

procent (tabulka str. 80). Hodnocení kvality zákonodárné práce parlamentů je samozřejmě složitější – v úvahu musíme vzít minimálně tu skutečnost, že v transformačním období se přijímala až dvě sta zákonů ročně, řadu novel si také vyžádaly změny v souvislosti s adaptací na evropské právo. Přesto Zajc uvádí některé závažné skutečnosti, které poslance, resp. parlamenty – a z jeho pohledu především ten slovinský – usvědčují z malé kvality práce. Uvedme jen jedno zarážející číslo – více než polovina všech zákonů je ve Slovinsku schválena v tzv. rychlém procesu (obdobu legislativní nouze v českém prostředí)!!!

V druhé polovině knihy se Zajc věnuje zákonodárné práci srovnávaných parlamentů. Představuje některé jednací řády západoevropských parlamentů a porovnává je s praxí v nových demokraciích ve střední Evropě. Detailně pak zkoumá zákonodárné procesy v těchto zemích a porovnává je. Ukazuje se, že téměř všechny země přijaly „standardní normu“ (tři čtení), hlavní rozdíly vidíme spíše v okruhu oprávněných předkladatelů a samozřejmě také v existenci zemí s jednokomorovými parlamenty (Slovensko, Maďarsko). Vedle pravidel zakotvených v ústavách, zákonech a jednacích řádech autor popisuje také vliv dalších faktorů a aktérů – zájmových skupin, parlamentních odborných služeb apod.

Zajímavé je srovnání struktur parlamentů podle jejich pracovních orgánů. Zjistíme například, že zatímco téměř sedmisetčlenný Bundestag si vystačí s dvaadvaceti stálými výbory, devadesátičlenný slovinský Državni zbor jich má o jeden více – každý poslanec je tedy v průměru členem více než čtyř parlamentních výborů (tabulka str. 181). Zajc se – dle mého názoru správně – domnívá (a na příkladech dokazuje), že existuje jistá „kritická masa počtu poslanců“, pod níž nelze klesnout bez ohrožení kvality zákonodárného procesu. Nelze tedy přistoupit na argument, že počet poslanců by měl přesně korelovat ve vztahu k počtu obyvatel. Malý počet poslanců (autor byl velkým zastáncem nerealizovaného návrhu re-

formy, v níž se počítalo s navýšením počtu poslanců na 120) a velký počet parlamentních výborů (autor se domnívá, že částečně účelový, protože každý druhý poslanec může být předsedou parlamentního výboru, delegace či komise, z čehož mu plynou dodatky k příjmům a také společenská prestiž) jsou podle Zajce hlavními důvody nekvalitní práce slovinského parlamentu.

Závěrem pouze shrnuji své přesvědčení, že obě recenzované knihy jsou kvalitními politologickými texty, které lze českému čtenáři vřele doporučit.

Ladislav Cabada

Philip Norton (ed.):

**PARLIAMENTS AND PRESSURE
GROUPS IN WESTERN EUROPE**

London, 1999, 181 str.

V 60. letech se běžně mluvilo o úpadku parlamentů, zatlačovaných do pozadí působením politických stran a byrokracie. Autoři recenzované práce naproti tomu odvážně mluví o 21. století jako o věku parlamentů. Tomu také odpovídá intenzita jejich badatelského zájmu, projevujícího se uspořádáním hned tří sborníků: o vztahu parlamentů a vlád, parlamentů a občanů, a parlamentů a nátlakových skupin, resp. organizovaných zájmů. Ve všech třech případech své zkoumání soustředí na realitu vybraných západoevropských demokracií. Recenzovaný sborník je prostředním článkem celého projektu.

Editor **Philip Norton** v úvodním pojednání „**Introduction: Putting Pressure on Parliaments**“ charakterizuje pluralistickou společnost pomocí kritéria existence velkého množství zájmů, k jejichž artikulaci a prosazování si jednotlivci sdružují do skupin. Drtivá

většina takto organizovaných zájmů je apolitická; přesto však není výjimečná jejich snaha ovlivnit chod politiky, resp. ovlivnit alokaci zdrojů bez převzetí odpovědnosti za vládu (str. 2). Tím se ze zájmových sdružení stávají sdružení nátlaková, lobby. Odlišit mezi nimi můžeme skupiny hájící zvláštní zájmy určité části společnosti s jasně definovaným okruhem potenciálních členů (např. odvětvové organizace lékařů), od skupin zaměřených na prosazování určité ideje. První jsou trvalé a otevřené členům svého sektoru, druhé dočasné a otevřené všem. Jiným členěním organizovaných zájmů je rozdělení na vládu uznané za legitimní partnery k oficiálním jednáním (*insider groups*), a na ty ostatní (*outsider groups*).

