

# Politické strany v českém Parlamentu (1992-1996): organizace, chování a vliv

PETR KOPECKÝ\*

Univerzita v Sheffieldu, Velká Británie

PAVEL HUBÁČEK\*

PETR PLECITÝ\*

Institute for Democracy and European Unity, Praha

## Political Parties in the Czech Parliament (1992-1996): Organisation, Behaviour and Influence

**Abstract:** The paper studies relationships between political parties and parliament in the Czech Republic. The main contention of the paper is that, compared to the Federal Assembly between 1990 and 1992, political parties played a crucial role in the functioning of the Chamber of Deputies between 1992 and 1996. Preliminary empirical evidence is presented on how the dominance of parties has been exhibited in the internal functioning of parliament, e.g. in the work of individual MPs, parliamentary committees, and the Chamber as a whole, and on how the autonomy of parliamentary parties has been influenced by the extra-parliamentary party organisation, e.g. ordinary party members, party executives, and partisan ministers.

*Sociologický časopis, 1996, Vol. 32 (No. 4: 439-456)*

### Úvod: Politické strany a parlamenty

Existence politických stran má prvořadou důležitost pro fungování jakéhokoli parlamentu. Politické strany a jejich parlamentní kluby operují téměř v každém parlamentu tak, aby sjednotily jednotlivé poslance pro společnou politiku a ideologické cíle, organizují agendu parlamentu a rozhodují o jeho řízení [Olson a Mezey 1991]. Jejich silný vliv na zákonodárná shromáždění dal vzniknout široce sdílené a přesto stále diskutované tezi o marginalizování úlohy parlamentu jako svrchované instituce v politickém životě demokratické společnosti [viz Norton 1990]. Jestliže o politických stranách v západoevropských parlamentních systémech bylo již dříve obecně známo, že hrají klíčovou úlohu při fungování parlamentů, podle nedávné studie [Cox a McCubbins 1993] se toto tvrdí dokonce i o legislativním procesu v americkém Kongresu. Tam se pozice individuálního poslance, a především parlamentních výborů, považuje tradičně za nadřazenou roli politických stran. A tak právě význam dimenze politických stran ve fungování parlamentu vedl k myšlence, že ve většině zemí je užitečné začít legislativní výzkumy na úrovni politických stran jako základních jednotek analýzy [von Beyme 1983].

Akademické studie o postkomunistických středoevropských parlamentech naznačují zvláštní vztah mezi politickými stranami a zákonodárnými orgány. Na straně jedné

---

\*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Petr Kopecký, Department of Politics, University of Sheffield, Northumberland Road, Sheffield S10 2TU, United Kingdom, tel. + 44 114 282 4846 (282 4609 General Office), fax + 44 114 273 9769, e-mail p.kopecky@sheffield.ac.uk, resp. Pavel Hubáček, Petr Plecítý, IDEU, Karlovo nám. 5, 120 00 Praha 2, tel. (02) 24 91 47 93, l. 232, fax (02) 29 70 66, e-mail hubacekp@ruk.cuni.cz, resp. plecityp@ruk.cuni.cz

hrály první demokratické parlamenty důležitou úlohu v poskytování institucionálního prostoru pro krystalizaci nově vznikajících stran. Zejména na parlamentní půdě v někdejší České a Slovenské federativní republice se masová politická hnutí jako Občanské fórum nebo Veřejnost proti násilí rozdělila v několik nástupnických stran, z nichž některé utvořily základní pilíře existujících systémů politických stran obou států. Podobně jako v bývalé ČSFR tomu bylo i v sousedních transformujících se zemích, stejně tak jako v mnoha zemích západní Evropy na konci minulého a počátku tohoto století [viz Duverger 1954, Judge 1993].

Na druhé straně byla omezena schopnost politických stran organizovat fungování parlamentu a udržovat loajalitu individuálních poslanců, zejména proto, že mnohé strany byly ještě nestálé a roztržité, často měnící své členy stejně jako mezistranické koalice [viz Ágh 1993, Bielasiak 1993, Remington 1994, Zajc 1994]. Co se týká vztahu mezi stranami a parlamentem v bývalém Federálním shromáždění ČSFR, Olson [1994] dospěl k názoru, že tato instituce měla více společného s americkým Kongresem než s kterýmkoli evropským parlamentem. Autor nepochybně uvažoval o analogii v tradičním pojetí amerického parlamentu, tedy v pojetí dominantního postavení jednotlivých poslanců a parlamentních výborů nad postavením politických stran.

Shora zmíněná pozorování byla samozřejmě vyvozena z výzkumů zaměřených na první období rodících se středoevropských parlamentů. V jazyku literatury o změnách režimu a transformaci byly tyto parlamenty v procesu přechodu režimu a na začátku procesu konsolidace demokratického režimu. Raná fáze transformačních procesů je především obdobím nejistoty. S tím, jak se nové režimy konsolidují, začínají se definovat političtí účastníci a jejich vztahy, základní pravidla a parlamentní procedury, což obecně přispívá k nové dynamice institucionálnímu parlamentu [viz Liebert 1990, Di Palma 1990]. Zejména s vývojem politických stran bychom mohli očekávat, že vztahy mezi politickými stranami a parlamenty získají novou kvalitu. Tento posun ve prospěch stran byl vyzorován již u krátce fungujícího Federálního shromáždění na podzim 1992. Reschová [1994: 60] uvádí, že „můžeme vidět symptomy oslabování role parlamentu, jestliže jeho rozhodnutí začnou být závislá hlavně (jestliže ne zcela) na mimoparlamentních jednáních mezi stranami“.

Snahou této stati je ukázat a s daty, které jsme měli k dispozici, dokumentovat, že na rozdíl od prvního demokratického parlamentu (Federální shromáždění od června 1990 do června 1992) hrály ústřední roli v organizaci a fungování prvního českého parlamentu politické strany.<sup>1</sup> Dále se pokusíme ukázat jasnější dělbu práce mezi jednotlivými částmi stranických organizací současných politických stran a vliv, jež tato dělba má na fungování parlamentu. Naše závěry budou pojednány v teoretickém rámci Polsbyho typologie parlamentu, s cílem systematizovat a do komparativního kontextu převést, co změny ve vývoji stran znamenají pro typ parlamentu v České republice. Základní strukturace námi zvolených proměnných se bude řídit Pridhamovým [1990] dřívějším pokusem o komparativní výzkum politických stran, parlamentů a konsolidace demokracie v jižní Evropě. Pro zpracování otázky Pridham rozlišuje mezi třemi poměrně obsáhlými dimenzemi (soubory proměnných): přímá dimenze, tj. vnitroparlamentní proměnné; nepřímá dimenze, tj. mimoparlamentní proměnné; a kontextuální dimenze, tj. systémové proměnné.

---

<sup>1</sup>) Přestože je český parlament dle Ústavy dvoukomorový, vzhledem k neobsazení Senátu v prvním volebním období, referujeme v článku pouze o Poslanecké sněmovně.

Prezentace hypotéz a dat bude v tomto článku provedena na základě dvou z těchto tří dimenzí. Na rozdíl od originálního konceptu bude zde vynechána kontextuální dimenze a do určité míry bude redukován detail v přímé i nepřímé dimenzi.

### **Vnitroparlamentní proměnné**

Hlavním záměrem této části je zvážit míru a způsob, jakým strany v parlamentu (dále parlamentní kluby) kontrolují život parlamentu ČR. Ačkoli existuje tendence, zejména ve studiích vztahu mezi exekutivou a parlamentem, uvažovat o parlamentech jako o jednom celku (instituci), pro náš účel se zdá být vhodnější uvažovat o parlamentu jako o celku složeném z mnoha aktérů – jednotek analýzy [viz Damgaard 1992]. Parlament se skládá v prvé řadě z určitého množství jedinců, tito jednotliví zákonodárci jsou organizováni v parlamentních klubech a zároveň jsou většinou členy parlamentních výborů. Zkoumáme-li vliv parlamentních klubů na fungování parlamentu, zajímají nás především vztahy mezi parlamentními kluby a jednotlivými poslanci, např. stupeň koheze klubů a kontrola nad poslanci; dále vztahy mezi kluby a parlamentními výbory, např. procedura jmenování členů výborů; a konečně vztahy mezi parlamentními kluby a parlamentem jako institucí, např. dominance klubů při řízení parlamentu. Nedostatek relevantních empirických dat nedovolil systematické srovnání Federálního shromáždění s daty z prvního českého parlamentu. Předpokladem této části, založené na existující literatuře [Olson 1994, Reschová 1994] je, že parlamentní kluby ve Federálním shromáždění (1990-1992) procházely procesem fragmentace a přeskupování. Koheze při hlasování parlamentních klubů byla relativně malá, aktivita výborů byla naopak relativně vysoká a počet jasných, stranami rozhodnutých výsledků hlasování a případů vyjednávání stran bylo relativně málo. Tyto předpoklady budou porovnávány s prvním českým parlamentem.

