

KRIZE BURŽOAZNÍHO PARLAMENTARISMU PŘEDMNICHOVSKÉ REPUBLIKY

Jaroslav Houser

Buržoazní parlamentarismus byl spjat s vývojem kapitalistické výrobní soustavy. Doba jeho rozkvětu proto spadá do 19.století. Jakmile kapitalismus ve svém imperialistickém období prožíval strukturální krizi, ocitla se v krizovém stavu i parlamentní soustava.

Československý parlament se konstituoval po první světové válce, kdy velké dny buržoazního parlamentarismu již dávno minuly. Zostření třídního boje v období mezi oběma světovými válkami vedlo v mnohých zemích k odstranění buržoazní demokracie a parlamentarismu a k nastolení fašistické diktatury. Tam, kde tomu tak nebylo, a to byl případ Československa, prodělávala parlamentní soustava podstatné a politicky závažné změny.¹ V Československu vrcholily tyto proměny ve třicátých letech a byly znamením krize buržoazního parlamentarismu předmnichovské republiky.

Parlament se stal tehdy povolným hlasovacím mechanismem s omezenou vlastní iniciativou a nástrojem celkem spolehlivě pracujícím pod taktovkou vedoucích politických činitelů vládnoucí buržoazie. Stal se strnulou institucí, jehož činnost byla jen formální. Každá živější parlamentní aktivita byla pro vládnoucí koalici nepohodlnou a do značné míry i nebezpečnou. Parlament prodělával tehdy mezi jinými krizovými příznaky podobný proces, jenž byl označován u státního aparátu jako byrokratismus. Ten rovněž znamenal potlačování lidové aktivity.

Krizový stav parlamentu vedl ke ztrátě iluzí o parlamentní soustavě u pokrokové veřejnosti a proto buržoazní demokraté a reformisté projevovali snahu, ovšem marnou, podnítit parlament k vyšší aktivitě, ale

¹ Kritiku buržoazního parlamentarismu provedl Lenin opíraje se o Marxe (Stát a revoluce, Praha 1946, str.49 a d.) a na jeho krizový stav ukázal i Gottwald ve svých parlamentních projevech (tak např. v řeči 21.XII.1929, Spisy, I., Praha 1953, str.311 a d.). Krizi parlamentarismu uznává a uvádí v souvislost s krizí kapitalismu i labourista H.Laski (M é l o t E., L'évolution du régime parlementaire, Paříž-Brusel, str.106 a d.).

Beneš vysvětloval naproti tomu kritické příznaky parlamentarismu tím, že parlamentní demokracie je teprve ve zrodu (Hic Rhodus, hic salta, Demokratie und Parlamentarismus, příloha Prager Presse z 1.I.1926). Weyr se obracel proti přemrštěným požadavkům na parlamentní demokracii, které prý vyvolávají dojem krize (Krise parlamentarismu, Lidové noviny z 19.X.1933). Chválil při tom veřejnost kritiky (Zur Problematik des Parlamentarismus und der Demokratie, příloha Prager Presse z 1.I.1926).

bez hlubší analýzy příčin jeho pasivity.² Na druhé straně pak pasivita parlamentu byla východiskem fašistických tendencí opouštějících nadobro buržoazní demokracii.

Institucionálně se projevila krize buržoazního parlamentarismu odklonem od jeho demokratických prvků. Tento proces odklonu od demokratičnosti parlamentu neprobíhal pouze po kolejích práva (cestou změn zákonů ústavních i obyčejných, po případě i druhotných právních norem), nýbrž měl z velké části i podobu výlučně politickou a fakticítní. Je nutno uvážit, že parlamentní praxe, která tvořila parlamentní soustavu a tzv. parlamentarismus nebyla zcela vyjádřena v právních předpisech, nýbrž byla z velké části politického rázu. To uznávají i buržoazní autoři, kteří přiznávají velkou úlohu parlamentním zvyklostem a konvencím. Ty nebyly uloženy v zákonech, nýbrž vyvíjely se samočinně na podkladě ústavní listiny, zákonů, jednacích řádů a parlamentních precedencí, které tvořily jejich základnu i rámec. Tak vznikala parlamentní tradice.³

Proces odklonu buržoazního parlamentu od demokratičnosti se nám při analýze člení v řadu složek, jež je třeba sledovat jak odděleně, tak i ve vzájemné souvislosti. Tak např. parlament předmnichovské republiky měnil své právní i politické postavení v soustavě vrcholných státních orgánů, resp. měnil do značné míry svůj vztah k těmto orgánům. Určitých změn doznal i volební systém. Více politicky než právně se změnilo postavení člena Národního shromáždění, poslance či senátora. Politická parlamentní praxe vedla k přenášení legislativní kompetence parlamentu na administrativní orgán - na vládu. Konečně se vyvinul stav, jež bychom mohli nazvat bezprávností parlamentní opozice, jež byla prakticky vyřazena a zbavena jakéhokoli vlivu na parlamentní rozhodování. S tím ovšem souvisela i praxe perzekuční namířená především proti komunistům.

Pokud šlo o právní a politické postavení předmnichovského parlamentu v soustavě vrcholných státních orgánů, zaujímá čelné místo otázka vztahu parlamentu k vládě. Tento vztah se měnil ústavními předpisy již na začátku republiky.

Prozatímní ústava č.37/1918 Sb. zavedla volbu vlády Národním shro-

² Podle Stivína jsou příčinami parlamentní krize závady organizačního a technického rázu, např. nedostatečný styk předsedy vlády s parlamentem, pozdní předkládání osnov zákonů, pozdní svolávání parlamentu, odumření instituce klubovních předsedů a nepravidelné rozdělení pracovních hodin sněmovních zaměstnanců (Nová svoboda, XII, 1924 a Právo lidu z 21.XII.1924). Rovněž Meissner stavěl při parlamentní kritice uprostřed třicátých let do popředí přetěžování poslanců intervencemi, chyby v parlamentní režii a nerovnoměrné zatížení parlamentních výborů (Osvěžení parlamentních prací, Právo lidu ze 17.XI.1935). Ke konci republiky uvažoval Meissner o parlamentarismu méně optimisticky (Náš parlament, Národní osvobození z 1.I.1938).

