

zahraničnej politiky logicky vidí „vstup SR do Severoatlantickej aliancie a úspešnú integráciu do Európskej únie“ a dokumentuje úspechy, ktoré vlády Mikuláša Dzurindu na tomto poli dosiahli. Pokiaľ ide o bezpečnostnú politiku, autor najprv opisuje bezpečnostné prostredie SR a následne možné bezpečnostné ohrozenia. V závere tvrdí, že „najpravdepodobnejším riešením bezpečnostnej tajničky sa javí integrácia Slovenska do NATO a do EÚ“.

Publikácia „Od Mečiara k Dzurindovi“ napriek svojmu menšiemu rozsahu výstižne a relatívne vyčerpávajúco podáva obraz o vývoji na politickej a stránickej scéne v SR počas rokov 1993 až 2003. Nielenže v nej čitateľ najde množstvo faktov, ale aj mnohé analýzy a príklady z praxe, ktoré ho prinútiť zamyslieť sa. Kniha je doplnená bohatým poznámkovým aparátom a kladne treba hodnotiť aj záverečné rozdelenie literatúry do tematických celkov. Autorský kolektív odviezol dobrú prácu a publikácia môže výrazne uľahčiť situáciu študentom (nielen) politológie. Vzhľadom na to, že sa dobre číta, a za predpokladu, že bežný čitateľ „prekúsne“ nie príliš vábny obal, môže sa ocitnúť aj v knižniciach laickej českej a slovenskej verejnosti, zaujímajúcej sa o veci verejné v krajinách stredoeurópskeho regiónu.

Ondrej Gažovič, Fakulta sociálnych štúdií
Masarykovy univerzity v Brně

Petr Kopecký

PARLIAMENTS IN THE CZECH AND SLOVAK REPUBLICS.

Party Competition and Parliamentary Institutionalization.

Aldershot: Ashgate, 2001, XV + 262 str.

Nedá se říci, že by český Parlament, jeho struktura, organizace a činnost, byly předmětem zvláště intenzivní badatelské pozornosti. Obdobně ani česká politika, resp. český politický systém nepatří k pravidelným tématům zkoumaným zahraniční odbornou literaturou politologickou či konstitucionalistickou. Anglicky psaná kniha *Petra Kopeckého* přispívá ke snižování obou těchto deficitů. Nejen, že analyzuje český, a také slovenský, zákonodárný sbor především s ohledem na roli výborů a frakcí, ale zabývá se také prostředím, v němž oba parlamenty působí. V rámci tohoto zkoumání se věnuje jak relativně konkrétním otázkám vztahu parlamentů a vlád, resp. hlav států, tak obecné tematické postkomunistické konsolidace a institucionalizace této části středovýchodní Evropy.

Za zmínku snad stojí, že se recenzovaná práce zčásti tematicky překrývá s rovněž nedávno vydaným sborníkem editorů *D. M. Olsona* a *W. E. Crowthera* „*Committees in Post-Communist Democratic Parliaments. Comparative Institutionalization*“ (Columbus, 2002), který na jedné straně zahrnuje více zemí regionu, na druhé straně se však věnuje podstatně restriktivněji vymezené problematice.

Kopeckého kniha sice vyšla v roce 2001, většina údajů je však ukončena k roku 1998. Mnohá data pro Českou republiku dokonce sledují jen období let 1992–1996 (tehdy zřejmě probíhaly ankety a rozhovory, z nichž autor vychází). Jen tu a tam vyrozumíme, že *P. Kopecký* je obeznámen i s reáliemi mladšími (zmiňuje např. předložení novely Ústavy z dílny ODS – ČSSD v roce 1999). Tyto ča-

sové souvislosti je třeba mít na zřeteli, neboť nemá smyslu kritizovat absenci analýzy jevů, na něž autor prostě nemohl reagovat. Zřetelně se to projevuje v případě ČR, kde se téměř vůbec nezmiňuje o Senátu, jakkoliv ten má své nesporné místo ve všech zkoumaných parametrech (vztah k voličům, vládě, prezidentu republiky atd.).