### *Parlamentní kluby a jejich jednotliví členové*

Díky stabilitě politických stran se v legislativních studiích západoevropských parlamentů otázka vztahu parlamentních klubů a jejich poslanců obvykle soustřeďuje na analýzu koheze klubů a faktorů ji podmiňujících. Znamená to, že politické strany a jejich kluby se v zásadě považují za neměnné, tj. nefragmentující se jako celek. Zkoumanou proměnnou je jejich koheze při prosazování společné politiky, tj. především při hlasování.<sup>2</sup> V našich podmínkách ještě stále plně nevykrystalizovaného systému politických stran se nelze vyhnout počáteční analýze fragmentace stran a tabulka 1 to dokládá. Z ní je patrné, že po červnových volbách 1992 bylo v PS ustaveno devět klubů osmi politických subjektů.<sup>3</sup> Do ledna 1994 stoupl jejich počet na 11, několik poslanců nebylo členem žádného parlamentního klubu. V květnu 1996, těsně před novými volbami do PS, se situace ustálila na počtu 9 klubů, počet nezařazených poslanců čítal 7. Údaje v tabulce jasně in-

---

<sup>2</sup>) Koheze parlamentních klubů (nebo jejich soudržnost a jednotnost) je v této stati chápána jako objektivně pozorovatelná a měřitelná veličina. Jako základní empirické indikátory koheze parlamentních klubů v textu používáme: jednotnost hlasování uvnitř parlamentních klubů a účast poslanců na hlasování. Termíny „koheze“, „soudržnost“ a „jednotnost“ je nutno chápat jako synonyma. V textu článku jsou užívány všechny tři z čistě stylistických důvodů. Striktně ovšem odlišujeme tyto termíny od termínu „(stranická) disciplína“, kterou chápeme jako systém sankcí kterým se koheze dosahuje.

<sup>3</sup>) Strany ODS a KDS kandidovaly ve volbách 1992 jako koalice ODS-KDS. Obě strany však ustavily v Poslanecké sněmovně vlastní parlamentní kluby.

díkují určitý stupeň fragmentace klubů v parlamentu, a potažmo i celých politických stran. Formovaly se nové parlamentní kluby, jednotliví poslanci opouštěli původní kluby, přestupovali do jiných nebo zůstávali nezařazenými. Fenomén stranického frakcionalismu a následných rozpadů politických stran, tak známé z Federálního shromáždění, se nadále projevoval i v prvním českém parlamentu.

Tabulka 1. Politické strany v Poslanecké sněmovně 1992-1996

(I. volební období ČR)

Strany uvedené kurzívou jsou strany, které nefigurovaly na kandidátce voleb 1992.

Počet poslanců klubu je uveden vždy k prvnímu dni v daném měsíci.

| Strany                     | VII. 1992 | I. 1993 | I. 1994 | I. 1995 | I. 1996 | V. 1996 |
|----------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ODS                        | 66        | 66      | 66      | 65      | 66      | 72      |
| ODA                        | 14        | 14      | 15      | 17      | 16      | 16      |
| KDS <sup>a</sup>           | 10        | 10      | 10      | 10      | 6       | -       |
| KDU-ČSL                    | 15        | 15      | 15      | 16      | 24      | 24      |
| LB                         | 35        | 35      | 35      | 24      | 23      | 23      |
| <i>KSČM<sup>b</sup></i>    | -         | -       | -       | 10      | 10      | 10      |
| ČSSD                       | 16        | 16      | 18      | 21      | 24      | 22      |
| LSU                        | 16        | 14      | 13      | -       | -       | -       |
| IISD-SMS                   | 14        | 14      | 7       | -       | -       | -       |
| <i>IISD-MS<sup>c</sup></i> | -         | -       | 8       | -       | -       | -       |
| <i>ČMUS<sup>d</sup></i>    | -         | -       | -       | 15      | 15      | 15      |
| <i>LSNS<sup>e</sup></i>    | -         | 5       | 5       | 5       | 6       | 6       |
| SPR-RSČ                    | 14        | 11      | 8       | 6       | 5       | 5       |
| nezařazení                 | -         | -       | -       | 11      | 5       | 7       |

a) v květnu 1995 se klub KDS rozštěpil; klub KDS 1 vstoupil v září 1995 do KDU-ČSL a „původní“ klub KDS se v březnu 1996 integroval do klubu ODS.

b) klub se v lednu 1994 odštěpil od klubu LB.

c) klub se v lednu 1993 odštěpil od IISD-SMS; v únoru 1994 se přejmenoval na ČMSS (Českomoravská strana středu).

d) klub vznikl v prosinci 1994 sloučením klubů LSU a ČMSS.

e) v listopadu 1992 byl klub založen třemi poslanci SPR-RSČ a dvěma z LSU; vystřídal různé názvy, od června 1993 klub LSNS; od února 1996 ONAH (Občanské národní hnutí).

V porovnání s FS se však množství rozpadů a přestupů v PS snížilo, což samo o sobě svědčí o pokračující stabilizaci jednotlivých politických stran. Navíc byl oproti FS fenomén klubové fragmentace v PS a stranické fragmentace v celém politickém systému omezen takřka výhradně na opoziční kluby a strany.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>) Od začátku funkčního období PS do května 1996 došlo k devíti přestupům původně opozičních poslanců do parlamentních klubů koaličních stran (4 poslanci vstoupili do klubu KDU-ČSL, 3 do klubu ODS a 2 do klubu ODA). Ve stejném období došlo i k výměně tří poslanců v rámci koaličních klubů – z ODS do ODA, z ODA do ODS a k postoupení jednoho mandátu ODS klubu KDS za odstoupivšího poslance ODS (v souladu s kandidátní listinou předvolební koalice ODS-KDS). Z koaličních klubů naopak vystoupili pouze dva poslanci ODS, jen v jednom případě však šlo o politicky motivovaný přestup do opoziční strany. Parlamentní klub koaliční KDS se rozštěpil

Na fragmentaci politických stran a jejich klubů se, zejména v podmínkách pokračující transformace politického režimu, podílela celá řada faktorů [viz Mair 1995]. Pro politické strany je snad tím nejdůležitějším vývoj široce sdílené kolektivní identity – toho, co cítí stranici: strana sama o sobě je hodnotnou organizací a ne jen nástrojem k dosažení určitých cílů [Panebianco 1988]. Právě nedostatek takovéto organizační identity vystavuje strany fragmentačním tlakům vždy, když mezi členy dochází k ideologickým střetům nebo když se strana potýká s fluktuacemi vlastních voličů. Pokud podmínky dovolí, je mnohdy pro politickou elitu jednodušší založit stranu novou nebo rychle do jiné přestoupit, než prosazovat svoji linii uvnitř původní strany.

Zcela kontextuální faktory výkonu vládní moci, schopnosti stranických vůdců, stejně jako pokračující popularita mezi voliči přispěla k pozoruhodné stabilitě vládních stran v ČR možná více než jejich pevně zakořeněná identita [Kopecký 1995a]. Ta je spíše otázkou času a tradice. A zejména z tohoto pohledu jsou to právě strany jako KDU-ČSL či KSČM, jejichž dlouhá organizační existence je staví do částečně lepší pozice než celou řadu nově vzniklých politických stran. Do nejbližší budoucnosti lze spíše očekávat, že ač se fragmentace parlamentních klubů a stran ještě výrazněji sníží – zejména vlivem volebních cyklů, určitá křehkost zůstane pro mnohé z nich charakteristická.

