

Klaus von Beyme:

**DIE PARLAMENTERISCHE
DEMOKRATIE. ENTSTEHUNG UND
FUNKTIONSWEISE 1789–1999**

Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 3. vyd.
1999, 557 str.

Není zřejmě sporu o tom, že německý politolog, státovědec a konstitucionalista *Klaus von Beyme* je autorem nadmíru plodným. Dokazuje to i rozsahem své nyní recenzované publikace, která je navíc přepracovaným třetím vydáním práce, jejíž vydání druhé bylo rozsahem dokonce více než dvojnásobné. Charakter recenze neumožňuje referovat o knize příliš zevrubně, pokusím se přesto alespoň stručně upozornit na řadu podstatných úvah.

Dílo je členěno na předmluvu, osm kapitol, seznam literatury a rejstřík. Pro přehled uvádím alespoň názvy kapitol: „Parlamentní systém jako pojem nauky o formách panství“, „Parlamentarizace reprezentativních ústav v letech 1789–1999“, „Parlamentní systém v teorii politiky“, „Organizace parlamentů“, „Funkce parlamentů“, „Role hlavy státu v silovém poli parlamentu a vlády“, „Vláda a parlamentní většina“ a „Ohlédnutí a výhled“.

Formy vlády rozlišuje autor na stavovské systémy, absolutismus, monarchistický princip, konstituční monarchie a parlamentní systémy. Ne v každém státu se vystřídalo všech pět forem vlády – klasickou ukázkou kontinuálního vývoje je Anglie, potažmo Velká Británie. Právě její příklad ukazuje, že předpokladem parlamentarizace je zavedení volného mandátu.

V úvodních partiích knihy se Beyme podrobně zabývá analýzou pojmů konstituční monarchie, reprezentativní ústava a parlamentní systém vlády. První dva pojmy jsou víceméně synonymy charakterizujícími rozdělení moci mezi panovníka a zástupce lidu: konkrétními projevy jsou sdílení ústavodárné a zákonodár-

né moci; naopak exekutiva je výlučně panovníkova. V době dominance reprezentativních ústav byly návrhy instalace parlamentního systému kritizovány mj. kvůli obavě z neomezené vůle lidového zastupitelstva kolidující např. s postuláty právního státu.

Prvními parlamentními systémy, vyznačujícími se zejména závislostí kolektivně odpovědné vlády na parlamentu a slučitelností poslanceckého mandátu a ministerského křesla, byly červencová monarchie, Belgie a po roce 1832 postupně i Spojené království; v posledně jmenovaném případě to platí navzdory dlouholetému literárnímu zdůrazňování dělby moci, jež svého času šťastně svedlo i Charlese de Montesquieu. Kromě právních kritérií, zřejmě poprvé zakotvených v ústavě francouzské III. republiky, však parlamentní vláda předpokládá i splnění kritérií sociostrukturních, mezi něž patří existence homogenních politických stran, které mají na parlamentarizaci zájem (např. ultrakonzervativci kritizující liberálního Ludvíka XVIII. za restaurace), existence loajální opozice, vyšší stupeň homogenity kabinetu apod. Obecně se dá v Evropě mluvit o postupné parlamentarizaci konstitučních monarchií trvající až do 20. století. Prostředky realizace tohoto procesu byly zvláště ministerské obžaloby, interpelace a právo odepřít schválení rozpočtu. Proces parlamentarizace, úspěšnější v zemích s trvajícím stavovským zastoupením než ve státech absolutistických, však musíme odlišit od procesu demokratizace, jenž znamená rozšiřování volebního práva.

Od parlamentních systémů se liší jednak „vláda konventu“ s individuální odpovědností ministrů neschopných bránit se parlamentním sankcím rozpuštěním parlamentu, jednak zřejmě i semiprezidencialismus. Ten je připomínkou dualismu konstitučních monarchií 19. století, objevující se na scéně v zemích s nejistým stranickým systémem a rozptýleným zastoupením zájmů. Mezi poloprezidentskými systémy jsou nicméně patrné rozdíly, na něž upozorňuje např. Maurice Duverger. Spor se ostatně vede i o to, zda semipreziden-

cialismus pojímat jako svébytný typ, anebo jako jednu z variant racionalizovaného parlamentarismu.