³ B a x a B., Parlament a parlamentarismus, Slovník veřejného práva československého, III., Brno 1934, str.10 a d.

mážděním, kterým se stal Národní výbor. Národní shromáždění nebylo pak jen nejvyšším legislativním orgánem s běžnými kontrolními funkcemi, nýbrž přímo vládním sborem, jehož výborem byla vláda. V dějinách parlamentarismu našli bychom obdobu této situace v některých obdobích anglického parlamentního vývoje. Po první světové válce existovala parlamentní vláda tohoto druhu i v sousední první rakouské republice, kde volba vlády parlamentem trvala až do roku 1929.

Změnu v poměru vlády a parlamentu přinesla u nás novela prozatímní ústavy č.271/1919 Sb. § 14 novely stanovil, že vládu jmenuje a propouští prezident republiky a § 16 ponechal při tom zásadu odpovědnosti vlády před parlamentem. Na místo vlády parlamentu nastoupila tak soustava běžného buržoazního parlamentarismu, kterou někteří (např. Baxa) nazývají vládou parlamentní.

Definitivní ústava č.121/1920 Sb. řešila odpovědnost vlády před parlamentem v rámci bikameralistického parlamentního systému, který ústava zavedla. Právo vysloviti vládě nedůvěru příslušelo jen poslanecké sněmovně. Druhá sněmovna, senát, měla nicméně řadu prostředků, jimiž se projevovala odpovědnost vlády i před senátem (interpelace, kontrolní činnost atd.).

Zásada, že poslanecká sněmovna mohla vládě vyslovit nedůvěru a že vláda byla povinna pak podat demisi, zavazovala i presidenta republiky, jenž byl povinen podanou demisi přijmout. Poslanecká sněmovna oktrojovala takto demisi vlády presidentu republiky.

Z těchto úvah o vzájemném poměru vlády a parlamentu jasně vyplývá, že již v začátcích republiky se projevil na tomto poli odklon od demokratismu, jenž byl vyjádřen v kategoriích teorie parlamentarismu jako přechod od vlády parlamentu k vládě parlamentní.

Později se vláda z moci parlamentu ještě dále vymaňovala, což můžeme sledovat v oblasti politické. Začalo to na podzim roku 1920 ustavením první úřednické vlády, která vytvořila pro pozdější politický vývoj tradici. (Úřednická vláda se opakovala po rozpadu všennárodní koalice roku 1926 a potom opět na konci republiky.)

Odklon od demokratičnosti projevil se také ve vývoji volebního práva do předmnichovského parlamentu. Šlo o zužování nebo přímo porušování stěžejních zásad volebního práva, tj. především jeho všeobecnosti a rovnosti. Při tom některé strukturální vady, jakou byl systém vázaných kandidátních listin, znamenající neadresnost volby, byly zachovány.

Podstatné zúžení původního značně všeobecného volebního práva přinesla novela č.56/1927 Sb., vydaná za tzv. panské koalice. Podle nové úpravy byli zbaveni aktivního i pasivního volebního práva všichni příslušníci ozbrojených formací, tedy především vojáci. Novela otvírala teoreticky možnost zbavit volebního práva velmi vysoké procento voličů

tím, že by byla vyhlášena částečná mobilizace. Tím by byl býval velmi podstatně ovlivněn výsledek voleb.

Vládními kruhy byl volební zákon odůvodňován potřebou "nepolitické" armády, stojící zdánlivě nad politickými stranami.⁴ Ve skutečnosti však bylo z vládního tisku i z parlamentní debaty zjevné, že šlo o snahu snížit počet hlasů odevzdaných komunistické straně. Bylo to pochopitelné, protože komunistická strana měla silné pozice v řadách mladých občanů složících v armádě.

Vláda se snažila vyvolat ve veřejnosti dojem, že praktický dosah volební novely bude poměrně malý. Tak např. zpravodaj vládní osnovy uváděl, že při posledních volbách roku 1925 volilo jen 93.000 vojáků, kteří by volební právo podle nové úpravy ztratili. Zpravodaj dokazoval, že československý zákon není něco ojedinělého a že v celé řadě států byli vojáci již volebního práva zbaveni.⁵

Komunisté naproti tomu zdůrazňovali, že osnova je nedemokratická a že vyplývá z celkové militarizační tendence státu.⁶ Otevřela se také otázka, zda novela je vůbec ústavní.⁷

Neústavnost volební novely bylo možno prokázat ve dvojnásobném směru. Prvním argumentem byl poukaz na článek 9 ústavy č. 121/1920 Sb., jenž uváděl všeobecnou podmínku volebního práva slovy: "...a vyhovují ostatním podmínkám volebního řádu". Vznikla tu otázka, zda touto podmínkou je i skutečnost, uvedená ve volebním řádu, že osoba vykonává vojenskou službu. Takovému výkladu odporoval úmysl zákonodárce a tehdejší legislativní praxe, jak se projevila v řadě zákonů. Několik volebních zákonů, které předcházely novele č. 56/1927 Sb. přiznávaly vojákům volební právo. Byl to např. zákon o voličských seznamech č. 663/1919 Sb., zákon, kterým se doplňoval volební řád do obcí č. 260/1919 Sb. a zákon o volebním právu do poslanecké sněmovny č. 123/1920 Sb.

Krom toho odnětí volebního práva vojákům bylo v rozporu s čl. 106 ústavy z roku 1920, jenž výslovně stanovil, že výsady pohlaví, rodu a povolání se neuznávají. Tímto ustanovením vyhlásila ústava naprostou rovnost všech povolání. Novela č. 56/1927 Sb. porušila pak tuto rovnost, protože příslušníci určitého povolání ztratili volební právo.

⁴ V důvodové zprávě k zákonu se uvádělo, že zájem státu naléhavě vyžaduje, aby politické boje nebyly vnášeny do armády a do četnictva, čímž zejména mohla být vážně ohrožena kázeň v těchto sborech (Tisk posl.sn.N.S. č. 561). Rovněž ve zprávě ústavněprávního výboru se uvádí, že volební právo vojenských osob je v zásadním rozporu se základními principy vojenské organizace a činí ji neschopnou splnit spolehlivě a přesně úkoly, které má branná moc ve státě a vůči státu (Tisk posl.sn. N.S. č. 893).