Tabulka 2. Jednotnost hlasování uvnitř politických klubů (v %)

|                      |       |
|----------------------|-------|
| ODA                  | 90,65 |
| KDS                  | 93,98 |
| KDS I                | 93,38 |
| KDU-ČSL              | 91,24 |
| ODS                  | 92,49 |
| LSNS (později ONAII) | 90,46 |
| ČMUS                 | 86,87 |
| ČMSS (dříve HSDMS)   | 86,14 |
| ČSSD                 | 85,75 |
| LSU                  | 86,91 |
| IISD-SMS             | 86,67 |
| LB                   | 90,06 |
| KSČM                 | 91,28 |
| SPR-RSČ              | 96,73 |

Tabulka vyjadřuje míru jednotnosti hlasování politických klubů PS a je zpracována z platných hlasování 13.-40. schůze. KSČM existovala od 16. schůze, IISD-SMS se rozpadla před 20. schůzí, LSU se sloučila s ČMSS po 27. schůzi, KDS I vznikla po 30. schůzi a zanikla po 33. schůzi. Počet hlasování zahrnutých do tabulky se u jednotlivých politických stran liší, neboť některé kluby neměly na některých hlasováních ani jednoho zástupce. U klubů, které se zúčastnily všech hlasování je to 5105 hlasování (u LSNS 3769, ODA 5079, KDS 5013, KDS I 693, ČMSS 2383, ČMUS 2555, KSČM 4407, SPR-RSČ 3637, IISD-SMS 1033, ČSSD 5094, LSU 2421). Tabulka je sestavena tak, že v poslaneckém klubu při hlasování převládí buď podpora či nesouhlas předloženému návrhu a vyjadřuje, jaké bylo průměrné procento převažujícího názoru v klubu. (Např. jestliže se v 1. hlasování pro návrh vysloví 60 % poslan-

v důsledku zamýšlené integrace strany s ODS – část poslanců (5) vstoupila do klubu KDU-ČSL a ostatní (6) do klubu ODS.

ců klubu a v 2. hlasování se poslanci tohoto klubu vysloví z 80 % proti návrhu, potom průměrná míra stejnosti z těchto dvou hlasování je 70 %).

Problém fragmentace je samozřejmě úzce spjat s otázkou koheze parlamentních klubů. Lze předpokládat, že fragmentaci klubu předcházela nízká míra koheze, a data publikovaná v průběhu volebního období v Parlamentním zpravodaji to naznačují. Parlamentní kluby, jejichž poslanci se dlouhodobě nemohli shodnout na společné politice nebo jejichž někteří poslanci dlouhodobě hlasovali jinak než klub, se buď rozpadly, nebo ztratily členy. Jak ukazuje tabulka 2 (s výjimkou republikánů) byla jednota hlasování poslanců klubů vládní koalice vyšší než u klubů opozičních. Rozdíly mezi koaličními a opozičními kluby byly též patrné, porovnáme-li tyto výsledky s ukazateli absence při hlasování. Z tabulky 3 můžeme vidět, že poslanci koaličních stran (KDS, KDU-ČSL a ODS) v průměru méně chyběli na hlasováních než opoziční poslanci. Výjimkou byly ODA, jež v porovnání s ostatními koaličními kluby měla vyšší absenci, a opoziční Levý blok a KSČM, s absencí relativně nízkou.

Tabulka 3. Účast poslanců na hlasováních

|                     | přítomnost | nepřítomnost |
|---------------------|------------|--------------|
| ODA                 | 66,43      | 33,57        |
| KDS                 | 75,24      | 24,76        |
| KDS I               | 77,73      | 22,27        |
| KDU-ČSL             | 75,24      | 24,76        |
| ODS                 | 74,40      | 25,60        |
| LSNS (později ONAH) | 49,19      | 50,81        |
| ČMUS                | 64,22      | 35,78        |
| ČMSS (dříve HSDMS)  | 63,27      | 36,73        |
| ČSSD                | 64,20      | 35,80        |
| LSU                 | 63,84      | 36,16        |
| HSD-SMS             | 57,45      | 42,55        |
| LB                  | 74,03      | 25,97        |
| KSČM                | 76,00      | 24,00        |
| SPR-RSČ             | 47,41      | 52,59        |
| Celkový průměr      | 69,85      | 30,15        |

Tabulka vyjadřuje účast poslaneckých klubů na hlasováních PS a je zpracována z platných hlasování 13.-40. schůze. U klubů, které se zúčastnily všech schůzí, je to 5105 (u KDS I 693, ČMSS 2519, ČMUS 2586, KSČM 4439, HSD-SMS 1099, LSU 2519).

Vzhledem k poměrně dlouhodobé sledovanosti a množství zahrnutých hlasování je možné tvrdit, že v oblasti vztahů mezi poslanci a parlamentními kluby vykazovala PS dosti vysokou úroveň jednotnosti klubů. Zejména koaliční strany, vykazující též malou míru fragmentace, dosáhly vysoké úrovně koheze. Uvážíme-li fakt, že agregovaná procenta poněkud zakrývají skutečnost jednotnosti uvnitř koaličních stran (ale i mezi nimi navzájem) na téměř všech významných hlasováních, je tato situace srovnatelná s mnoha západoevropskými parlamenty.<sup>5</sup> Pouze parlamentní klub ODA se zdál méně soudržný než jiné

<sup>5</sup>) K nejednotnosti hlasování koaličních stran mezi sebou (ale i uvnitř) došlo jen v ojedinělých případech. Například koaliční KDU-ČSL nepodpořila vládní novelu zákona o důchodovém pojištění

koaliční kluby (vykazoval nižší jednotnost při hlasování a vyšší míru absence). Zčásti to bylo zřejmě způsobeno příchodem nových poslanců, kteří nebyli na předvolební kandidátce ODA, a mohli mít proto mírně odlišné názory. Z opozičních klubů byly jasně nejsoudržnější kluby LB a KSČM, blížíci se tak svojí kohezí klubům koaličních stran. Klub SPR-RSČ nelze jednoznačně určit jako soudržný, neboť ač vykazoval vysokou jednotu hlasování, měl též velmi vysokou absenci.

Soudržnost parlamentních klubů, ale i jejich fragmentace, byly výsledkem činnosti poslanců v rámci vnitrostranické organizace na půdě parlamentu. Nejdůležitější institucí klubů českých parlamentních stran je schůze klubu, kde se přijímá strategie, probírají se protichůdné názory a eventuálně se dojednávají kompromisy. V parlamentní studii z roku 1993<sup>6</sup> odpovědělo 76 % poslanců českého Parlamentu, že schůze klubu je nejdůležitější, pokud klub přijímá nějaké rozhodnutí, 12 % odpovědělo, že nejdůležitější jsou experti klubu. Vedení poslaneckých klubů hrálo velmi důležitou roli jednak v reprezentaci klubu v dalších parlamentních orgánech (viz dále), jednak v organizaci schůzí a diskusí příslušného klubu. Rozhodnutí dosažená na schůzích klubu byla pro členy většinou závazná, minimálně v případě důležitých hlasování.

Sankce za porušení stranické linie (systém stranické disciplíny, viz poznámku 2) bylo těžké odhalit. Pokud vůbec nějaké existovaly, byly většinou součástí tvořících se vnitrostranických mechanismů. Podle rozhovorů s předsedy klubů neměla většina parlamentních klubů formálně psaná pravidla jednání, která by upřesňovala postup v případě neuposlechnutí rozhodnutí klubu poslancem. Nám známou výjimkou byly kluby ODS a LB. V případě ODS statut parlamentního klubu stanovil, že nesouhlasné chování poslance (v případě důležitých hlasování) bylo oznámeno regionální stranické organizaci. Ta má, přinejmenším formálně, nejdůležitější slovo při nominaci kandidátů do voleb.

Všeobecně lze tvrdit, že stranická disciplína českých parlamentních klubů, ve smyslu sankcí a donucování, byla druhořadou, chceme-li vysvětlit úroveň koheze, jež kluby v minulém volebním období dosahovaly. Pro mnohé kluby, zejména kluby vládní koalice a opozičních KSČM a LB, byly sankce téměř bezpředmětné vzhledem k názorové jednotnosti poslanců uvnitř klubu. Vysoká míra koheze tudíž nebyla výsledkem stranického donucování, ale rostoucí homogenity klubu. V případě opozičních stran byla tato homogenita často dosažena předchozí fragmentací klubu a odchodem poslanců, kteří se neztotožňovali s politikou strany.