Autor začíná (předmluva a první kapitola) vymezením obecných pojmů, s nimiž poté pracuje (tranzice, konsolidace, institucionální transformace). Transformaci totalitních režimů považuje za obtížnější než transformaci režimů autoritativních, a to zejména kvůli centrálně řízenému hospodářství. Parlamentní institucionalizaci chápe jako dílčí součást procesu demokratické konsolidace, který se týká institucí, pravidel a procedur, politického stylu, legitimacy a demokratické odpovědnosti; v zásadě splývá s etablováním demokracie v procedurálním pojetí. Parlament je prostorem interakce politických stran a organizovaných zájmů. Klíčovými proměnnými jeho zkoumání jsou vnější prostředí a vnitřní organizace; jmenovitě jde o míru autonomie, hodnotový systém instituce a jejího okolí, charakter elity zde působící a stupeň veřejné podpory. Hned v úvodu je však čtenáři připomenuta častá teze o „úpadku parlamentů“, jež jsou ve své roli zprostředkovatele mezi státem a občanskou společností nahrazovány politickými stranami a namísto vytváření politické vůle namnoze jen potvrzují rozhodnutí jiných aktérů (*rubber stamp*).

Parlamenty jsou universálními a multifunkčními institucemi; z jejich hlavních funkcí třeba zmínit legitimizaci vlády, výběr a socializaci elit, tvorbu zákonů, řešení politických tenzí, dohled nad administrativou nebo artikulaci zájmů. Parlamentní institucionalizace je dlouhodobým procesem směřujícím k ustavení schopnosti reprodukce a resistance vůči sociálním intervencím; reflexi vyžaduje zejména směr a stupeň institucionalizace.

Ve druhé kapitole se seznamujeme s vývojem předcházejícím vzniku moderních parla-

mentů v ČR a ve Slovenské republice. Stručně načrtnuta je povaha předlistopadového československého režimu a rozdílnost naší tranzice oproti třeba Polsku či Maďarsku. Strategie vytváření nových institucí se u nás přidržovala kontinuity a evoluce. Na jaře 1990 proběhla debata o podobě volebního systému, tehdy rovněž bylo rozhodnuto o dvouleté periodě určené k přípravě nových ústav (federální i republikových). Volby v roce 1990 přivedly do Federálního shromáždění devět politických stran, do České národní rady čtyři a do Slovenské národní rady sedm. Hlavním tématem činnosti vlád byla ekonomická a sociální reforma, stále více se však do popředí dostávaly spory o podobu státu, které stále více a více ochromovaly komplikovaný mechanismus rozhodování podle ústavního zákona o československé federaci (dominantní Federální shromáždění, jehož dvoukomorová struktura je pro mnohé případy ozvláštněna zákazem majorizace). *Kopecký* Československo charakterizuje jako typický konsociační systém, ovšem s poněkud nestandardní existencí výlučně republikových politických stran. Od roku 1991 je stále zřetelnější vyhraňování se slovenských politických stran pro a proti federaci. Po volbách v roce 1992 jsou obě nejsilnější politické strany (ODS a HZDS) s to vetovat jakékoliv snažení kteréhokoliv ze tří parlamentů, byť v nich nemají většinu. Prakticky to znamená, že bez nich např. nemohou vzniknout vlády, naproti tomu jednání o ukončení trvání společného státu musejí vést s dalšími partnery.

V létě 1992 probíhají práce na nových ústavách. Slovenská ústava je vypracována v rekordně krátkém čase, oproti předchozímu období posiluje vládu, avšak v omezené míře ještě počítá s federací. Česká ústava je zpracovávána za silné inspirace Ústavní listinou z roku 1920, jednání o ní nese více znaků hledání a dosahování kompromisu (střet pravostředové vlády a levostředové opozice, kompromisy v koalici) a vzhledem k delší době přípravy již sleduje ideu vytvoření

samostatného státu. Společným znakem přípravy obou ústav byla dosti vysoká míra personalizace: debata o institucích byla poznamenána vztahem k premiérům a v případě ČR i k osobě předpokládaného prvního prezidenta republiky. Patrně nejspornější otázkou tvorby české Ústavy byla struktura parlamentu, tzn. existence, podoba a způsob naplnění druhé komory.