⁵ Řeč posl. Králíka z 23. III. 1927, Těsnopisecké zápisy o schůzích posl.sn.N.S., sch. 68, str. 220 a d.

⁶ Řeč posl. Kršáka z 24. III. 1927, Těsnopisecké zápisy o schůzích posl.sn.N.S., sch. 69, str. 307 a d.

⁷ Řeč posl. dr. Keibla z 23. III. 1927, Těsnopisecké zápisy o schůzích posl.sn.N.S., sch. 68, str. 231.

Rovněž protiústavní ráz měl zákon o zastavování a rozpouštění politických stran č.201/1933 Sb. (novela č.132/1936 Sb.), jenž omezil demokratické občanské svobody a pokud jde o volební právo porušil jeho demokratické zásady.

Byla-li politická strana rozpuštěna, mohla být učiněna policejní opatření, která porušovala velmi citelně politické a občanské svobody funkcionářů, členů a sympatizujících rozpuštěné strany. Mandáty rozpuštěné strany v parlamentě zanikaly a nemohly být přeneseny na náhradníky. Tím byla nedemokraticky rozšířena masa voličů v parlamentě nezastoupených. Krom toho byla porušena flagrantním způsobem ústava, která stanovila přesný počet členů obou zákonodárných sborů (300 poslanců a 150 senátorů).⁹ Ještě zjevnější deformaci vůle voličstva projevené ve volbách znamenalo ustanovení o tom, že mandáty rozpuštěné strany v ostatních zastupitelských sborech (mimo parlament) mají být přiděleny proporcionálně náhradníkům ostatních politických stran.

Do volebního práva zasáhl i zákon o inkompatibilitě č.124/1924 Sb., jenž však nepřinesl demokratizaci volebního práva, ale právě naopak její zeslabení. Inkompatibilita, zejména v oblasti hospodářské, měla zajišťovat nestranný a nezávislý výkon parlamentního mandátu a znemožnit jeho zneužívání k úzkým osobním a podnikovým zájmům. Tyto zásady byly slučitelné se zájmy dělnické třídy. Chybou předpisů o inkompatibilitě však bylo, že v podmínkách kapitalismu byly málo účinné a zůstaly prakticky na papíře.⁹

Dokladem malé účinnosti inkompatibilních předpisů byla omezená účinnost volebního soudu v otázkách inkompatibility. Tento soud mohl vyslovit nález o zbavení člena Národního shromáždění mandátu jen v ojedinelých případech a sice, když člen Národního shromáždění byl veden pohnutkami nečestnými a při tom buď vážně poškodil státní zájmy nebo se obohatil. Většinou mohl volební soud poslance nebo senátora jen vyzvat, aby do 14 dnů zanechal svého podnikání, které bylo inkompatibilní, anebo aby se vzdal mandátu.¹⁰

⁹ Odst.2 a 3 § 16 zákona č.201/1933 sb., jenž porušoval ústavu, zněl takto: "(2) Na mandáty uprázdněné po členech strany rozpuštěné náhradníci nenastupují. Jinak se povolává jen náhradník, který nebyl příslušníkem strany rozpuštěné (§ 20, odst.2). (3) Počet přítomných členů příslušné sněmovny, jehož je třeba k tomu, aby sněmovna byla způsobilou k usnášení, počítá se, sníží-li se v důsledku ztráty mandátů podle tohoto zákona počet členů, v poslanecké sněmovně z počtu 300, v senátu z počtu 150. Je-li ku platnosti nějakého projevu členů příslušné sněmovny nebo ku platnosti usnesení sněmovny potřebí určitého zlomku členů, počítá se tento zlomek stejným způsobem."

⁹ Se značnou dávkou resignace, pokud jde o hospodářskou čistotu parlamentního života v souvislosti s inkompatibilitou píše i buržoazní Tribuna (z 6.III.1924), jež byla mluvčím kapitalistických kruhů.

¹⁰ Důvodová zpráva k inkompatibilnímu zákonu (tisk posl.sn. č.4518/1924) byla v buržoazním smyslu velmi umírněná, což je patrné z pasáže o tom, že "nesmí jít vylučování z členství zákonodárných sborů tak daleko, aby se zamezoval přístup do nich vynikajícím osobnostem života hospodářského, kterých parlamenty dnes více než jindy potřebují."

Kromě nedemokratických zásahů do volebního práva se širokým praktickým dosahem docházelo i k zásahům menšího dosahu, které nicméně demokratické zásady volebního práva porušovaly. Tak např. podle nových volebních řádů vydaných před listopadovými parlamentními volbami roku 1925 (zákon č. 205/1925 Sb. o volbách do poslanecké sněmovny a zákon č. 206/1925 Sb., kterým se měnila některá ustanovení o složení a pravomoci senátu) došlo ke zvýšení volebního kvora. Před vydáním volebních řádů z roku 1925 stačilo 20.000 hlasů, které byly v jednom volebním kraji odevzdány volební straně, aby tato dostala zastoupení v parlamentě. Podle nové úpravy z roku 1925 bylo vázáno zastoupení politické strany podmínkou, že dosáhla jeden mandát již v prvním skrutiniu. K tomu bylo zapotřebí podstatně více hlasů než původně požadovaných 20.000.

Zhoršení podmínek pro proniknutí politických stran do parlamentu bylo namířeno proti malým politickým stranám. K tomu měla tehdy vládnoucí koalice své důvody. Šlo o to, znemožnit tvoření malých nekomunistických stran, protože hlasy, které by byly na jejich kandidátky odevzdány, by byly jinak odevzdány ve prospěch koaličních stran. Mělo se tak zabránit tříštění nekomunistických hlasů a zeslabování koaličních volebních pozic.¹¹

Kromě všech těchto nedemokratických vývojových tendencí volebního práva přispěla vrcholnou měrou ke strnulosti a neživotnosti předmnichovského parlamentu soustava vázaných kandidátních listin. Ty byly zavedeny již na začátku republiky a odnímaly voliči jakoukoli možnost podílet se na výběru kandidátů. (Již i první, jmenovaný parlament, tzv. Revoluční Národní shromáždění, ponechal výběr poslanců vedoucím orgánům politických stran.) Volební akt se stal v soustavě vázaných kandidátních listin formálním a neadresním a prakticky zanikala jakákoli odpovědnost poslance nebo senátora před voliči. Situace byla komplikována ještě dále okolností, že činnost politických stran nebyla právně upravena (jen na úseku voleb jako volebních skupin). To znamenalo, že buržoazní právo připouštělo i velmi nedemokratickou strukturu politických stran a skupin, které byly organizačními útvary praeter legem.