Politická atraktivita zájmových organizací spočívá v cenných informacích, jejichž jsou nositeli, ale začasté i v reprezentaci celého oboru činnosti: domluva vlády s monopolní zájmovou organizací mnohdy činí určitou věc rozhodnutou. Z toho vyplývá i manévrovací prostor parlamentů, jež se stávají institucemi spíše reaktivními, zvažujícími navrhovaná opatření a obecně podporujícími vládu. Jejich závislost na vládě je umocněna též chronickým nedostatkem informací, což však právě kooperace s organizovanými zájmy může zhojit. Parlamenty jsou převážně „kanálem“, jehož pomocí nátlakové skupiny upoutávají pozornost vlády a médií. Cílem jejich působení se parlamenty stávají pouze při skutečné schopnosti ovlivnit alokaci zdrojů. Vtažení organizovaných zájmů do procesu tvorby politiky má za předpokladu vzájemného vyvažování pozitivní dopad na stabilitu systému. Mezi jednotlivými zeměmi přitom samozřejmě existují rozdíly, dané převážně jejich zařazením na škále mezi extrémním pluralismem a extrémním korporativismem.

P. Norton je i autorem druhého příspěvku, nazvaného „**The United Kingdom: Parliament Under Pressure**“. Nátlakové skupiny sice mají ve Velké Británii tradici od 14. století, rozvoje se však dočkaly až po 2. světové válce. Provázanost Labour Party a odborů

vedla na sklonku 70. let k jejich etablování jako hráčů s právem veta; krom toho působilo při vládě a správě téměř 2 tis. různých poradních a exekutivních sborů. Na parlament se nátlakové skupiny obracejí v případě neúspěchu u vlády, resp. u témat mimo zájem vlády. Již od roku 1910 je zde zavedena praxe parlamentních lobbistů, v 80. letech ústící ve vznik samostatných firem parlamentních konzultantů (v roce 1994 jich bylo 45). Jejich role v Dolní sněmovně byla v roce 1979 usnadněna vytvořením výborů s departementální kompetencí: lobby úspěšně působí na malé skupiny poslanců, kteří jsou, často i kvůli nízkým příjmům, náchylní ke spolupráci. Snaze o upoutání pozornosti veřejnosti svědčí i zavedení televizních přenosů z jednání obou komor.

Za decentralizovaný stát v centralizované společnosti považuje Německo Thomas Saalfeld ve stati „**Germany: Bundestag and Interest Groups in a „Party Democracy“**“. Řada institucí je zde organizována podle veřejného práva; jejich pomocí je vykonávána veřejná správa (komory, univerzity aj.). Německo tak patří mezi země s rozvinutými prvky neokorporativismu. Spíše než o jejich vlivu na parlament, je lépe mluvit o vlivu na politické strany, které jsou konstitutivním elementem parlamentu. V rámci politických stran pracuje mnoho sdružení: v případě CDU/CSU jde o dělníky a odboráře, malé živnosti a svobodná povolání, velké zaměstnavatele, zemědělníky, mládež, ženy, seniory, vysídlence ze zemí střední a východní Evropy atd. Tato sdružení jsou propojena se spolkovými odbornými výbory a pracovními skupinami frakcí, jejichž prostřednictvím se podílejí na formulaci stranické politiky. Rovněž místa na stranických kandidátkách pro volby do Bundestagu jsou přidělována s přihlédnutím k zastoupení organizovaných zájmů. Zřetelný trend profesionalizace politiky nicméně vede ke snižování počtu funkcionářů zájmových sdružení, zejména odborů, mezi poslanci. Další rovinou působení lobby jsou konzultace s vládou a parlamentními výbory; týká se té-

měř 2 tis. v Bundestagu registrovaných sdružení (*lobby list*). V této souvislosti je třeba zmínit i rozšířenou praxi pořádání veřejných slyšení a ustavování anketních komisí. Zde se mohou prezentovat zejména ty zájmové skupiny, jež nejsou v pravidelném kontaktu s vládou. Zájmové skupiny slouží poslancům jako alternativní zdroje informací a tím přispívají k vyšší efektivitě kontroly vlády.