V další kapitole jsme seznamováni s reprezentativní dimenzí parlamentů, tj. s jejich vztahy k voličům. Jelikož je v obou státech používán systém poměrného zastoupení s relativně velkými volebními obvody, poslanci se identifikují spíše jako reprezentanti politických stran (v sebereflexi poslanců hraje dominantní roli úkol realizovat stranický program). V následujícím textu autor rekapituluje vývoj volebního systému od vzniku Československa a po roce 1990 zvláště. Zmiňuje odchylky mezi českými zeměmi a Slovenskem (zprvu jinak nastavená volební klauzule, odlišné podmínky volebních koalic), vypočítává politické strany úspěšné ve volbách a zkoumá jejich interní pravidla sestavování kandidátek. V nominačním procesu hrají poměrně silnou roli ústřední orgány, jen někde vyvažované regionálními organizacemi; avšak tam, kde se s nimi shledáme, lze mluvit o „jisté formě teritoriální reprezentace“. Vstříc práci poslanců vyšel u nás zákon o platu z roku 1995, který mj. zajišťuje financování regionálních poslaneckých kanceláří.

Pokud jde o české a slovenské politické strany, rozlišuje P. Kopecký strany trvající, obnovené a nově založené. Obě posledně jmenované kategorie jsou charakteristické nízkým počtem členů (limituje působení stran v regionech a obcích), na rozdíl zejména od KSČM a KDU-ČSL, představujících kategorii první; i jim však členů ubývá. Právě díky trvajícím politickým stranám se obě země příliš neliší v podílu stranicky organizovaných občanů od zemí jiných. Politické strany jsou v obou státech financovány primárně ze státního rozpočtu (příspěvky za hlasy, na činnost, za

mandát, na činnost parlamentních klubů). Velmi omezené je propojení s občanskou společností.

Čtvrtá kapitola je věnována vztahům parlamentů a vlád. Zkoumány jsou otázky jako míra autonomie poslanců a parlamentních výborů v tvorbě politiky, vyhraňování parlamentů vůči vládám nebo jednání vlády s opozicí. Nosnými jsou tři modely jednání vlády s poslanci: „*inter-party*“, „*cross-party*“ a „*non-party*“. V prvním případě probíhají jednání mezi politickými stranami, ve druhém případě uvnitř stran (mezi reprezentacemi sociálních zájmů) a ve třetím případě se vlády a parlamenty vzájemně vyhraňují jako autonomní instituce (např. činnost vyšetřovacích komisí). Za výrazně převažující je označen první model, což je dále dokládáno řadou příkladů z parlamentního života (účast ministrů na jednání frakcí, koaliční koordinační platformy apod.). Mírná odlišnost mezi oběma státy spočívá v tzv. klouzavém mandátu na Slovensku (ministři nejsou členy parlamentu), jenž posiluje „*non-party*“ model, na rozdíl od pravidelného souběhu funkcí u českých ministrů. Slovenské poměry jsou méně přehledné (štěpení HZDS, koalice se SNS, pád *Mečiarovy* vlády a nástup koalice premiéra *Moravčíka*, předčasné volby a nová *Mečiarova* koaliční vláda). Zvláště po volbách na podzim 1994 se vývoj po obou stranách česko – slovenské hranice začíná rozbíhat. Např. dřívější jednání vlády vůči opozici, na Slovensku relativně vstřícnější než v České republice, se razantně změnilo: opozici byly upřeny parlamentní funkce, ustavování výborů bylo podrobeno většinovému pravidlu, vyšetřovací komise nesloužily kontrole vlády stávající, ale vyřizování účtů s vládou předchází, tj. s dnešní opozicí apod. Po roce 1996 naopak přibývá v ČR prvků konsensuální politiky.

V obou parlamentech ve sledovaném období působilo 11 výborů, jejichž struktura se blížila struktuře resortů. Na Slovensku nebyly známy podvýbory. Členové jednotlivých

výborů plní uvnitř frakcí roli specialistů. Značná autonomie poslanců a výborů je podle autora klíčem k pochopení síly Poslanecké sněmovny v českém politickém systému.