### *Parlamentní kluby a výbory sněmovny*

Legislativní studie často uvádějí, že síla parlamentů, zejména jejich kontrolní činnost vůči vládě a státní administrativě, je vyjádřena silou jejich výborů. Vliv parlament-

---

zvyšující hranici pro odchod do důchodu. K nejednotnosti uvnitř koaličních stran docházelo například při hlasováních o několikrát navrhovaném zákonu o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a taktéž v případech právních úprav dotýkajících se problematiky kouření.

<sup>6</sup>) Zmíněná studie byla výzkumným projektem katedry politických věd na univerzitě v Leidenu. Byla sponzorována organizací Foundation for Law and Government (Reob), která je součástí Nizozemské organizace pro vědecký výzkum (Netherlands Organization for Scientific Research-NWO). V jejím rámci byly na podzim roku 1993 a na jaře 1994 provedeny rozsáhlé rozhovory s poslanci českého, slovenského, maďarského a polského parlamentu, zaměřené na otázky fungování parlamentu v rámci systému institucí, otázky koncepcí demokracie a vztahu mezi poslanci a elektorátem.

ních klubů na činnost výborů má v tomto případě velkou důležitost. Je dokázáno, že „jako faktor, podmiňující chování výboru, je strana nejspíše důležitější než jakýkoliv jednotlivý podmiňující vliv, který může být izolován“ [Shaw 1979: 241]. V rovině obecných tezí tohoto článku by parlamentní kluby v ČR měly vykazovat dominanci nad výbory PS, a to především kontrolou a organizací vlastních poslanců pracujících ve výborech. Následující údaje to alespoň zčásti naznačují.

Zatímco formální jmenování členů do výborů se děje hlasováním ve sněmovně, skutečné rozhodování se odehrává uvnitř parlamentních klubů. V již zmíněné parlamentní studii odpovědělo 57 % poslanců, že schůze klubu rozhodovala o členství poslanců ve výborech. Jen 18 % poslanců se vyjádřilo, že to bylo samostatné rozhodnutí poslance, zatímco dalších 18 % poslanců odpovědělo, že to byla obvykle kombinace přání, dovedností i profesionálních zkušeností poslance a stranického zájmu. Navíc je známo, že volba stran při rozhodování o složení výborů sněmovny byla vedena jednak snahou poskytnout většinu vládním poslancům ve všech výborech a jednak snahou zachovat proporční reprezentaci [Reschová a Syllová 1994].

Z pohledu struktury parlamentu je navíc pravděpodobné, že výbory ztrácely vliv ve prospěch politických stran díky rozdělování zdrojů. Výbory mají sice právo zvát si experty, státní úředníky a ministry na slyšení (Jednací řád parlamentu), jejich profesionální zázemí však bylo slabé (sekretářka a jedna či dvě administrativní síly). Rovněž samotní poslanci neměli dlouhou dobu k dispozici významné zdroje. Pokud by tento stav přetrvával, vedl by pravděpodobně k zvýšenému využívání, a tudíž i závislosti na zdrojích z mimoparlamentní stranické organizace (viz dále), což v minulém parlamentu (1992-1996) do značné míry fungovalo. Snahy poslanců posílit vlastní zdroje a zázemí proto nebyly nikterak překvapující.<sup>7</sup>

Nedostatek relevantních dat byl hlavní překážkou studia skutečného chování poslanců na půdě výborů. Z parlamentní studie vyplývá, že 39 % poslanců pohlíželo na schůze klubu jako na rozhodující činitel jejich stanoviska na půdě výboru. Nicméně stejné procento poslanců uvedlo, že se spoléhá na svá vlastní rozhodnutí. Nepočtené odpovědi v rámci třetí kategorie („někdo jiný rozhoduje“) poukazovaly na fakt, že rozhodnutí také závisí na charakteru projednávaného bodu. Kontingenční tabulky neodhalily žádné významné rozdíly mezi parlamentními kluby PS v této problematice.

Tyto výsledky nemusí být nutně kontroverzní. Parlamentní praxe ukázala, že v určitých důležitých hlasováních byli poslanci instruováni klubem předem, a předpokládalo se, že budou tyto pozice hájit i ve výboru. U jiných předloh to byl právě specialista z výboru, kdo informoval klub a byl odpovědný za vytvoření stanoviska celého klubu. Velmi důležité bylo ovšem zjištění, že u mnohých předloh se tyto procedurální regularity neuplatnily. Buď díky zahlcenosti výborů mnoha návrhy zákonů, nebo prostě proto, že si parlamentní klub nenašel čas se sejít a včas vše projednat. To také částečně vysvětluje, proč se na schůzích sněmovny často objevovaly překvapující a nekonzistentní pozměňovací návrhy, které kluby musely řešit operativními schůzkami v průběhu jednání pléna PS.

---

<sup>7)</sup> Například zábor a rekonstrukce přilehlých budov pro potřeby Poslanecké sněmovny (kanceláře poslanců a klubů). Dále zvýšení poslaneckých platů a především ostatních náhrad určených k úhradě nájmů kanceláří v Praze či ve volebním kraji, platů asistentů, poradců. Není ovšem bez zajímavosti, že pro poslance vzešlé z voleb 1996 jsou tyto náhrady stanoveny ještě vyšší.

Jestliže se koalice mezistranickým vyjednáváním rozhodla přijmout určitý návrh v té podobě, jak jej navrhla vláda či skupina poslanců, soudržnost poslaneckého klubu se projevovala již na půdě výboru. To platilo také pro opoziční zákonodárné iniciativy nebo návrhy skupin poslanců [Reschová a Syllová 1994]. Díky konsolidaci práce PS, ke které přispěl i systém trojího čtení zavedený novým Jednacím řádem, se navíc případy ad hoc pozměňovacích návrhů vyskytovaly stále řidčeji.

Relativně malá početnost parlamentních výborů (v průměru kolem 19 členů) a zvýrazňující aspekt specializace navíc přispěly k vytváření dohod a vazeb mezi členy odlišných klubů, a proto též existuje mnoho příkladů konfliktu názorů poslanců s vlastním parlamentním klubem. V průběhu celého minulého volebního období byly vládní návrhy často úspěšně modifikovány a doplněny ve výborech, a to za přispění koaličních i opozičních poslanců a proti vůli vlády. Nejznámějším a nejkonfliktnějším případem bylo schválení nižší spotřební daně pro malé pivovary. Dalšími příklady jsou zákon o sídle parlamentu, schvalování pojistných plánů zdravotních pojišťoven, zákon o platech státních funkcionářů a některá ustanovení nového Jednacího řádu PS.

### *Parlamentní kluby a Poslanecká sněmovna*

Z Jednacího řádu PS, a zejména z jeho nové podoby schválené v dubnu 1995, jasně vyplývá, že parlamentní kluby jsou základní organizační jednotkou parlamentu a že přinejmenším institucionálně se jejich význam nadále upevňuje oproti významu individuálního poslance a parlamentního výboru [viz Kopecký 1995b]. V novém Jednacím řádu se to projevilo například omezením možnosti poslanců vytvářet nové parlamentní kluby, zavedením institutu trojího čtení předloh zákonů, a institucionálním zakotvením dominance parlamentní většiny nad parlamentní menšinou.

Organizační výbor, hlavní organizační těleso (má v pravomoci i přípravu programu jednání Poslanecké sněmovny), je tvořen reprezentanty všech parlamentních klubů proporčním způsobem plus předseda a místopředsedové sněmovny. Bylo to právě mezistranické vyjednávání, které rozhodovalo o výsledcích jednání tohoto orgánu a tím i o každodenním řízení záležitostí parlamentu. Zvýrazněním moci politických klubů byla i instituce Politického grémia (předsedové všech parlamentních klubů plus předseda a místopředsedové sněmovny; grémium předjednává program jednání Organizačního výboru), a to i přestože význam Politického grémia je spíše vnitroparlamentní a konzultativní, neboť na jeho jednání se nehlasuje.

Na neformálním základě byla v roce 1993 vytvořena zcela nová instituce, která se od té doby vyvinula v Koaliční třináctku. Tento orgán se skládal z předsedů koaličních stran, předsedy a místopředsedů PS (koaliční poslanci) a předsedů koaličních parlamentních klubů. Tento orgán rozhodoval z velké části o nejdůležitějších politických otázkách, včetně návrhů na změnu legislativy. Není samozřejmě náhoda, že se Koaliční třináctka scházela obvykle v týdnu před parlamentní schůzí. Rozhodnutí dosažená v této instituci byla vážnými činiteli parlamentní politiky, zvyšující provázanost parlamentu a stranického vyjednávání.