Nedostatky tohoto systému byly do očí bijící a roztrpčovaly při každých volbách masy voličů. Proto na ně reagovaly i buržoazní a maloburžoazní strany a to způsobem velmi rozdílným. Politické strany koaliční včetně reformistů byly pro zachování statu quo nebo pro modifikaci soustavy vázaných kandidátních listin.¹² Pro politickou pravici stal se

¹¹ Rudé právo z 20.VI.1925.

¹² Vládní orgán Československá republika (z 12.,13.,14.,15. a 16.II.1924) vyzvedal přednosti poměrného zastoupení před většinovou soustavou pro stabilitu vlády a koaliční praxi. Ostřejší kritiku systému vázaných kandidátních listin přinesla v této době Tribuna (z 5. a 6.XII.1924). Vytýkala vázaným kandidátním listinám anonymitu volby a v parlamentě pak přetrhání spojovací pásky mezi parlamentní většinou a opozicí.

system vázaných kandidátních listin politickým "šlágrem" a východiskem agitačních akcí. Vázané kandidátní listiny byly vydávány za jedinou a výlučnou příčinu nedostatků buržoazního parlamentarismu, ovšem bez hlubšího rozboru, jehož fašizující se pravice ani nebyla schopna. S útokem proti soustavě vázaných kandidátních listin spojovali fašisté a jejich spojenci systém poměrného zastoupení a poukazovaly na přednosti většinového systému. Ten by byl znamenal další nedemokratický zásah do volební soustavy a zeslabil by především zastoupení komunistické strany. Lze proto plným právem označit boj pravice proti vázaným kandidátním listinám za tendenci vysloveně fašistickou. Takový charakter mělo vystoupení Národního sjednocení, Národní ligy a Národní obce fašistické ve volbách v roce 1935.

Nedemokratičnost buržoazního parlamentarismu projevila se dále před Mnichovem v právním a politickém postavení členů Národního shromáždění, v právním a politickém zúžování pravomoci parlamentu a konečně též v zatlačování a potlačování parlamentní opozice.¹³

Závislost předmnichovského vládního poslance nebo senátora na vedení koalované strany a řídicím politickém orgánu koalice ("pětce", "sedmičce" atd.) se projevila v aplikaci zásady zákazu imperativního mandátu. Vývoj této zásady, která má dvě politické stránky a sice nezávislost poslance na voličích a jeho nezávislost na politické skupině-straně, můžeme sledovat v historii parlamentarismu. V prvním období existence parlamentu, kdy buržoazie sváděla boj s feudalitou, měla tato problematika jiný charakter, jak ukazuje vývoj v Anglii, v zemi, která je kolébkou buržoazního parlamentarismu.

Postavení anglického poslance (tj. člena Dolní sněmovny) začalo se stabilizovat po Slavné revoluci roku 1689. Poslanci měst dostávali tehdy pro své vystupování v Dolní sněmovně od svých voličů direktivy a instrukce a po návratu z parlamentního zasedání byli dokonce povinni skládat ze svého jednání, vystupování a hlasování na parlamentním fóru účty. Člen Dolní sněmovny byl tak při výkonu své funkce v ustavičném strachu před svými voliči, postupoval nesamostatně a zdráhal se zaují-

¹³ Přehledný obraz o reformních návrzích volebního systému podává Národní osvobození (z 6.XII.1924). Dr.E.Stern (soc.dem.) byl pro přípustění volby pořadí v omezené míře uvnitř kandidátní listiny, Schwarz (čes.soc.) navrhoval, aby volič kromě kandidátky volil i určitou osobu na kandidátce uvedenou, Policer (nár.dem.) navrhoval rovněž dvojí hlasování pro stranu a kandidáta a prof.Weyr doporučoval kromě všeobecných voleb, při nichž by byla zjištěna síla jednotlivých politických stran i volby uvnitř stran, při nichž by byli voleni kandidáti. Pro opuštění soustavy poměrného zastoupení a pro zavedení soustavy většinové se vyslovil z vládních žurnalistů jen pisatel označený značkou -b- v Tribuně.

¹³ Z levicového tisku bylo v této věci celkem přijatelné stanovisko Národního osvobození, které poukazovalo na závislost poslance a zdůrazňovalo, že vázané kandidátky nejsou hlavní příčinou krizového stavu parlamentu. (Vázané kandidátky a vnitrostranická demokracie, Národní osvobození z 26.IV.1935.)

mat stanoviska tam, kde nebyl kryt direktivami svých voličů. To stěžovalo činnost parlamentu a zeslabovalo jeho pozici.

Na dělnosti parlamentu byla zainteresována sama anglická koruna. Proto král naléhal, aby poslanci jednali samostatně a aby tak dosáhli nezávislosti na svých voličích. Král žádal, aby poslanci byli vybaveni trvalými plnými mocemi.¹⁴ Na tom měla zájem i buržoazie, které záleželo na dělnosti parlamentu.

Zákaz imperativního mandátu, tj. odstranění oněch příkazů a direktiv, které dávali voliči svému poslanci, jeví se proto v historickém vývoji parlamentarismu jako činitel konstituující a stabilizující tuto instituci. V buržoazním státě, zejména pak v imperialistickém období kapitalismu, kdy se zostřily třídní rozpory mezi proletariátem a buržoazií, jeví se zákaz imperativního mandátu, tj. nezávislost poslance na voličích jako nedemokratický prvek parlamentarismu.

Zákaz imperativního mandátu neznámá vždy jen nezávislost poslance na voličích, ale může znamenat též nezávislost poslance na politické skupině. Potom tato právní a ústavní instituce zahrnuje dvě politické instituce odlišného charakteru, jež jsou představovány dvěma rozdílnými vztahy: 1. vztahem poslance k voličům a 2. vztahem poslance k politické skupině. V buržoazních státech, kde je zakotven zákon imperativního mandátu v ústavách a volebních řádech takto široce, dochází v praxi a v judikatuře ke kolísání, jak ukazuje příklad předmnichovského Československa.