Výjimkou mezi analyzovanými parlamenty je Itálie. Podle Vincenta Della Sala („**Parliament and Pressure Groups in Italy**“) je nejen kanálem, ale i cílem působení nátlakových skupin. Díky tradičně fragmentovanému rozhodovacímu procesu bez přirozeného centra ve vládě je totiž parlament na vládě do značné míry nezávislý. Na podobě politického procesu zanechaly od konce 60. let stopy vyjednávání organizovaných zájmů v parlamentních výborech, tripartita, ale i aktivní politické vystupování různých hnutí (ženské, ekologické, studentské). Konkrétní společenské segmenty se dlouhodobě propojovaly s určitými politickými stranami, významní průmyslníci nezdřídka zasedali v parlamentu. Vezmeme-li k tomu v potaz povahu politického stranictví spolu s malou měrou racionalizace italského parlamentarismu, získáme obrázek tzv. „*bargaining pluralism*“, kdy je pluralismus amerického stylu modifikován privilegovaným přístupem některých subjektů k decisním místům. Na rozdíl od jiných parlamentů vykazuje ten italský významný poměr schválených iniciativních návrhů zákonů (cca třetina z celkového počtu). Tento fakt, spolu s nízkou disciplínou při projednávání rozpočtu (jednotný rozpočtový zákon existuje až od roku 1978!), zvyšuje možnosti působení nátlakových skupin, jinde se vyčerpávající téměř pouze podněty k interpelacím a dotazům na ministry. Ideálním prostředím jsou výbory, zejména vystupují-li na základě ústavního zmocnění v roli parlamentů v malém provedení. Není se co divit, že takový stupeň propojení parlamentu s privátními zájmy vedl jen v letech 1992–1994 k obvinění více než 200 poslanců a senátorů z korupce.

Jiným příkladem rozvinutých korporativních praktik je Belgie, o níž píše Lieven de Winter ve stati „**Belgium: Insider Pressure Groups in an Outsider Parliament**“. Role politických stran zde daleko překračuje pouhý výběr politického personálu a rozhodování o obecně vládní politice; prorostly celou společností („sloupová“ politická kultura). Vyznačují se přísnou disciplínou, pročež je kontrolní role parlamentu vůči vládě marginální. Další formální a neformální političtí aktéři mají vedle politických stran jen omezený vliv. Platí to vlastně i o zájmových skupinách, jejichž postavení je však díky začlenění do stovek poradních sborů přece jen specifické a dosti mimořádné. Navíc existují těsné vazby mezi zájmovými sdruženími a politickými stranami: odboráři a jiní aktivisté mají velký vliv na výběr kandidátů pro parlamentní volby (konstantní podíl poslanců, kteří jsou funkcionáři zájmových organizací, představuje zhruba 40% – v poslední době ale klesá), často je i finančně podporují. Téměř monopol mají zájmové skupiny na výběr kooptovaných senátorů. Také v Belgii jsou hlavním působištěm organizovaných zájmů v parlamentu jeho výbory, jejichž členové se považují spíše za představitele zájmových organizací a místní samosprávy než národa; nebezpečí partikularismu je tlumeno politickými stranami, takže k odchýlným hlasováním nedochází tak často. Vzhledem k omezenému odbornému zázemí parlamentu a frakcí dále vzrůstá význam a vliv výzkumných center politických stran a zájmových organizací.

Jestliže v Belgii jsme byli svědky duální existence politických stran a zájmových organizací, v Nizozemí jsou považovány za rivaly. Tvrdí to alespoň M.P.C.M. van Schendelen v článku „**The Netherlands: Parliamentary Parties Rival with Pressure Groups**“. Přitom také zde existovala do konce 60. let stabilizovaná struktura socio-ekonomických pilířů. Politická řešení byla nalézána vzájemným vyjednáváním politických vůdců jednotlivých pilířů, kteří si následně v roli předních parlamentářů pohlídali bezproblémově

potvrzení dohod. Poslanci byli tradičně propojeni se zájmovými skupinami. Od poloviny 60. let dochází k rozvolňování vazeb uvnitř pílřů; zvyrazňuje se tendence k pluralismu. Ta se projevila vznikem nových politických stran a poklesem podpory stran zavedených. Změny se sice příliš nedotkly První komory, nicméně poslanecká sněmovna se stala aktivnější. Zvýšení poslaneckých platů a posílení odborného zázemí oslabilo závislost parlamentářů na zájmových organizacích, které ztratily své pozice uvnitř parlamentu. Zájmová sdružení se v důsledku toho proměnila v lobby jsoucí v trvalém kontaktu s vlivnou administrativou. Právě dohodováním administrativy s lobbisty se rodí obecný zájem; politické strany, nestabilní a fragmentované se dostaly do defenzívy. Počátkem 90. let však začal být opět zdůrazňován primát politiky, byla zřízena řada vyšetřovacích komisí a prosazeny zákony redukující počet lobbistických poradních orgánů vlády či zvyšující parlamentní kontrolu vlády. Přesto podle autorova soudu zůstává nositelem reálné moci triáda veřejná správa, zájmové skupiny a vláda.