### *Shrnutí*

Na základě empirického materiálu ze zkoumání vnitroparlamentních proměnných je možné tvrdit, že vnitroparlamentní politika Poslanecké sněmovny byla především stranickou politikou. Parlamentní kluby dosáhly značné míry koheze, ačkoli v různé míře v koaličních stranách (více soudržné) a v opozičních stranách (méně soudržné). Opoziční

strany také trpěly omezenou loajalitou svých členů ke straně (rozpad stran), což souviselo s všeobecnějším jevem nedostatkem stranické identity. I když záleželo na druhu projednávaného bodu, stanoviska výborů byla často předem rozhodnuta předchozím stranickým vyjednáváním. Zdá se, že distribuce potřebných zdrojů dosud favorizovala strany oproti jednotlivým poslancům nebo výborům. Z pohledu jejich institucionálního zakotvení můžeme politické strany považovat za hlavní aktéry parlamentního procesu.

### **Mimoparlamentní proměnné**

Jak bylo poznamenáno výše, strany nelze považovat za jednotné účastníky parlamentního procesu. Stranická organizace působící mimo parlament může uplatnit významný vliv na autonomii svého parlamentního klubu. Naším hlavním zájmem v této části proto bude zjistit, jaká je skutečná síla parlamentních klubů ve vztahu k jejich vlastní stranické struktuře vně parlamentu. Odborná literatura zabývající se touto otázkou uvádí řadu teorií. Duverger tvrdil, že zejména strany na levici politického spektra (z důvodu jejich vývojové geneze) jsou více podřízeny mimoparlamentnímu stranickému vedení než tradiční pravicové strany [Duverger 1954]. I později se vyskytovaly názory hovořící o posunu rovnováhy sil ve většině západoevropských demokraciích od parlamentního klubu ve prospěch ústředí politické strany [von Beyme 1985]. Většinový pohled však zdůrazňoval rostoucí dominanci a důležitost parlamentních klubů [Panebianco 1988; Koole 1993].

Ať je tomu jakkoliv, problémem mnoha těchto tvrzení je, že nespecifikují detailně, co se rozumí pod pojmem mimoparlamentní stranická organizace. Ve velmi obecné rovině argumentace by se mohlo zdát, že je to *celá* strana kromě parlamentního klubu.

Většina stran ve Federálním shromáždění bývalého Československa nebyla pod vlivem vnějších (mimoparlamentních) stranických článků. Především proto, že jediné strany existující již za komunistického režimu – KSČM (dříve KSČ), KDU-ČSL (dříve ČSL) a bývalá Československá strana socialistická (dnes LSNS) – měly vybudovanou stabilizovanou celostátní stranickou organizační strukturu, členskou základnu a materiální zázemí. Ostatní nové strany a uskupení neměly vyvinuté vnější stranické struktury, takže alespoň po dobu prvních dvou let Federálního shromáždění (1990-1992) byl jejich „stranický život“ omezen výhradně na parlament. Například následné strany vzniklé z rozpadajícího se Občanského fóra (jmenovitě např. ODS a ODA) vytvářely své struktury shora dolů, buď od nuly nebo z fragmentů spontánně vzniklé sítě místních Občanských fór. Teprve několik měsíců před všeobecnými parlamentními volbami v roce 1992 byly zkonsolidovány standardní struktury stran (místní a okresní organizace, celostátní výbory, instituce kongresů, sněmů či sjezdů). Díky těmto volbám mají dnešní české parlamentní strany relativně rozvinuté organizační struktury. Platí to jak pro všechny koaliční strany, tak i pro část relativně stabilních opozičních stran (ČSSD, KSČM, SPR-RSČ).

Následující analýza současných českých politických stran bude založena na detailnějším rozlišení mezi třemi částmi stranické organizace: strana ve veřejném úřadu, ústředí strany (výkonný orgán strany) a členská základna [Katz a Mair 1994]. Západoevropské politické strany byly v tomto rámci analyzovány s cílem postihnout jejich organizační genezi prakticky v průběhu celého století. Hlavní hypotézou, částečně potvrzenou získaným empirickým materiálem, zejména ve vztahu k tradičním sociálně demokratickým stranám, byl předpokládán mocenský pohyb uvnitř stran. Pohyb od dominance členské základny a jí kontrolované stranické exekutivy k dominanci „strany ve veřejném úřadu“, tj. nejvyšší stranické elity v parlamentních klubech a ve vládách. V naší stati tento rámec

doplníme detailnějším rozlišením uvnitř kategorie strana ve veřejném úřadu, a to na parlamentní klub a stranu ve vládě. V tomto rámci bude nejdříve pojednána pozice členské základny a její vztah k parlamentnímu klubu.

Rozlišovat parlamentní klub a stranu ve vládě má pochopitelně význam jen pro strany vládní koalice. V těchto stranách mohou existovat dva typy separace moci: *de jure* – to jest formální separace mezi parlamentním klubem a ministry ze stejné strany, nebo *de facto* – obě části strany (parlamentní klub a strana ve vládě) mají oddělené vedení. Formální separace moci (exkluzivita poslaneckého mandátu) pro ČR neplatí v plném rozsahu – členové Parlamentu ČR nejsou nuceni vzdát se poslaneckého mandátu v případě jmenování do vládní funkce. Nicméně žádný z předsedů koaličních klubů v Poslanecké sněmovně prvního českého Parlamentu nebyl zároveň předsedou celé strany, ani ministrem. Tudíž je možno konstatovat, že právě různým vedením se od sebe obě jednotky odlišovaly.

Rozeznávat analyticky mezi parlamentním klubem a stranickou exekutivou je důležité hlavně ze tří důvodů. Za prvé, část stranických elit zastávala posty pouze ve stranických ústředích (platilo to především pro opoziční strany), a lze tudíž očekávat, že vyvíjely činnost ve směru parlamentního klubu.<sup>8</sup> Za druhé, existence stranických centrál by měla být odrazem rostoucí složitosti politických stran a vnitřního procesu dělby práce. Někdo musí zabezpečovat parlamentní klub expertizami, daty a dalšími zdroji. Za třetí, stranická exekutiva by mohla být místem, kde jsou přijímána závažná strategická rozhodnutí, která jsou pak sdělena parlamentnímu klubu a straně ve vládě. I když způsob vzniku našich politických stran by spíše napovídal dominanci parlamentních klubů uvnitř stran (neboť právě ty stály u zrodu mnoha z nich) z již zmiňované studie vyplynulo, že 79 % poslanců PS Parlamentu ČR si myslelo, že jsou to právě stranické sekretariáty, nikoli parlamentní klub, kdo měl největší slovo při formulaci politiky strany. To vše nasvědčuje tomu, že stranické sekretariáty hrály důležitou úlohu ve vnitrostranické politice a v ovlivňování parlamentních klubů.

#### *Parlamentní kluby a členská základna stran*

Podle Duvergerova rozdělení vznikla většina českých stran „zevnitř“ [Duverger 1954]. To znamená, že vznikly na úrovni elit (obvykle v rámci parlamentu), oproti „zvnějšku“ vytvořeným stranám vznikajícím ze sítě lokálních organizací, zájmových sdružení a politicky aktivních skupin. Důležitým důsledkem tohoto stavu je fakt, že alespoň zpočátku stranický život takovéto strany probíhá téměř výhradně v rámci parlamentního klubu, popřípadě i v malém podpůrném sekretariátu strany. Jak již bylo zmíněno výše, s výjimkou tří jmenovaných stran, byl tento stav typický pro většinu politických stran v období Federálního shromáždění ČSFR 1990-1992. V současných českých stranách, které mají více rozvinutou organizační stranickou strukturu, může být situace hypoteticky následující [viz Kopecký 1996]:

a) Strana nepředstavuje prakticky nic jiného než parlamentní klub. Týká se to především stran, které vznikly a vznikají odštěpením od již existujících stran, zvláště když je od-

---

<sup>8</sup>) Hlavní příčinou tohoto stavu byl fakt, že převážná většina stranických špiček českých stran kandidovala v parlamentních volbách 1992 do bývalého Federálního shromáždění ČSFR. Po rozdělení federace k 1. lednu 1993 část politiků koaličních stran přešla do české vlády, další – opoziční i koaliční politici – zaujali posty ve stranických exekutivách.