Rakouský stát před první světovou válkou vyhlásil zákaz imperativního mandátu pouze v užším smyslu, tj. jako nezávislost poslance na voličích. Je to patrné z ustanovení základního zákona č.141/1867 ř.z. (prosincové ústavy), kde se hovoří o tom, že členové poslanecké sněmovny nemají přijímat instrukce od svých voličů.¹⁵ Předmnichovská republika zakotvila naproti tomu tento zákaz v ústavní listině z roku 1920 v širším smyslu, tedy též jako nezávislost poslance na politické skupině, což je patrné ze slov ústavy, že členové Národního shromáždění nesmějí od nikoho přijímat příkazů.¹⁶

Tato zásada však v předmnichovské republice nebyla dodržována, ale byla soustavně obcházena. Vládní poslanec se po zvolení zavazoval své politické straně (jejímu vedení) k poslušnosti reversem. Byl-li z této strany vyloučen, otvírala se volebnímu soudu možnost zbavit člena Ná-

¹⁴ B a x a B., Parlament a parlamentarismus, Praha 1924. str.7-39.

¹⁵ "Die Mitglieder des Hauses der Abgeordneten haben von ihren Wählern keine Instruktionen anzunehmen," (§ 16 zákona č.141/1867 ř.z.)

¹⁶ "Členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímat příkazů." (Čl.22, odst.1 ústavní listiny č.121/1920 Sb.)

rodního shromáždění mandátu, protože přestal být příslušníkem strany, na jejíž kandidátní listině byl zvolen, z důvodů nízkých a nečestných.¹⁷ Judikatura volebního soudu nebyla v této otázce jednotná, celkem však důsledně hájila stranickou disciplínu vládních politických stran a skupin.¹⁸

Praxe volebního soudu otevřela cestu k manipulaci poslanců a senátorů vedeními vládních politických stran. Ústřední režie parlamentní činnosti připadla pak řídicímu orgánu koalice "pětce", "sedmičce" atd. Manipulace vládními členy Národního shromáždění byla flagrantním porušením demokracie, protože členům parlamentní většiny bylo jejich stanovisko nadiktováno shůry. Parlament mohl pak učinit usnesení, které nejen odporovalo názorům opozice, ale mohlo být v rozporu s přesvědčením části nebo většiny parlamentní většiny.¹⁹

Silné organizační sepjetí parlamentní většiny a její řízení koaličním politickým výborem bylo do značné míry československým specifickým. Koaliční myšlenka měla u nás své historické kořeny a historie koalování v buržoazním táboře usnadňovala nepochybně vládní koalování za předmnichovské republiky.

Především je třeba vzít v úvahu, že české politické strany byly již za rakouské éry ve srovnání s praxí tzv. západních demokracií, tj. Anglie, Spojených států a Francie, poměrně dobře organizované. To se týkalo nejen sociální demokracie, nýbrž i stran maloburžoazních a buržoazních, kde organizační vazba byla poněkud volnějši a přesto pevnější než v tzv. velkých demokraciích Západu. Příčinu je třeba hledat v národnostním boji v Předlitavsku za rakouské éry, kdy se český národ hájil proti germanizačnímu tlaku.

V českých politických stranách měli značnou autoritu političtí vůdci. O tom podávají přesvědčivé důkazy politické dějiny 19. století a začátku 20. století a to jak pokud šlo o staročechy nebo mladočechy tak i ve stranách nových.

Také vytváření nadstranických orgánů mělo v českém politickém životě své historické kořeny. Stranická diferenciacie, k níž došlo na konci 19. století, nespálila mosty mezi politickými stranami. Dokladem toho

¹⁷ "Volební soud rozhoduje, že člen Národního shromáždění nebo župního zastupitelstva pozbývá mandátu, že... b) přestal být z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen (§ 13 zák.č.125/1920 Sb.)

¹⁸ Otázky odstranění zákazu imperativního mandátu dotkl se i Kelsen. Přimlouvá se za legalizaci politických stran. Tyto strany by pak mohly odvolávat své poslance a vysílat k jednání odborníky v rámci proporce zjištěné ve volbách. To by ovšem znamenalo imperativní mandát neomezený vůči orgánům strany. (K e l s e n H., Das Problem des Parlamentarismus, Demokratie und Parlamentarismus, příloha Prager Presse z 1.I.1926.)

¹⁹ Z buržoazních kritiků parlamentarismus zdůrazňuje tuto okolnost Medinger W. (Die Krise des Parlamentarismus, Wien-Leipzig 1929, str.19.)

je skutečnost, že společný klub staročechů a mladočechů na zemském sněmu i na říšské radě přežil rozkol původně jednotné strany a trval dále i v době, kdy obě křídla české oficiální politiky se konstituovala v samostatné politické strany. Na začátku 20. století setkáváme se již s nadstranickým výborem dirigentů české politiky, jehož členy byli Masaryk, Švehla a Pacák a když Kramář nahradil Pacáka ve vedení mladočeské strany, stal se členem i tohoto gremia. Také Kramářova pozitivní politika prvního desetiletí našeho století vedla ke konstituování nadstranického orgánu koaličního rázu, sdružujícího mladočechy, agrárníky a národní katolíky ve společný "Národní klub", jenž měl určitou klubovní disciplínu.

Tato tradice byla jen předzvěstí nadstranických seskupení, k nimž dochází za první světové války. Ještě v době vojensko-byrokratické diktatury roku 1915 vznikl Národní výbor a v roce 1916 pak Český svaz sdružující české poslance včetně sociálních demokratů ve vídeňské říšské radě. V červnu 1918 se Národní výbor rekonstruoval a reaktivoval a stal se pak zárodkem prvního parlamentu republiky a vlastně i republikánské vlády. Koalice a její politický výbor měly tedy za sebou historickou tradici, o níž se mohly opřít a to usnadňovalo i jejich činnost.