Pátá kapitola pojednává o pletivu vazeb mezi parlamenty a prezidenty obou států. Jakkoliv podle ústavní úpravy mají hlavy států spíše ceremoniální postavení, jejich význam značně vzrůstá v destabilizovaných poměrech. V ČR sice dobře fungují neformální pravidla doplňující psanou ústavu, přesto bylo možné zaznamenat např. střety o vliv na formulaci zahraniční politiky státu. Prezident *V. Havel* se profiloval jako moderátor ústavního systému, svolávající nejrůznější informační schůzky za účasti politiků, odborníků i novinářů. Naproti tomu na Slovensku jsme byli svědky zápasu o samotnou povahu prezidentství, umocněného osobními konflikty prezidenta *M. Kováče* s premiérem *Mečiar*. Počátek intenzivních sporů je třeba hledat již v roce 1993, kdy se prezident republiky vzepřel nátlaku na automatické jmenování jakéhokoliv premiérova kandidáta ministrem. Pokračování představoval podíl prezidenta na svržení *Mečiarovy* vlády. Po opětovném volebním vítězství HZDS napjatá situace vyústila ve zkrácení rozpočtu Kanceláře prezidenta republiky, izolaci prezidenta od Slovenské televize, vyslovení nedůvěry, únos *M. Kováče ml. ad.*

Klíčovou prezidentskou pravomocí vůči parlamentu je právo parlament rozpustit; vzhledem k restriktivní ústavní úpravě jsou však oba parlamenty fakticky nerozpustitelné. Pokud jde o veto, je v ČR ve výlučné dispozici prezidentově, zatímco v SR jej prezident musí uplatnit k žádosti vlády.

Se základními rysy postavení prezidenta v ústavním systému panovala mezi dotazovanými poslanci vcelku spokojenost. Slovensko nicméně prožilo etapu úvah o prezidentském systému, jež byla vystředána etapou omezování pravomocí prezidenta republiky. Zavedení přímé volby hlavy státu je považováno spíše za východisko z nouze: při nezpůsobilosti

parlamentu někoho zvolit dochází k posílení vlády, která prezidentské pravomoci vykonává. V případě ČR vykládá autor návrh novely Ústavy ODS – ČSSD jen jako „kodifikaci neformální praxe“.

Předposlední kapitola nás vrací zpět do nitra parlamentu, tentokrát k podrobnějšímu zkoumání poslaneckých klubů. *P. Kopecký* vymezuje důležité analytické pojmy „koheze“ (stupeň společného jednání), disciplína (systém sankcí při nedodržení koheze) a fragmentace (rozštěpení frakcí) a líčí vývoj úpravy sdružování v poslaneckých klubech. Zpřísnění úpravy přestupů mezi kluby a vzniku nových klubů může vést k tomu, že v jednom klubu zůstávají parlamentáři, kteří se stále více názorově rozcházejí a nakonec spolu vlastně již ani nehlasují (to byl mimo chodem motiv neúspěšného pokusu o změnu jednacího řádu Senátu, pokud jde o charakter klubů). Kluby vesměs rozhodují na základě dohody učiněné na svých schůzích. Sankce při nerespektování dohod mohou být pouze vnitrostranické – viz záruky reprezentativního mandátu. Zajímavé je šetření vlivu vedení politické strany na rozhodování klubu: podle poslanců je klub silnějším partnerem, limitovaným ovšem stranou určenými obecnými směry politiky a rozhodováním o nominacích pro příští parlamentní volby.

V závěrečné kapitole autor rekapituluje základní teze předchozího textu a zamýšlí se nad důvody rozbíhavého vývoje v obou sledovaných zemích. Rozhodující rozdíl vidí v odlišnostech politické soutěže, která se na Slovensku řídí silně majoritní optikou a je založena na konfliktech, což v rozdělené společnosti vede k velkým problémům. Hlavním štěpením tamní politické scény je národní a státní identita, při jejíž obraně jde o všechno (život, nebo smrt). Naproti tomu česká politická soutěž probíhá po ose štěpení socioekonomického (spor o identitu *P. Kopecký* očekává v souvislosti se vstupem do EU) a střety mezi institucemi neznamenají snahu o zničení oponenta.