V další kapitole se autor zabývá zejména Constantovou teorií reprezentativní ústavy, anglickou parlamentní vládou v podání Johna Stuarda Milla a Waltera Bagehota, analýzou parlamentarizace německého konstitucionalismu v díle Maxe Webera a konečně kritikou parlamentarismu z pera Carla Schmitta a Gaetana Moscy.

V Constantově teorii hraje monarcha roli moderátora, zatímco výkonnou moc má v rukou vláda, o jejíž propuštění může parlament žádat, nikoliv si ji vynutit. Parlamentarizace Spojeného království kráčela ruku v ruce s utužováním stranické disciplíny a rozšiřováním volebního práva, vnímaným mnohými jako ohrožení rozhodovací schopnosti zastupitelských sborů a současně jako riziko převážení numerické většiny destabilizující stát třídním zákonodárstvím. Britský systém vládnutí se tak podle Bagehota stal charakteristický nikoliv dělbou moci, ale splyváním vlády a parlamentní většiny. Max Weber byl podle Beymeho jedním z nejvýznamnějších přímluvců parlamentarismu v Německu, zemi, kde byla parlamentní forma vlády považována za neslučitelnou s federalismem; měl to nicméně být parlamentarismus se silným kancléřem. Kritika parlamentarismu byla silná zejména v Itálii, a to jak v podobě vykreslování psychologických dispoicí větších kolektivů k podřízení se oligarchiím, tak kvůli nepřátelství systému k silným vůdcům, a v Německu, kde mělo po I. světové válce jako lék proti přílišnému počtu politických stran sloužit posílení říšského prezidenta pojímaného jako neutrální moc ve smyslu Constantově.

V kapitole věnované organizaci parlamentů autor odlišuje parlamenty od legislatury, jimž se sice dostává reprezentační, zákonodárné a kontrolní funkce, ale chybí jim funkce volební a rekruční. Parlamenty jsou autonomní tělesa uspořádaná způsobem zařazujícím je někde mezi hierarchické úřady a volný trh. Au-

tonomie parlamentů, chránící je před vládou i voliči, sestává z imunity, idemnity, jednací autonomie a autonomie shromažďování. Ve vnitřním chodu komor můžeme odlišit spíše majoritní a spíše konsensuální model jednání v plénu a na výborech (rozdělení funkcí, resortní nebo ad hoc struktura výborů, možnost menšinových zpráv apod.). Reálná nerovnost parlamentářů je kompenzována platem a dietami.

Významnou otázkou organizace parlamentů je jejich struktura, přičemž se Beymemu zdá, že čím silnější jsou v zemi stavovské relikty, tím silněji lpí na bikameralismu. Platí nicméně, že demokratizace ve 20. století neúčinně druhé komory zbytečnými. Objevují se zvláště ve federativních a silně pluralitních systémech. Druhé komory bývají zpravidla méně početné než komory první, často se obměňují po částech a jejich členy bývají i jmenované osobnosti. V parlamentních systémech se navíc obvykle funkčně odlišují, mj. vztahem k vládě, přenecháním definitivního rozhodnutí první komoře atd.

Další část zkoumání je věnována významu výborů, jejich typům, obsazování a kompetencím. Výboroví specialisté jsou zpravidla těmi, kteří spolu s vládní byrokracií a organizovanými zájmy představují tzv. železný trojúhelník (iron triangle), v němž se rodí ostatními již jen potvrzovaná rozhodnutí.

V tomto kontextu je věnována pozornost i politickým stranám a jejich vlivu na rozhodování parlamentářů. Role politických stran se liší podle jejich typu (volební, členské aj.), resp. stupně disciplíny. Obecně platí, že se zmenšováním volebních obvodů roste vliv místních a zvláštních zájmů právě na úkor stranické disciplíny.