Struktura předmnichovské koalice stala se pro parlament zhoubnou. Z vrcholného státního orgánu se značnými ústavními právy se stala druhořadá politická instituce. Z vůdčího činitele se stal poddajný nástroj vlády. Vypadalo to tak, jakoby parlament byl odpovědný vládě a nikoli naopak.²⁰ Vládní poslanec se stal manipulovaným objektem v rukou zákulisní reže strany opírající se o její aparát.

Strohá koaliční disciplína se stala nepohodlnou i vládním socialistům. Dokonce i sociálně demokratický tisk se přimlouval za publicitu koaličních prací, tj. za referování o koaličním zákulisí. Strana prý nemůže bráti na sebe odpovědnost za neuspokojující kompromisy.²¹

Buržoazní parlament přestal být v této době politickým kolbištěm. Mluvila již jen převážně opozice, koaliční poslanci jednání ignorovali a scházeli se pouze k hlasování. Parlamentní zpravodaj, jenž měl být vykladačem osnovy, musil nad to převzít další úkol politického argumentátora a polemiku s opozicí. To vše bylo úkolem vládních poslanců, kteří se nakonec ani rozpravy valně nezúčastnili.²² Z toho je zjevné, že buržoazní parlament se stal disfunkčním a zřekl se fakticky svých práv a to ještě dříve než došlo k hromadnému omezování jeho práv zmocňovacími zákony.

²⁰ Srovnej K a h á n e k , Krise politického života, České slovo z 2.III.1924 a P e r o u t k a F., Proč vznikla pětka, Přítomnost č.15/1925!

²¹ Právo lidu z 9.VI.1935 a České slovo z 12.VI.1935.

²² J e ž e k Fr., Pro a proti, Národní listy z 20.X.1926.

Zmocňovací zákony znamenaly podstatné zúžení legislatívnej činnosti parlamentu a prenesení jeho právomoci na administratívny orgán - vládu. Byly dokladem toho, že politický režim buržoazní demokracie je na ústu- pu a že vyklizuje pole fašizujícím tendencím. Vždyť zmocňovací zákony (Notverordnungen, décrets-lois) získaly si nechvalnou pověst jako pro- středek k nastolení fašismu v Německu.

Zákon o mimořádné moci nařizovací č.95/1933 Sb. přenesl proti- ústavně legislativní pravomoc parlamentu na vládu. Měl původně platit jen do konce roku 1933, jeho platnost byla však prodlužována a zmocnění rozšiřováno. Nařízení vydaná na podkladě zmocnění znamenala přesunutí tíživých břemen spojených s krizí na bedra pracujících (snížení mezd, zhoršení gentského systému podpor v nezaměstnanosti, omezení právomoci závodních výborů a závodních a revírních rad).

Komunistická strana zmocňovací nařízení velmi ostře odsuzovala. Stalo se tak v rezoluci politbyra ÚV KSČ z června roku 1933 a v parla- mentním projevu Kl.Gottwalda z téže doby.²³

Vládnoucí buržoazii nestačilo však zmocnění vlády jen k hospodář- ským opatřením.²⁴ Další zmocňovací zákon č.125/1935 Sb. měl proto širší rámec. Šlo o obnovení zmocnění vlády k politickým opatřením, jež bylo úřednické vládě Černého uděleno již za prosincové stávkou roku 1920. Vláda mohla zakročovat proti rušitelům pořádku mimořádnými prostředky (suspendovat ústavou zaručené svobody osobní, domovní a listovního ta- jemství) za mimořádných okolností, zejména, byl-li ohrožen veřejný klid a pořádek.²⁵

Zmocňovací zákony odsuzovaly parlament k nečinnosti. Sněmovny od- počívaly a jejich nedobrovolné prázdniny se prodlužovaly.²⁶ Z parlamen- tu usměrňovaného vládnoucí koalicí stával se orgán nečinný, jehož akti- vita nebyla ani postrádána.

Projevem hluboké krize parlamentarismu bylo potlačování opozice a to jednak automatickým vydáváním komunistických poslanců a senátorů k trestnímu stíhání parlamentní většinou a jednak znemožňováním jaké- koli iniciativní činnosti parlamentní opozice.

²³ G o t t w a l d Kl., Spisy, IV., Praha 1951, str.257.

²⁴ Mezi buržoazními kritiky parlamentarismu z této doby ozývají se i hlasy žá- dající nejen odnětí legislativní kompetence parlamentu ve věcech hospodářských, ale i názory postulující zbavit parlament vůbec legislativní iniciativy. (M e d i n - g e r W., Die Krise des Parlamentarismus, Wien-Leipzig, 1929, str.11 až 13 a 36.)

Z kruhů buržoazních právníků ozývaly se hlasy proti legislativnímu monopolu čes- koslovenského parlamentu již v letech dvacátých. Doporučovalo se přiznati v určité míře oprávnění tvořiti právní normy nejvyšším soudním instancím. (S e d l á č e k J., Soudce a parlament, Lidové noviny z 22.I.1925.)

²⁵ R a t t i n g e r B., Nástin ústavního vývoje předmnichovské republiky, Praha 1954, str.105-108.

²⁶ M e i s s n e r A., O pracovní metodě vlády a parlamentu, Právo lidu z 3.XI.1935.

Imunita členů předmnichovského parlamentu byla zakotvena v ústavě dosti široce.²⁷ Po vzoru rakouského právního řádu rozeznával právní řád předmnichovské republiky imunitu pro úřední a neúřední činy.

Úplnější ochrana byla členům Národního shromáždění poskytnuta v případě tzv. imunity úřední. Členové Národního shromáždění nemohli být totiž vůbec stíháni pro své hlasování ve sněmovně nebo ve sněmovních výborech. Pro výroky nebo i pouhé výkřiky při sněmovních jednáních byli podrobeni jen disciplinární moci své sněmovny. Výrok musil být ovšem učiněn při výkonu mandátu. K tomu se vyžadovalo, aby souvisel buď přímo nebo nepřímo s předmětem jednání buď plenární schůze sněmovny nebo sněmovního výboru.

Ne tak absolutní byla poslanecká imunita za tzv. neúřední činy. § 24 ústavní listiny uváděl, že k jakémukoli trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání člena Národního shromáždění pro jiné činy nebo opomenutí jest třeba souhlasu příslušné sněmovny. Jestliže sněmovna tento souhlas odepřela, bylo stíhání navždy vyloučeno. Tato ochrana členů Národního shromáždění se vztahovala na rozdíl od právního stavu za Rakouska jak na stíhání trestními soudy, tak i na stíhání policejní.