Povaha knihy není taková, aby otvírala prostor pro nějaké důsažnější kritiky (teoretický rámec a empirická šetření). Omezím se proto pouze na tři zcela marginální připomínky.

Ve výčtu oprávnění parlamentních výborů autor odlišuje pravomoc přepsat návrh zákona od pravomoci podávat pozměňovací návrhy (str. 120). Českým výborům první z nich upírá, druhou přiznává. Nicméně extenzivní výklad pojmu pozměňovací návrh v mnoha případech k přepsání zákona ve výboru fakticky vede.

Za úplně srozumitelnou nepovažuji poznámku o uzpůsobení legislativního programu obou parlamentů vládní agendě (str. 137), neboť vládní návrhy nejsou nijak procedurálně privilegovány, jen jich je zkrátka nejvíce.

Jakkoliv lze souhlasit s tím, že politická soutěž v ČR probíhá zejména po ose socio-ekonomického štěpení, nelze se ubránit dojmu přílišné idylly v líčení alternace pravostředové a levostředové vlády v roce 1998 (str. 235). Důležité totiž nejsou ani tak další konflikty, které autor zmiňuje (nacionalismus a náboženství), jako spíše přítomnost politické strany (stran) dlouhodobě považované za antisystémovou. Právě přítomnost „levicové“ opozice za levicové vlády totiž zůstává zamlčena.

Přestože vývoj posledních let (postmečiarské období na Slovensku integrovaném do NATO a EU, u nás fáze opoziční smlouvy, faktické dotváření podoby a vnějších vztahů Parlamentů působením Senátu, ale i změny stanov politických stran) některé autorovy postřehy modifikuje, je jeho kniha nejen cennou analýzou uzavřené kapitoly politicko-institucionálního vývoje obou zemí, ale také namnoze stále aktuálním rozbohem (modely jednání parlamentu a vlády v závislosti na politických stranách). Stojí za to ji číst.

*Jan Kysela, Právnická fakulta
Univerzity Karlovy v Praze a Kancelář Senátu*

Jan Outlý

**STRANY A STÁT, VOLBY A FINANCE.
Vybrané aspekty primárních voleb
a financování politických stran.**

Olomouc: Periplum, 2003, 136 stran.

Ačkoliv během několika posledních let jsou již i v České republice úspěšně zacelovány zbývající mezery v rámci politologického výzkumu, existuje zatím v této souvislosti bohužel i celá řada pomyslných bílých míst. Do určité míry překvapujícím se pak může jevit zjištění, že tato bílá místa nacházíme i v případě pro politologii tak klíčových a zároveň velmi atraktivních témat, jako jsou politické strany a problematika voleb. Určité aspekty fungování stran a volebních procesů jsou totiž doposud v našich podmínkách zmapovány jen velmi skromně, případně vůbec. Mezi taková témata lze pak jednoznačně řadit právě i problematiku, kterou se zabývá recenzovaná publikace. Jedná se tedy na jedné straně o otázky související s primárními volbami uvnitř jednotlivých stranických subjektů (případně problematika tzv. vnitrostranické demokracie jako celku) a na straně druhé pak o popis podílu státu na financování politických stran. Doposud se daným otázkám výrazněji věnoval snad jen *V. Šimíček*.

V rámci stručného úvodu recenzovaného díla autor vysvětluje v první řadě vůbec své základní motivy, jež ho vedly k jeho napsání a přidává i několik obecných východisek týkajících se zkoumané problematiky. První část publikace nazvaná „*Strany a stát*“ čtenáře stručně seznamuje s otázkami vzájemných vztahů mezi státní mocí a stranami. J. Outlý se pak v rámci této části své práce dále zabývá i problematikou (do určité míry sporné) veřejno – soukromé dichotomie tohoto vztahu. Otázkám zásahů státu do činnosti politických stran je zde pak věnováno i několik teoreticko-historických poznámek, při-