štěpení iniciováno skupinou poslanců. Příkladem může být Strana levého bloku (LB) odštěpená na podzim roku 1993 od KSČM. Takovéto strany lze zhruba kategorizovat Duvergerovým modelem *strany kádrů* (cadre party).

- b) Druhým modelem je podřízení místních stranických organizací a členské základny strany parlamentnímu klubu. Strana je centralizována okolo parlamentního klubu, nebo v případě strany zastoupené i ve vládě, okolo strany ve vládě. I když lokální organizace strany existují, a dokonce jsou podporovány centrem, jejich význam je marginální. Tato dominance „strany ve veřejném úřadu“ nad členskou základnou je charakteristická pro model strany typu „catch-all“ [Katz a Mair 1994].
- c) Třetím modelem je pravý opak modelu druhého. Strana ve veřejném úřadu (parlamentní klub, strana ve vládě) je účinně kontrolována (masovou) členskou základnou pomocí sjezdu strany a stranické exekutivy. Takto lze charakterizovat rozložení moci v modelu klasické *masové strany* [Katz a Mair 1994], jakými byly například sociálně demokratické strany na přelomu tohoto století.
- d) Poslední možný model je stav vzájemné autonomie mezi poslanci strany i stranickým vedením na jedné straně a lokálními stranickými organizacemi i členy jako takovými na straně druhé. Hierarchické vztahy modelů (b) a (c) jsou nahrazeny vztahy stratarchickými. Tento typ vztahu byl pozorován u mnoha současných západoevropských stran [Mair 1994], zatím se však nespojuje výhradně s určitým modelem organizace strany.

Z hlediska těchto hypotéz lze otázku vlivu mimoparlamentních stranických článků na parlamentní kluby pojmout šířeji jako otázku, který model strany se v České republice nejspíše vyvine.

Naše hypotéza: pro české strany (a i další strany ve východní Evropě) připadají v úvahu vztahy popsané v bodech (a), (b) nebo (d). Model (c) – dominance lokálních stranických organizací a členské základny nad parlamentními kluby a stranickou reprezentací ve vládě – se v České republice s velkou pravděpodobností vyskytovat nebude. Lze očekávat, že klasická masová strana v ČR nevznikne a že strany vykazující dnes některé její prvky se přetransformují.<sup>9</sup>

Naše hypotéza vychází z následujících předpokladů: společnost v současné České republice sice také prochází procesem demokratizace, ale je jiná, než byly společnosti západní Evropy na začátku tohoto století, kdy masové politické strany vznikaly. Moderní, industrializující se společnost začátku století, ve které musely být masy nových voličů shromážděny, mobilizovány a do politického procesu integrovány prostřednictvím rozvinuté stranické struktury, neodpovídá dnešní situaci ve střední a východní Evropě. Přes dlouhé období komunismu vykazuje česká společnost důležité znaky moderní společnosti, zvláště individualizovanou sociální strukturu, přítomnost prostředků masové komunikace a relativně vysokou úroveň ekonomického rozvoje. Tyto znaky, společně s dědictvím komunistického systému – narušené instituce občanské společnosti a nechuť občanů participovat v politických organizacích [viz Wyman et al. 1995], budou hlavními překážkami vytvoření masové strany klasického typu. Krátce: v ČR se vyvine spíše cokoli jiného než masová strana.

<sup>9</sup>) O důvodech, proč je vznik klasické masové politické strany nepravděpodobný v českých, ale i dalších středoevropských podmínkách, je šířeji pojednáno v Kopecký [1995c].

Za výjimku bychom mohli považovat bývalou KSČ, jež by mohla být klasifikována jako strana masového typu, a to především vzhledem k jejímu organizačnímu dědictví a centralizovanému charakteru v období komunistického režimu. Silný vliv členské základny na vrcholovou stranickou reprezentaci byl patrný v údobí pokusů o transformaci strany, symbolizovaných debatou o jejím budoucím názvu. Empirickou otázkou ovšem zůstává, co se s vnitrostranickým charakterem nynější KSČM událo po jejím několikanásobném štěpení a fungování v podmínkách demokratické konkurence politických stran. Obecně je možné říci, že transformace politických stran probíhá buď pod vnějším tlakem (úspěch jiné stranické struktury stejného politického zaměření), nebo vlastním strategickým rozhodnutím (reakce na podmínky, v nichž strana funguje). Stejně tak je však možné, že masová strana, a to zejména ve smyslu vnitrostranické distribuce moci spíše než skutečné číselné velikosti, bude dále koexistovat coby přežitek minulosti s ostatními typy stran.

Z rámce těchto hypotéz vyplývá, že členská základna nepředstavuje a neměla by představovat hlavní prvek ovlivňující práci parlamentního klubu. Široká lokální základna strany buď neexistuje téměř vůbec, nebo je velmi slabá vůči straně ve veřejném úřadu. Současné české politické strany jsou, a pravděpodobně budou, orientovány (pokud ne dokonce redukovány) na stranu ve veřejném úřadu a na funkci vládnutí a rekonstruování společenského systému, spíše než na členskou základnu a funkce artikulační, reprezentativní i socializační. V tomto smyslu není velkého rozdílu mezi Federálním shromážděním ČSFR a úřadující Poslaneckou sněmovnou, a to i přesto, že současné politické strany mají větší členskou základnu a rozvinutější organizační strukturu, než měly zárodečné strany zastoupené v bývalém FS. Přirozeně tato tvrzení je nutné vnímat jako hypotézy, vyžadující nejen empirickou analýzu současných stran, ale především dlouhodobou registraci jejich vývoje v dalších letech.

#### *Parlamentní kluby, stranická exekutiva a strana ve vládě*

V žádných stanovách českých parlamentních stran nenajdeme explicitně vyjádřenou kontrolu parlamentního klubu ať už stranou ve vládě, nebo stranickou exekutivou. Stanovy nanejvýš uvádějí: „úzká spolupráce a vzájemná konzultace ve vážných politických otázkách“ (ČSSD, KSČM) mezi parlamentním klubem a stranickým ústředím. Stanovy jiných stran dokonce ani takto vágní formulaci neobsahují. Žádný z parlamentních klubů si nemusí nechávat schvalovat své kroky od stranické exekutivy, stejně tak v žádných stanovách nejsou ustanovení o případných sankcích pro tento případ. Z formálního hlediska lze očekávat, že parlamentní kluby politických stran v Poslanecké sněmovně jednají nezávisle na ústředí strany a na straně ve vládě.

V parlamentní praxi však některé strany umožňují svým ministrům (strana ve vládě) a zástupcům stranické exekutivy účast na jednání parlamentního klubu. Například předseda KDU-ČSL je automaticky „považován za člena parlamentního klubu s právoplatným hlasem“ (stanovy strany). Vezmeme-li v úvahu, že předseda strany byl zároveň i místopředsedou vlády ČR, nebylo možné považovat poslanecký klub KDU-ČSL za nezávislé těleso. Stanovy ODS dovolují ministrům, stejně jako členům stranické exekutivy (Výkonné rady), účastnit se na jednání parlamentního klubu, ale bez hlasovacího práva. Poslední podmínka pochopitelně neplatila pro ministry či stranické funkcionáře, kteří byli zároveň poslanci PS. V případě klubů ODS, ODA a KDU-ČSL existoval významný překryv osob mezi stranou ve vládě a stranou v parlamentu – ministři vlády měli díky svým poslaneckým mandátům vliv na parlamentní záležitosti. Vzato z druhé strany, zá-

jmy parlamentního klubu byly teoreticky zastoupeny i na jednání vlády a stranického ústředí. Předsedové poslaneckých klubů ODS a KDU-ČSL jsou členy užšího stranického vedení automaticky – z titulu své parlamentní funkce. Podobně tomu bylo i v případě předsedy klubu KDS.