Funkce parlamentů autor odlišuje, zřejmě inspirován Bagehotem, na reprezentační a artikulační, kontrolní, zákonodárnou a rekruční (viz distinkce parlamentů a legislatury výše). Reprezentací rozumí zpřítomnění lidu v jednání jeho vlády, včetně reálného zastoupení zvláštních zájmů (x virtuální reprezentace v pojetí např. Burkově). Empirické výzkumy

pak prokazují různou orientaci reprezentantů na stranu, vlastní názor nebo mínění voličů. Pro současné parlamenty je typická rostoucí profesionalizace. Kontrolní funkce je dominantní ve Velké Británii, v rostoucí míře to platí i všude tam, kde zákonodárství výrazněji přebírá vláda (zákonodárná iniciativa, disciplinovaná parlamentní většina, delegované zákonodárství). Jako kontrolní instrumenty slouží projednávání státního rozpočtu, interpelace, dotazy a vyšetřovací výbory. Pokud jde o zákonodárství, platí, že se jeho těžiště přesouvá do vlády. Parlamentu navíc konkurují legislativní referenda (lidová iniciativa, abrogací referendum) a jeho moc je dále omezoována prostřednictvím veta hlavy státu a ústavního soudnictví. Konečně rekruční funkce s projevuje výběrem premiéra, resp. i ministrů tam, kde si je nevybírá premiér sám. Konkurentem na tomto poli je nicméně hlava státu.

Tím přecházíme k trojstrannému vztahu parlamentu, vlády a hlavy státu. Parlamentarizace v zásadě znamená oslabení hlavy státu; v závislosti na tom je možné rozlišit prezidentské systémy, poloprezidentské systémy, parlamentní monarchie a systémy s prezidentem voleným parlamentem. Naznačený vzájemný vztah se promítá ve způsobu ustavování hlavy státu, roli v zákonodárství, roli v utváření vlády a při rozpuštění parlamentu.

Poloprezidentské systémy s sebou nesou riziko konfliktů; přímá volba je ostatně prvkem majoritní demokracie. Nebezpečné tenze bývají v praxi tlumeny oslabením prezidenta (Portugalsko, nově Finsko), nebo volbou spíše nepolitických osobností (Rakousko). Příklady střední Evropy však podle Beymeho ukazují, že konflikty se objevují i v parlamentních systémech. Role v zákonodárství může spočívat v klasické zákonodárné iniciativě, iniciaci referenda, výkonu nařizovací moci a konečně v právu veta. Zpravidla je však podmíněna kontrasignací.

Pokud jde o vztah hlavy státu a vlády, platí, že vytvořením kabinetů se monarchové 18. a 19. století vzdálili dennímu politickému

provozu a omezili se na jmenování a propouštění vlády, výkon prerogativy v zahraničních vztazích, velení armádě a krizové kompetence. To je v zásadě model dnes odpovídající např. francouzskému prezidentovi. Hlavy státu v parlamentních systémech hrají významnější roli v raných stádiích sestavování vlády; následují fáze s dominancí designovaného premiéra, politických stran a parlamentu. Jsou-li stranické poměry neurované, role hlavy státu se stává výraznější. Podstatné jsou také principy, podle nichž se vlády v té které zemi sestavují (principy odpovědnosti /vládnutí se ujímá původce pádu vlády/, majoritní /vítěz voleb s absolutní většinou/, pluralitní /největší strana/, plebiscitní /strana s největším přírůstkem hlasů/ a gravitační /největší šance na sestavení vlády/), resp. situace, v nichž se sestavují (po volbách, po vyslovení nedůvěry, po dobrovolné demisi, po smrti premiéra).

Za zmínku snad stojí, že řeckou úpravu sestavování vlády, jež byla inspirací tvůrcům tzv. poslaneckého návrhu novely Ústavy, označuje autor za „trapně přesnou“ (str. 305). Podobně i forma a rozsah konzultací bývají jen zřídka explicitně upraveny, neboť existují faktické determinanty prezidentova jednání v podobě stranického a volebního systému. Po zkušenostech ze závěru roku 1997 je českému čtenáři srozumitelnější i praxe pověřování „informateurs“ (osoby pověřené předběžnými konzultacemi o budoucí vládě) a „formateurs“ (designovaní premiéři) v Belgii a Nizozemí. Ve světle tuzemských debat o „seberozpuštění“ Poslanecké sněmovny podle poslaneckého návrhu novely Ústavy, resp. o rozšíření důvodů jejího rozpuštění, jak je formulováno v senátním návrhu novely Ústavy, je jisté možno souhlasit s tvrzením, že absence práva rozpouštět parlament jako pendant oprávnění vyslovit vládě nedůvěru vede k instalaci „nepravého parlamentarismu“, přecházejícího již ve vládu shromáždění. Ničím neomezované rozpouštění nicméně činí „zastupitelské sbory pasivní a slepé“ (str. 385); proto existují omezení iniciací vládou, důvody, časem apod.

