

Wolfgang Ismayr:
DER DEUTSCHE BUNDESTAG IM
POLITISCHEN SYSTEM DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Leske + Budrich, Opladen 2000, 512 str.

Drago Zajc:
PARLAMENTARNO ODLOČANJE.
(RE)PARLAMENTARIZACIJA V SREDNJI
IN VZHODNI EVROPI.
FUNKCIJE NOVIH PARLAMENTOV.

Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
 2000, 227 stran.

Wolfgang Ismayr je profesorem politologie na Technické univerzitě v Drážďanech a již dvě desetiletí se zabývá výzkumem soudobého parlamentarismu, fungováním politického systému Spolkové republiky Německo a politických systémů evropských zemí. Drago Zajc je profesorem politologie na Fakultě společenských věd Univerzity v Lublani a předmět jeho zájmu je velmi podobný Ismayrovu. Shodou okolností vydali oba vědci v roce 2000 svá dosud nejrozsáhlejší díla, jakési (mezi-)bilanční zprávy o jejich výzkumu v oblasti soudobého parlamentarismu. Rozdíl vidíme pouze v tom, že Ismayrova kniha představuje výbornou případovou studii fungování jedné komory parlamentu významné západoevropské demokratické země, zatímco Zajc se pokusil o teoretické vymezení situace parlamentarismu v postkomunistických státech středovýchodní Evropy – visegrádských zemích a Slovinsku.

W. Ismayr nám v knize *Spolkový sněm v politickém systému Spolkové republiky Německo* na více než pěti stech stranách představuje tuto parlamentní komoru jako centrum politické moci a rozhodování v poválečném Německu. Toto přesvědčení nalezneme implicitně obsaženo již v první z osmi částí práce, která je věnována popisu a analýze základního rámce politického systému SRN – ústavě, tvorbě koalic, federativní struktury a roli „falešné“ druhé parlamentní komory –

Spolkové rady apod. Dříve než se tedy začne Ismayr věnovat samotnému Spolkovému sněmu, stručně a výstižně jej umístí do konstrukce politického systému.

Druhá část práce je věnována členům Spolkového sněmu, tedy poslancům. Autor se zde zabývá kompetencemi jednotlivých poslanců i parlamentních menšin, právy a povinnostmi poslanců, imunitou atd. Zvláštní pozornost je věnována vývoji sociálně-vzdělanostní struktury Spolkového sněmu – např. zatímco v 2. volebním období mělo ukončené vysokoškolské vzdělání 40% poslanců, ve 14. volebním období to bylo již více než 80% poslanců. V rámci této „akademizace“ Spolkového sněmu navíc autor rozlišuje několik vln: po druhé světové válce se prosadily tradiční skupiny – právníci a národohospodáři, od 70. let se začali prosazovat absolventi společensko-vědních oborů a v letech 90. pak technicky vzdělaní kandidáti.

Ve třetí části práce se autor zabývá problematikou parlamentních frakcí. Věnuje se jak obecnému popisu fungování frakcí a jejich pracovních skupin (zejména u velkých frakcí), tak také vnitřnímu životu stranických frakcí. Snad bychom mu v této části mohli vytknout drobnou nedůslednost – věnuje se totiž pouze frakcím CDU/CSU a SPD, zatímco frakce „malých“ stran zůstaly trochu opomenuty. Čtvrtá část popisuje organizaci práce Spolkového sněmu a jeho pracovní tělesa – předsednictvo, radu starších, výbory a jejich pracovní části. Krátká pátá kapitola je pak věnována tvorbě vládního kabinetu. Pro českého čtenáře je nepochybně nejzajímavějším institutem tzv. konstruktivní nedůvěra parlamentu, která je Ismayrem jasně a výstižně analyzována.

Následující kapitoly jsou věnovány samotnému procesu tvorby zákonů a dále kontrolní a komunikační (zprostředkovací) funkci Spolkového sněmu. Průběh přijímání zákona se příliš neliší od praxe např. Poslanecké sněmovny PSP (tři čtení apod.). Zajímavostí může být pro českého čtenáře detailní popis projednávání předloh Evropské unie ve Spolkovém

sněmu (str. 290-298). Kontrolní funkce Spolkového sněmu je zajištěna instituty tzv. drobných otázek, interpelací („hodina dotazů“), zpráv o činnosti vlády. Specifický kontrolní institut představují vyšetřovací výbory (Untersuchungsausschuss).