Skutečně nejdůležitějším prvkem vnitřních vztahů současných politických stran v ČR však dosud byl velký překryv osob mezi třemi články strany. Několik poslanců koaličních stran (ODS, ODA, KDS) zastávalo posty vládních úředníků, někteří poslanci sněmovny byli současně i členy stranických exekutiv (ČSSD, LB, ČMSS,<sup>10</sup> ODS) a předsedové koaličních stran byli členy vlády. Bereme-li v úvahu podmínky, za kterých většina českých stran vznikala, a krátkou dobu jejich existence, je tento stav pochopitelný. Strany se stále ještě vnitřně vyvíjejí. Avšak právě tato spleť vztahů pramenící z překrývání osob a funkcí, působí velké problémy při rozbořech typu „kdo ovlivňuje koho“. V již zmíněném průzkumu názorů českých poslanců jich plných 74 % uvedlo, že stranická exekutiva instruuje své parlamentní kluby. Téměř shodně to uvedli poslanci za ODS, KDS, ČSSD a SPR-RSČ.

Na druhé straně je zajímavá, ale obtížně zjištělná, problematika vlivu poslanců ve stranické exekutivě a ve vládě. Pouze 22 % poslanců PS uvedlo, že stranická exekutiva by měla mít poslední slovo v případě rozdílu názorů mezi ní a parlamentním klubem, 33 % se domnívá, že by ho měl mít parlamentní klub, a 34 % se domnívá, že to závisí na konkrétní situaci. Skutečností je, že za celé čtyři roky funkčního období tohoto parlamentu se několikrát stalo, že poslanci koaličních stran hlasovali proti své vlastní vládě.<sup>11</sup> Koaliční parlamentní kluby byly též hlavními iniciátory odvolání ministra zdravotnictví (poslanec Petra Loma). Dále v případě ČSSD to byli právě někteří členové jejího poslaneckého klubu, kteří zahájili otevřenou vzpouru proti Zemanovu stranickému vedení. Příkladem může být i rozpad KSČM – ten byl do značné míry způsoben konfliktem mezi rigidním stranickým ústředím a parlamentním klubem, který byl více nakloněn politické komunikaci s ostatními stranami v parlamentu.

Toto vše naznačuje, že díky růstu velikosti stran a jejich rozšíření i mimo úzkou skupinu poslanců můžeme dnes reálně rozlišovat (mimo LB a ČMUS) mezi stranou v parlamentu, stranou ve vládě a stranickou exekutivou. Naše poznatky též naznačují rostoucí dělbu práce mezi uvedenými třemi články strany. Stranická exekutiva hraje ve vztahu k parlamentnímu klubu významnou roli v oblastech, jako je politika strany, poskytování informací a expertiz. V neposlední řadě má na postavení stranické exekutivy vliv i fakt, že stranická ústředí jsou v ČR hlavními příjemci a kontrolory největší části dotací poskytovaných státem politickým stranám. Ústředí strany kontroluje zdroje, které jsou jistě důležité i pro fungování parlamentního klubu. Schválením zákona o politických stranách ve výše zmíněné podobě se poslanci zrekli práva kontrolovat nejdůležitější zdroje strany, což by mohlo naznačovat, že stávající systém přidělování dotací ještě neovlivnil jejich pozici. Tento systém však může ovlivnit postavení parlamentního klubu v dlouhodobé perspektivě.

<sup>10</sup>) V prosinci 1994 došlo ke vzniku Českomoravské unie středu (ČMUS) sloučením Českomoravské strany středu (ČMSS) a Liberálně sociální unie (LSU).

<sup>11</sup>) Například při projednávání zákona o budoucím sídle PS doporučila vláda sněmovně přestěhovat se do budovy bývalého Federálního shromáždění. PS si však zcela jednoznačně odhlasovala zachování sídla ve stávajících prostorách na Malé straně.

## Shrnutí

V této fázi vývoje lze říci, že v rámci trojstranných vztahů nebyly parlamentní kluby ani vrcholem moci ve stranách, ale ani pouhým nástrojem strany ve vládě nebo stranické exekutivy. Parlamentní kluby se vyvíjejí (nebo lépe zůstávají) odlišným stranickým článkem s vlastním způsobem jednání a chování. Poslanecké kluby parlamentních stran si uchovávají moc interpretovat stranickou politiku a vtělovat ji do přijímaných zákonů. Jejich vliv se, zejména u koaličních stran, nejvíce projevoval prostřednictvím kontroly vlády. A vzhledem k jejich relativně nezávislému postavení lze očekávat, že spory mezi nimi a stranou ve vládě by mohly pokračovat i v následujícím volebním období.

## Závěr: mění se parlament v České republice

Jedna z klasických typologií zákonodárných orgánů – dělení na *transformativní parlament* a na *parlament typu aréna* [Polsby 1975] – by měla pomoci shrnout poznatky z této krátké studie. Tyto dva typy reprezentují dva póly kontinua. Na straně jedné se transformativní parlamenty vyznačují nezávislou kapacitou iniciování, modifikování, pozdržování a odmítání legislativních návrhů, dále velmi častým používáním parlamentních otázek, interpelací a vyšetřovacích komisí k ovlivňování a kontrole vlády i státní administrace. Na straně druhé fungují parlamenty typu aréna především jako formalizované prostředí k interakci mezi důležitými politickými silami v dané zemi, tedy hlavně k interakci mezi politickými stranami. Politickou praxí těmto pólům nejlépe odpovídají americký Kongres (transformativní parlament) a britský Parlament (typ aréna). Podle N. W. Polsbyho: „charakter strany v parlamentu je v moderním demokratickém politickém systému určujícím faktorem jeho nezávislosti, a tudíž i transformativní schopnosti“ [Polsby 1975: 142]. Ještě specifičtěji – určující je charakter formování parlamentní většiny, charakter řízení parlamentního klubu a složení parlamentních většin při po sobě následujících konkrétních hlasováních.

FS ČSFR (1990-1992) bychom mohli považovat za umírněný transformativní zákonodárný sbor. Důsledkem štěpení a vzniku nových stran docházelo velmi často k formování ad hoc koalic ke konkrétním zákonům. S výjimkou komunistické strany byla koheze parlamentních klubů ve Federálním shromáždění velmi nízká. Strany se štěpily, jejich členové nehlasovali shodně s klubem vlastní politické strany, počet stran ve sněmovně stoupal (do konce volebního období v roce 1992 se více jak zdvojnásobil). Tlak z mimoparlamentních stranických organizací byl malý. Vláda se těžko mohla spoléhat na pevnou většinu v parlamentu a po rozpadu OF a VPN v podstatě fungovala jako menšinová vláda. Podíl zákonů iniciovaných poslanci byl vysoký a vládní návrhy zákonů byly velmi často během projednávání dosti podstatně pozměněny. Tyto skutečnosti podporují hypotézu o transformativním charakteru FS.

První český parlament bychom mohli považovat za pohybující se směrem k zákonodárnému sboru typu umírněná aréna. V jeho prvním volebním období bylo znát silné rozdělení na strany koaliční a opoziční. Byl dosažen podstatný stupeň stranické koheze, zvláště u stran vládní koalice. Řízení stran v parlamentu bylo více centralizováno, vliv mimoparlamentních stranických článků byl stále zřetelnější. Výsledky hlasování sněmovny byly tak v mnoha případech předvídatelné. Nicméně v případě hlasování o problémech menšího významu nebo v případě hlasování dotýkajícího se parlamentu jako celku byla stranická kontrola nad poslanci neúčinná a disciplinovanost těžko vynutitelná. Konkrétně koaliční strany někdy hlasovaly i proti vlastní vládě nebo se jedna z nich sna-

žila vytvořit hlasovací ad hoc alianci s některou z opozičních stran. Tyto případy dávaly prvnímu českému parlamentu příležitostně charakter transformativního zákonodárného orgánu. Podobně jako ve FS i zde docházelo, i když ne v takové míře, k užívání plenárních zasedání pro předkládání četných pozměňovacích návrhů.

Je důležité poznamenat, že výše zmíněná typologie parlamentů podává neúplný a velmi hrubý obrázek. Implicitně zahrnuje pouze legislativní funkci parlamentu a zcela opomíjí jiné potenciální funkce, které zákonodárny sbor může plnit. Mnohem více zpracovaný a komplexnější model by byl třeba k podání ucelenější informace o typu parlamentu vyvíjejícím se u nás. Co však tato typologie umožňuje ukázat a co také bylo hlavním tématem tohoto článku, je vliv politických stran na zákonodárné orgány. Závěry z rozboru množiny vnitroparlamentních a mimoparlamentních proměnných z prvního volebního období Poslanecké sněmovny českého Parlamentu naznačují upevňování centrální úlohy politických stran ve fungování legislativního orgánu. Strany se stávají těžištěm parlamentního procesu. Tento závěr rozhodně představuje změnu oproti situaci ve Federálním shromáždění ČSFR a ukazuje směr, jakým by se mohl český parlament institucionalizovat v budoucnosti.

