezentantem národa na venek. Akkredituje vyslance a velvyslance cizích mocností. Schvaluje nebo zamítá osobnosti, jimž bylo svěřeno zastupování cizích mocí. Jmenuje zástupce republiky u cizích mocí a to bez souhlasu parlamentu (viz kritiku parlamentárního režimu, týkající se zahraničních záležitostí). Prezident zavírá a ratifikuje státní smlouvy. Aby však smlouvy týkající se obchodu, území, postavení občanů československých v cizině a smlouvy týkající se státních financí nabyly platnosti, jest třeba předchozího schválení parlamentu. V takovém případě musí býti ustanovena doba, do které jest smlouvu v parlamentě projednati. Prostředky prezidentu v tomto případě příslušející jsou tytéž, jako při projednávání obyčejných zákonů.

8. Zodpovědnost prezidentova.

Tuto bylo by stanoviti dle vzoru amerického, dle něhož prezident, viceprezident a všichni civilní úředníci mají býti zbaveni úřadu, byli-li na základě státní obžaloby odsouzeni pro velezradu, úplatu, nebo jiné velké zločiny a přečiny. Dále by byl prezident zodpověden pro překročení kompetence příslušející mu z moci nařizovací.

V. Konečně ještě několik slov o soudnictví.

Abychom vůbec nepominuli poměru prezidenta ku soudnictví, chceme jen zcela zkrátka dotknouti se tohoto poměru, jakým jest v jednotlivých demokratických typech.

Ve Francii obsazuje dle čl. 3. úst. zák. ze dne 22./2. 1875 prezident všechny úřady civilní a vojenské, tedy i soudy. — V amerických republikách se obsazují soudy různým způsobem; tak bývají soudcové nižších soudů jmenováni vyšším soudním úřadem, nebo bývají soudcové voleni sněmovnou poslanců (případně na návrh senátu), nebo národem, nebo kongresem na návrh exekutivy. — Ve Spojených státech amerických jmenuje soudce nejvyššího soudu prezident se souhlasem senátu, jmenování nižších funkcionářů může kongres ponechati prezidentovi, nebo soudním sborům, nebo šéfům správních oddělení. Členové spolkového soudu (Bundesgericht) švýcarského se volí legislativou (čl. 107. úst. zák.). Vidíme tedy, že ve Francii obsazuje soudy exekutiva, v Unii exekutiva v souhlase se senátem a v konfederaci švýcarské legislativa.

Mělo-li by soudnictví požívatí úplné neodvislosti jak od exekutivy, tak i od legislativy, byla by volba národem jediným prostředkem k tomu. Kandidatura před lidem nikterak nezaručuje však vědeckou kvalitu (totiž znalost právní, která se přece pro soudce musí žádati) kandidátovu, ani jeho volba. Nejkratší by bylo, — a byl by to zajisté způsob, který by garantoval soudcovskou kvalifikaci žadatelovu — aby soudce okresních soudů

a sborových soudů první stolice kromě presidenta a vicepresidenta jmenovala exekutiva v souhlase s nejvyšším soudem, president a vicepresident sborových soudů I. stolice, jakož i soudce sborových soudů II. a III. stolice i jejich presidenti a vicepresidenti by snad mohli býti jmenováni zvláštním kollegiem, kde by byly zastoupeny sněmovna poslanců, senát, exekutiva a nejvyšší soud stejnou měrou. Návrh by podala exekutiva a předsedal by president nebo vicepresident nejvyššího soudu.

Morava součástí českého státu. (Přehled historický.)

Jan Kapras.

(Dokončení.)

III. Morava součástí českého státu stavovského.

Od smrti Jošta Lucemburského jest Morava skoro stále bezprostřední součástí českého státu, který v té době stává se státem stavovským. Jen jednou za válek husitských měla Morava svého zvláštního markrabího v osobě Albrechta Rakouského, zetě krále Sigmunda, který dostal 1423 na Moravu dědičné léno. Stalo se to, jednak aby v silné ruce Albrechtově Morava nestala se celá husitskou, jednak aby zajištěn byl Albrechtovi jako zeti Sigmundovu nárok dědičný alespoň na Moravu. Proto také odepřel Sigmund, když byl za krále českého přijat, zápisy Albrechtovy vrátiti a udělení léna zrušiti. Teprve při nastoupení Albrechtově na trůn český investitura pozbyla významu a zápisy jsou vráceny.

Zvláštní státoprávní poměry jsou na Moravě za Matyáše Korvína a za Matyáše II. Habsburského. Matyáš Korvínu byla totiž Morava spolu s jinými vedlejšími zeměmi úmluvou 1478 postoupena jako králi českému. Matyáš nevládl tam také jako král uherský, nýbrž jako král český z královské české moci a královskými českými úředníky, zvláště českým kancléřem. Byli tehdy krátce vedle sebe dva čeští králové. Smrtí Matyášovou 1490 spojena Morava pod vládou Vladislavovou s Čechami.

Za Rudolfa II. zase dostala se Morava do rukou Matyáše II. (1618) jako čekance koruny české, s podotknutím, že nemá tím býti vytržena z právních svazků s českou korunou, nýbrž jakmile rozdělení přestane, vrátí se pod společnou správu. V době rozdílné správy nesmí ani Rudolf v Čechách ani Matyáš na Moravě udělovati stavům privilegia, kterými by se měnil starý poměr ohou zemi. Morava byla tehdy odloučena od centrálních úřadů pražských a měla svou expedici při dvorské kanceláři. Tato zvláštní epizoda skončila se po třech letech, když Matyáš