Ismayrova kniha je zřejmě dosud nejrozsáhlejším dílem věnovaným Spolkovému sněmu. Její kvalita je ještě umocněna řadou zajímavých tabulek a rozsáhlým věcným rejstříkem. Pro českého čtenáře, který se zabývá parlamentarismem a fungováním politických systémů, se může stát kvalitním studijním materiálem, ale také inspirací k vlastní vědecké práci.

Kniha D. Zajce *Parlamentní rozhodování. (Re)parlamentarizace ve Střední a Východní Evropě. Funkce nových parlamentů* dosahuje sice rozsahem „pouhé“ poloviny textu Ismayrova, bezpochyby se ovšem jedná o práci pro českého a středoevropského politologa stejně významnou. Drago Zajc se parlamentarismem zabývá prakticky od počátku znovuvytváření parlamentních demokracií v post-komunistické Evropě; snaží se srovnávat a analyzovat tvorbu, strukturu a fungování „nových“ parlamentů v porovnání s parlamenty v tradičních demokraciích. Hlavními kategoriemi se tak pro něj stávají kvalita zákonodárného procesu, stabilita parlamentních elit, ale především funkce parlamentů v post-komunistických politických systémech. Tyto funkce podle jeho výkladu nelze redukovat pouze na legislativní, případně kontrolní, ale je třeba uvažovat o celé řadě dalších funkcí, které (nejen) „nové“ parlamenty plní při stabilizaci demokracie.

Funkcím soudobých parlamentů věnuje autor druhou, poměrně rozsáhlou (více než 90 stran) část své knihy. Mezi hlavní funkce počítá vytváření legitimacy režimu, reprezentaci společenských zájmů, racionalizaci a řešení společenských konfliktů, zákonodárnou funkci, přijímání a kontrolu státního rozpočtu, kontrolu vlády, rekrutování a socializaci politických elit (vytváření euro-elity) a informační, výchovnou a mobilizační funkci. Vidíme, že

se jedná o poměrně rozsáhlý výčet funkcí, které by soudobý parlament měl plnit.

V rámci představování jednotlivých funkcí nás Zajc vždy seznamuje s příklady, případně prezentuje komparativní studie na daná témata. Tak v knize např. nalezneme srovnání „cirkulace“ poslanců v parlamentech středoevropských postkomunistických zemí a některých vybraných evropských zemí. Na příkladech Bundestagu, izraelského Knesetu a norského Stortingu vidíme, že přibližně dvě třetiny poslanců jsou zvoleny i pro následující volební období, což zaručuje jistou kontinuitu, ale současně také „kostnatění“ politických elit. Na opačném pólu stojí příklady polského Sejmu (v roce 1991 jen 27% znovuzvolených poslanců) či slovinského Državného zboru (v roce 1992 znovu zvoleno pouhých 12,5% poslanců). Volby v posledních letech ovšem ukazují, že také v postkomunistických zemích střední Evropy dochází ke „stabilizaci“ parlamentních elit (znovu zvoleno je více než 50%; výjimkou je Slovinsko). V této pasáži se poněkud projevuje autorův původ – vyjadřuje lítost nad tím, že stabilizace parlamentních elit neprobíhá ve Slovinsku stejně rychle jako ve srovnatelných zemích, na druhé straně se vůbec nezamýšlí nad možností oligarchizace parlamentů, případně vytváření korporativních struktur a vazeb, které mohou být příčinou „stability“ parlamentních elit.

Dalším zajímavým příkladem Zajcova postupu je srovnání kvality zákonodárného procesu v postkomunistických zemích střední Evropy (autor užívá označení „zákonodárný output“). Zde se ukázalo, jak obtížné je vůbec definovat a hodnotit kvalitu zákonodárství. Zajc jako východisko zvolil statistiku: srovnal počet všech přijatých zákonů a srovnal jej s počtem zákonů o změnách a novelách existujících zákonů. V tabulce nalezneme srovnání slovinského Državného zboru, Poslanecké sněmovny PSP a maďarského Orszaggyűlése; ze srovnání vychází nejhůře Poslanecká sněmovna, kde bylo v letech 1992–1999 pozměněno 344 z celkem 571 zákonů, tedy šedesát

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. Uveďme jen jedno zarážející číslo – více než polovina všech zákonů je ve Slovinsku schválena v tzv. rychlém procesu (obdoba legislativní nouze v českém prostředí)!!!

V druhé polovině knihy se Zajc věnuje zákonodárné práci srovnávaných parlamentů. Představuje některé jednacích 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, devadesátčlenný slovinský Državní 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 přijímání 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.

Ve 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 soustřeďují 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 se jednotlivci sdružují do skupin. Drtivá