PETR KOPECKÝ působí na katedře politologie na univerzitě v Sheffieldu. Podíli se na komparativním výzkumném projektu „Institucionalizace parlamentní demokracie v Polsku, Maďarsku, České a Slovenské republice“.

PAVEL HUBÁČEK studuje na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Podílel se na zahájení vydávání periodika Parlamentní zpravodaj. Nyní je jeho šéfredaktorem.

PETR PLECITÝ vystudoval Mezinárodní vztahy na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v roce 1996. Podílel se na zahájení vydávání periodika Parlamentní zpravodaj. Nyní je zástupcem šéfredaktora.

## Literatura

- Ágh, Attila 1993. „The Comparative Revolution and the Transition in Central and Southern Europe.“ *Journal of Theoretical Politics* 5: 231-252.
- Beyme, Klaus von 1983. „Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties.“ Pp. 341-367 in *Western European Party Systems: Continuity and Change*, ed. by Hans Daalder and Peter Mair. London: Sage.
- Beyme, Klaus von 1985. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower.
- Bielasiak, Jack 1993. „Institution Building in a Transformative System: Party Fragmentation in Poland's Parliament.“ Paper for the conference on The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Countries, Paris, May 26-28.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Damgaard, Erik 1992. „Nordic Parliamentary Government.“ Pp. 11-16 in *Parliamentary Change in Nordic Countries*, ed. by Erik Damgaard. Oslo: Scandinavian University Press.
- Di Palma, Giuseppe 1990. „Parliaments, Consolidation, Institutionalization: A Minimalist View.“ Pp. 31-51 in *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, ed. by Ulrike Liebert and Maurizio Cotta. London: Pinter Publishers.
- Duverger, Maurice 1954. *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State*. London: Methuen.
- Judge, David 1993. *The Parliamentary State*. London: Sage.

- Katz, Richard S. and Peter Mair 1994. „The Evolution of Party Organizations in Europe: Three Faces of Party Organization.“ Pp. 593-617 in *Political Parties in a Changing Age*, ed. by William Crotty. *American Review of Politics* 14, special issue.
- Koole, Ruud 1993. „The Specifics of Dutch Political Parties.“ *The Netherlands' Journal of Social Sciences* 29: 164-182.
- Kopecký, Petr 1995a. „Factionalism in Parliamentary Parties and Democratization in the Czech Republic.“ Pp. 138-151 in *Factional Politics and Democratization*, ed. by Richard Gillespie, Lourdes Lopez Nieto and Michael Waller. *Democratization* 2, special issue.
- Kopecký, Petr 1995b. „Nový jednací řád Poslanecké sněmovny.“ *Parlamentní zpravodaj* 1: 180-181.
- Kopecký, Petr 1995c. „Developing Party Organizations in East Central Europe: What Type of Party is Likely to Emerge?“ *Party Politics* 1: 515-534.
- Kopecký, Petr 1996. „Parties in the Czech Parliament: From Transformative towards Arena Type of Legislature.“ Pp. 80-110 in *Party Structure and Organization in East-Central Europe*, ed. by Paul G. Lewis. Aldershot: Edward Elgar.
- Liebert, Ulrike 1990. „Parliament as a Central Site in Democratic Consolidation: A Preliminary Exploration.“ Pp. 3-30 in *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, ed. by Ulrike Liebert and Maurizio Cotta. London: Pinter Publishers.
- Mair, Peter 1994. „Party Organizations: From Civil Society to the State.“ Pp. 1-22 in *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, ed. by Richard S. Katz and Peter Mair. London: Sage.
- Mair, Peter 1995. „What is Different About Post-Communist Party Systems?“ *Studies in Public Policy*, No. 259. Glasgow: CSPP of the University of Strathclyde.
- Norton, Philip 1990. „General Introduction.“ Pp. 1-16 in *Legislatures*, ed. by Philip Norton. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, David M. 1994. „The New Parliaments of New Democracies: The Experience of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republic.“ Pp. 35-47 in *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, ed. by Attila Ágh. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation.
- Olson, David, Michael Mezey 1991. „Parliaments and Public Policy.“ Pp. 1-24 in *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, ed. by David M. Olson and Michael Mezey. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pancbianco, Angelo 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parlamentní zpravodaj* 1995, 1996.
- Pridham, Geoffrey 1990. „Political Parties, Parliaments and Democratic Consolidation Southern Europe: Empirical and Theoretical Perspectives.“ Pp. 225-248 in *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, ed. by Ulrike Liebert and Maurizio Cotta. London: Pinter Publishers.
- Polsby, Nelson W. 1975. „Legislatures.“ Pp. 129-148 in *Legislatures*, ed. by Philip Norton. Oxford: Oxford University Press.
- Remington, Thomas F. 1994. „Conclusion: Partisan Competition and Democratic Stability.“ Pp. 217-232 in *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, ed. by Thomas F. Remington. Oxford: Westview Press.
- Reschová, Jana 1994. „Parliaments and Constitutional Change: The Czechoslovak Experience.“ Pp. 55-68 in *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, ed. by Attila Ágh. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation.

- Reschová, Jana, Jindřiška Syllová 1994. „The Legislature in the Czech Republic: Year 1993.“ Paper prepared for the conference on New Parliaments of Central Europe, Zámek Štířín, Czech Republic.
- Shaw, Malcolm 1979. „Committees in Legislatures.“ Pp. 237-267 in *Legislatures*, ed. by Philip Norton. Oxford: Oxford University Press.
- Wyman, Matthew, Stephen White, Bill Miller and Paul Heywood 1995. „The Place of Party in Post-communist Europe.“ *Party Politics*, 1: 535-548.
- Zajc, Drago 1994. „The Formation of Parliamentary Coalitions in Slovenia and the Functioning of the First Democratic Parliament.“ Pp. 97-107 in *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, ed. Attila Ágh. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation.

### Summary

The existence of political parties is of paramount importance for the functioning of almost every parliament. The aim of this study is to contrast the experience with the functioning of political parties in the former Federal Assembly in Czechoslovakia (1990-1992) and that of the Chamber of Deputies of the Czech parliament between 1992 and 1996. It is suggested that, contrary to the former parliament, political parties in the latter play a central role in its organisation and functioning. Furthermore, it is suggested that, unlike during the term of the Federal Assembly, political parties in the later Czech parliament were also influenced by the extra-parliamentary party organisations. The following two (empirical) sections provide a preliminary backing of the two propositions.

The first (empirical) section of the paper deals with the internal functioning of parliament. Data from a parliamentary survey, roll-call analysis, and the study of parliamentary standing orders enable us to identify important trends in which the position of individual MPs and parliamentary committees as well as the organising principle of the Chamber as a whole become subordinated to the impact of parliamentary parties. Within these rather general tendencies, data also reveal differences between individual parties, particularly a relative low level of fragmentation accompanied by a relatively high level of cohesion of coalition parties as opposed to the opposition parties.

The second (empirical) section devotes special attention to the influence of extra-parliamentary party organisation on the autonomy of parliamentary parties (clubs). Various hypotheses are presented as to how the distribution of power within party organisations could develop and, consequently, how this would influence the autonomy of parliamentary parties. It is argued that the party organization on the ground will not provide a major restraint on the work of parliamentary parties. Furthermore, it is argued and partly documented that, within the relationships between parliamentary parties and party executives, the former remain a distinct intra-party unit, with a considerable degree of autonomy.

The conclusion is gauged into Polsby's typology of parliaments, with the aim to bring the findings into a broader comparative context of legislative studies. The study is a preliminary attempt to test the proposition on the dominance of parties in the functioning of the Czech parliament within a developed framework of analysis, but there is no attempt to create a theory or to find complex explanations. Nevertheless, the collected material enables identification of several important tendencies that will probably last for some time to come and will influence the functioning of the Czech parliament in the future.