Z provázanosti rozpustitelnosti a nedůvěry vládě také vyplývá častá nerozpustitelnost druhých komor, jimž nebývají vlády odpovědné; neblahou výjimkou byl Senát ve francouzské III. republice.

Organizace vlád doznává ve 20. století změn jednak zmnožováním vládních úřadů a jejich hierarchizací (státní ministři, ministři bez portfeuille), jednak vývojem postavení předsedy vlády (první ministr, kancléř, předsedající kolektivního orgánu): předseda vlády se osamostatňuje na resortech a buduje svůj vlastní úřad. V koaličních vládách je možné pozorovat snahu politických stran obsadit resorty související s jejich programovou orientací. Beyme se dále zabývá typy koalic ve vztahu k jejich parlamentní podpoře a v této souvislosti uvádí, že „dlouhá perioda menšinového vládnutí hrozí vést k politickému imobilismu“ (str. 479). Funkční období vlád je ve stále větší míře ukončeno volbami, případně rozpadem koalic, méně významnými se stávají vyslovení nedůvěry, nevyslovení důvěry či porážka v důležitém hlasování. Stabilita vlád nicméně není totéž, co jejich efektivita a síla, což je po mém soudu tvrzení v našich poměrech dosti důležité. Před nové podněty nás také staví postmodernismus se zdůrazňováním sebevědomí etnik, regionů a nejrůznějších skupin, stojící tak v protikladu k tradičnímu akcentu majoritního modelu demokracie na alternaci většin. Podobné výzvy k reformulaci parlamentarismu s sebou nesla i jeho kritika v 60. a 70. letech, směřující jednak k rozšiřování referend a lidových iniciativ, jednak k institucionalizaci parciálních zájmů v hospodářských a sociálních radách. Jiná proměna role parlamentů se odehrála posílením výborů na úkor plných schůzí, aktivizací organizovaných zájmů a v Evropě i prohlubováním Evropské unie, jež se v nemalé míře dělo a děje na úkor kompetencí národních parlamentů. Mění se funkce parlamentů, což ale není totéž, co úpadek parlamentů. V každém případě zůstávají „symbolickou inkarnací suverenity“.

Rozsáhlá Beymeho kniha se obsahem a způsobem zpracování doporučuje sama. Na újmu jí nejsou ani drobné chyby vzniklé přepracováním původního vydání, kdy některá statistická data byla aktualizována a jiná nikoliv. Z hlediska zpřístupnění informací o České republice cizozemskému čtenáři je škoda, že jí věnované rubriky v tabulkách a grafech jsou snad nejstručnější. Není to však vina autora, ale vina těch, kteří zpracovávají dotazníky MPU a ECPRD, z nichž pak podobná díla vycházejí. Okrajové výhrady by bylo možné formulovat také vůči některým srovnáním významu analogických institucí (zejména druhých komor) v různých státech, nebo proti závěrům dávajícím do souvislosti parlamentní systém s téměř jen reprezentační rolí hlavy státu, což není podloženo předchozími analýzami, dokonce ani současného Německa se týkajícími. Vhodné by snad bylo i větší zdůraznění distinkcí mezi klasickým a poválečným racionalizovaným parlamentarismem, jež jsou někdy překryty rozsáhlými historickými odkazy. To však nic nemění na tom, že bychom si měli takové knihy přát i z per českých autorů.

Jan Kysela

Miroslav Novák:

JAKOU DEMOKRACII PRO NOVÉ DEMOKRACIE? KONSENSUÁLNÍ MODEL, EFEKTIVITA A KULTURNĚ HOMOGENNÍ ZEMĚ

(Studie MPÚ, svazek č. 24). Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2001, 86 s.

V souvislosti s debatou kolem potenciální úpravy volebního zákona, kterou navrhly ODS a ČSSD, bylo možno sledovat nejen přirozeně ostrou polemiku politiků nejrůznější provenience na toto téma, ale (místy snad na české