Eunan O'Halpin a Eileen Connolly, v příspěvku nazvaném „**Parliaments and Pressure Groups: The Irish Experience of Change**“, poukazují na souvislost vzniku koaličních a menšinových vlád se zvýšením vlivu jednotlivých zákonodárců a jejich skupin. Ti se stávají atraktivním cílem nátlakových skupin, převážně z volebních obvodů, byť nejen z nich (kampaně kvůli interrupcím, rozvodům apod.). Primárním úkolem poslanců není o věci rozhodnout, ale připoutat pozornost ministrů či médií; v samotných hlasováních se totiž podřizují přísné stranické disciplíně. V důsledku dlouhodobého oslabení vlády také dochází k nárůstu témat dojednáváných sociálními partnery. Na rozdíl od Velké Británie zde nepůsobí plně profesionální agentury politických konzultantů. Značná závislost parlamentářů na zájmových organizacích vedla k posílení odborného a administrativního zázemí parlamentu. Irská parlamentní kultura je charak-

teristická lokalismem: téměř 90% poslanců drželo po volbách v roce 1992 současně místní mandát. Z toho se podává i jejich soustředění na místní problémy, neboť úspěchy na celostátním poli v politické soutěži nedostávají. Vliv politických stran je menší v politice méně významném Senátu, kde se zejména senátoři delegovaní univerzitami často ujímají minoritních témat. Odvrácenou stranou vztahu politiky a zájmových skupin jsou korupční skandály, jež se dotkly i členů vlády, včetně bývalého premiéra Haugheye.

Horizont národních států překračuje stať „**The European Parliament: Getting the House in Order**“ Marka P. Shepharda. Atraktivita Evropského parlamentu pro organizované zájmy se měnila úměrně jeho posilování, započatému Jednotným evropským aktem. Vyhodnocení jednotlivých procedur, od konzultací po spolurozhodování, ukazuje na vzrůstající aktivitu poslanců, nsvazovaných žádnými ohledy analogickými vztahu parlamentních většin k vládám. Kontakty s lobbisty se koncentrují ve výborech (zejména předsedové a zpravodajové) a při veřejných slyšeních; tak jako jinde i zde jsou oblíbeným nástrojem působení zájmových sdružení poslanecké dotazy kladené členům Komise. V roce 1996 bylo v evropských institucích evidováno 10 tis. lobbistů. Spolupráce se zájmovými organizacemi slouží poslancům jako zdroj informací, kanál k voličům, ale i jako kariéerní pomůcka v rámci výborů a frakcí. Negativní rysy této spolupráce vedly k několika pokusům o registraci lobbistů, resp. mimoparlamentních aktivit a příjmů poslanců a jejich asistentů. V roce 1997 byly tyto snahy završeny dílčím úspěchem.

V závěrečném pojednání „**Conclusion: Conflicting Pressures**“ shrnuje P. Norton poznatky vyplývající z předchozích příspěvků. Zkoumané parlamenty, s výjimkou italského, jsou spíše kanálem než cílem působení zájmových skupin. Stupeň formalizace přístupu organizovaných zájmů k parlamentům se liší podle zařazení jednotlivých států na škále zájmový pluralismus – korporativismus. Je-

jih vzájemný vztah je přitom dynamický: vedle úpadku v SRN a Nizozemí se setkáváme s nárůstem významu ve Velké Británii, Irsku a Evropském parlamentu. Případné negativní rysy této spolupráce jsou výrazně zastíněny rysy pozitivními.

Snad je i z této recenze patrné, že kniha stojí za přečtení. Neklade si neúměrné ambice, zvláště teoretické: např. definice zájmových a nátlakových skupin přejímá od jiných autorů, nesměruje k formulaci závěrů proměňujících pohled na konkrétní země či jejich parlamenty apod. Přesto ale empirické doklady skutečných vlivů působících na politický proces přispívají k jeho lepšímu pochopení.

Platí to i u nás, kde je mnohdy politika představována jen jako manichejský svár politických stran a nezávislých politických osobností. Působení organizovaných zájmů se věnuje málokdo; pomineme-li výzkumy extremismu, je výjimkou snad jen dlouhodobá činnost týmu sociologů politiky pod vedením Lubomíra Brokla. Bez významu nejsou ani poukazy na vztah síly a stability vlády a aktivity a vlivu nátlakových skupin, resp. zakrnělého odborného zázemí parlamentů a informační závislosti poslanců na lobbistech. Krom jiného je tak knihu možno číst jako ilustraci domácího dění, třeba jen více skrytého.

Jan Kysela