Neúřední imunita nebyla však úplná a byla prolomena dvěma výjimkami. Nevztahovala se na trestní odpovědnost, kterou měl člen Národního shromáždění, jako odpovědný redaktor. Dále člen Národního shromáždění mohl být zatčen, byl-li dopaden při trestním činu in flagranti. V tomto případě byl policejní orgán povinen oznámit věc předsedovi příslušné sněmovny. Jestliže sněmovna anebo Stálý výbor v době, kdy sněmovna nezasedala, neprojevil souhlas s další vazbou, musil být člen Národního shromáždění propuštěn. Jestliže Stálý výbor souhlasil s další vazbou, bylo vyhrazeno definitivní rozhodnutí sněmovně, jež o věci měla rozhodnout do 14 dnů od dne svého sejití.

Imunitou v širším slova smyslu bylo též ustanovení o tom, že členové Národního shromáždění mají právo odepřít svědectví o věcech, které jim byly svěřeny při výkonu jejich mandátu a to i v době, kdy již členy Národního shromáždění býti přestali.²⁸

Tak vypadala právní úprava imunity zakotvená v československém právu. Jinou byla otázka aplikace těchto předpisů, tj. realizace imunity. Ochrana člena Národního shromáždění závisela na sněmovnách, resp. na jejich většině. Jestliže tyto většiny se opozičních poslanců nezahlasy, pokud šlo o imunitu neúřední, a používaly proti opozici ostrých

²⁷ Imunita poslanců byla buržoazii nepohodlná a nechyběly hlasy pokládající ji za jakýsi historický přežitek. (M e d i n g e r W., Die Krise des Parlamentarismus, Wien-Leipzig, 1929, str.35.)

²⁸ Srovnej Ř í h a J., Jednací řády parlamentní, Sborník veřejného práva československého, II., Brno 1932, str.85 a d.

disciplinárních prostředků při tzv. imunitě úřední, pak imunita opozičních členů Národního shromáždění prakticky neexistovala. Pevné koaliční většiny vystupovaly proti komunistické opozici jednotně a nediferencovaně, takže lze říci, že zejména po V.sjezdu KSČ roku 1929 byli komunističtí poslanci a senátoři prakticky zbaveni imunity. Sněmovny používaly proti nim tvrdých disciplinárních opatření, zejména vylučování ze schůzí a ztráty poslaneckého a senátorského platu. Při neúřední imunitě, tzv. "imunitkách" skýtal parlament jen smutné divadlo, kdy koaliční většina stereotypně odhlasovávala vydání komunistických členů Národního shromáždění k trestnímu stíhání.

Ústava i sněmovní řády daly parlamentní opozici jednacím prostředky, jejichž použití však rovněž záviselo od parlamentní většiny. Členové Národního shromáždění měli interpelační právo vůči členům vlády. Interpelace se publikovaly v parlamentních tiscích a musily být podepsány aspoň 21 poslanci nebo 11 senátory. Interpelovaný člen vlády byl povinen odpovědět na interpelace do dvou měsíců.

Závažné bylo, že ve sněmovním plénu byly projednávány jen interpelace naléhavé a to jen tehdy, usnesla-li se sněmovna na tom, že mají být ve sněmovním plénu projednávány. Interpelovaný byl pak povinen odpovědět ústně a docházelo i k hlasování sněmovny o tom, zda se prohlášení schvaluje či nikoli. Právě v tomto bodě, při tzv. naléhavých interpelacích, bylo interpelační právo komunistických členů Národního shromáždění sněmovními většinami soustavně mařeno.

Nejzávažnější však bylo, že komunisté byli ve třicátých letech prakticky vyloučeni z účasti na legislativní činnosti jak v parlamentním plénu tak ve výborech. Jejich připomínky i vlastní iniciativní návrhy byly soustavně odmítány parlamentní většinou bez kritického rozboru a házeny pod stůl.

Protiiniciativními opatřeními byly některé předpisy technického rázu. Tak se např. požadovalo, aby k iniciativnímu návrhu podanému ve sněmovně byl připojen rozpočet nákladů, jež navržený zákon měl přinést státní pokladně, s označením způsobu jejich úhrady (§ 43 ústavní listiny a § 19 jednacího řádu). Je třeba při tom zdůraznit, že tyto předpisy se nevztahovaly na vládní předlohy. To znamenalo zřejmou diskriminaci legislativní iniciativy poslanců.

Iniciativní návrhy členů Národního shromáždění procházely iniciativním výborem. Jeho jednání bylo možno přirovnat k tzv. prvnímu čtení v zahraniční parlamentní praxi. Šlo při něm o posouzení legislativní předlohy nejdříve zcela obecně a globálně, zejména, nemá-li předloha určité vady, které by stěžovaly další procedurální projednání. V politické praxi byl iniciativní výbor gilotinou a pohřebištěm iniciativních návrhů komunistů. Ty se ve třicátých letech do parlamentního pléna ne-

dostaly a jsou zachovány jednak v parlamentních tiscích a jednak v zápisech iniciativního výboru.

Všechny tyto úvahy přesvědčují o nesprávnosti glorifikace parlamentní demokracie předmnichovské republiky. Předmnichovský parlament zachoval sice do určité míry svobodu parlamentního projevu, v době, kdy v sousedních státech nastoupil již fašismus, nicméně však i československá parlamentní soustava ztrácela řadu svých původních demokratických rysů a tento odklon od demokratičnosti byl známkou krize parlamentarismu.

LA CRISE DU PARLEMENTARISME BOURGEOIS DANS LA RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE D'AVANT MUNICH

Jaroslav Houser

(Résumé)

Le parlementarisme tchécoslovaque se constitua après la première guerre mondiale, à l'époque où les grands jours du parlementarisme bourgeois avaient depuis longtemps disparu. L'aggravation des contradictions de classe mena à une crise politique du parlementarisme tchécoslovaque qui culmina au cours des années trente.

Au point de vue institutionnel, la crise se manifesta par une certaine désaffection à l'égard des éléments démocratiques du parlementarisme. Cette désaffection s'opérait non seulement sur la ligne juridique, mais affectait pour une large part l'aspect exclusivement politique gros de conséquences. A l'analyse, ce processus se divise en beaucoup d'éléments, qu'il faut suivre tant séparément que dans leurs rapports réciproques.

Le parlementarisme tchécoslovaque modifiait sa position juridique et politique dans le système d'organes étatiques de sommet et c'est son rapport à l'égard du gouvernement qui revêtit une importance toute particulière. La constitution provisoire (N° 37 du Recueil des lois et décrets de 1918) institua l'élection du gouvernement par l'Assemblée Nationale. L'amendement constitutionnel de 1919 institua la nomination du gouvernement par le président de la République. Le gouvernement du parlement céda la place au système du parlementarisme bourgeois courant. Plus tard, le gouvernement s'affranchissait encore davantage du pouvoir du parlement. C'est dans le domaine politique que l'on peut suivre ce processus (les "cabinets d'affaires" composés de spécialistes).

La désaffection à l'égard de la démocratie se traduisit aussi dans l'évolution de la législation portant sur le droit électoral institué par le parlement d'avant Munich. C'est ainsi qu'en contradiction avec la Constitution, l'amendement N° 56/1927 priva les soldats de leur droit de vote. Il en fut de même de la loi sur la dissolution des partis politiques (N° 201/1933 dans la teneur de l'amendement N° 132/1936) permettant de priver le parti dissous des mandats parlementaires. La loi sur l'incompatibilité (N° 124/1924) était inefficace tant qu'il s'agis-

sait de l'incompatibilité économique de sorte qu'un grand nombre des membres du parlement bourgeois représentaient en réalité des entreprises capitalistes et leurs trusts. En 1925, on a rendu plus rigoureuses les prescriptions concernant le quorum (nombre de suffrages nécessaire pour qu'un parti obtienne un mandat au moins) dirigées contre les petits partis. Le système de listes électorales bloquées, valables en bloc sans que l'électeur puisse y apporter des modifications et signifiant un vote global, est resté en vigueur pendant toute la durée de la république d'avant Munich.

C'est dans la situation juridique des membres de l'Assemblée nationale qu'apparaissait nettement le caractère non démocratique du parlement bourgeois. Bien que la loi n'admit pas le mandat dit impératif, tout député ou sénateur, dépendant des organes dirigeants d'un parti gouvernemental coalisé ainsi que de l'organe dirigeant de la coalition ("Comité des cinq" au "Comité des sept") était tenu, après élection, de signer une déclaration d'obédience. Au cas où ce député ou sénateur a été par la suite exclu de son parti, cette promesse d'obédience offrait au Tribunal électoral la possibilité de le destituer du mandat pour des motifs infamants.

La puissante organisation de la majorité parlementaire ainsi que celle du Comité politique de la coalition était, dans une large mesure, une institution spécifique tchécoslovaque. L'idée de coalition avait dans nos pays des profondes racines historiques et les coalitions gouvernementales de la république d'avant Munich étaient, en quelque sorte, un prolongement, des coalitions bourgeoises d'avant la première guerre mondiale. Toutefois, c'est justement cette structure politique qui est devenue funeste au parlement tchécoslovaque. En effet, cet organe suprême de l'Etat, doté de grands droits constitutionnels, est à la fin descendu au niveau d'une institution politique de second plan.

A cette époque-là, le parlement bourgeois cessa d'être le théâtre des joutes oratoires politiques. L'opposition seule y parlait, les députés de la coalition se désintéressant des débats parlementaires et ne venant que pour voter. Le rapporteur qui devait exposer les motifs et le fondement d'un projet de loi, dut, au surplus, assumer la tâche de l'argumentant politique chargé de polémiquer avec l'opposition. Les autres députés gouvernementaux dont c'était le devoir, ne prenaient qu'un intérêt minime aux débats parlementaires.

Le peu d'activité législative qui restait encore à l'Assemblée nationale fut encore réduit par des pouvoirs extraordinaires permettant au gouvernement d'expédier les affaires impopulaires par voie des décrets-lois. La loi N° 95 de 1933 sur ce pouvoir extraordinaire transféra, de façon anticonstitutionnelle, au gouvernement le pouvoir législa-

tif du parlement. Les décrets-lois promulgués en vertu de cette autorisation, eurent pour effet de faire porter aux travailleurs le pesant fardeau fiscal dû à la crise économique. Une autre loi de ce genre, promulguée en 1935 sous le N^o 125, donna au gouvernement le pouvoir de suspendre certains droits civiques garantis par la Constitution: la liberté individuelle, la liberté du domicile et le secret de la correspondance.

La profonde crise du parlementarisme prit la forme de la répression de l'opposition: d'une part, la majorité parlementaire livrait, d'une manière quasi automatique, les députés et les sénateurs communistes à des poursuites de la part du procureur de la république et, d'autre part, toute initiative de l'opposition parlementaire se heurtait à des difficultés suscitées par le gouvernement.

La réalisation de l'immunité parlementaire, ancrée dans la Constitution, dépendait en fait de l'attitude adoptée dans chaque cas particulier par la majorité parlementaire. Au cas où cette majorité n'a pas pris la défense des députés de l'opposition lorsqu'il s'agissait de l'immunité "non officielle", et se servait à l'égard de l'opposition de moyens disciplinaires rigoureux lorsqu'il s'agissait de l'immunité "officielle", l'immunité des députés de l'opposition n'existait pas en réalité. C'est le tableau du parlement bourgeois tchécoslovaque au début des années trente, époque où le Parti communiste fut presque contraint de vivre dans l'illégalité.

La participation active de l'opposition aux travaux parlementaires était contrariée par toutes sortes de chicanes: par certaines limitations du droit de l'interpellation dans le domaine du contrôle, et en ce qui concerne l'activité législative, par la pratique néfaste de la Commission des projets d'initiative qui ne cessait d'enterrer les projets d'initiative déposés par les députés ou sénateurs communistes.

Les faits cités par l'auteur du présent article portent un témoignage accablant des activités du parlement tchécoslovaque d'avant Munich. Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de glorifier la démocratie parlementaire de cette période.

Traduit du tchèque par Konstantin Jelínek