

Fifth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians

Wroxton College, Oxfordshire,
2.-4. srpna 2002

První víkend v srpnu se konal ve vesničce Wroxton v Oxfordském hrabství již pátý workshop o parlamentech, kterého se zúčastnilo celkem 62 účastníků z téměř 20 zemí. Workshop se koná každé dva roky s cílem podpořit diskusi legislativních akademiků s poslanci o výzkumných zjištěních. Pořadatelem workshopů je prof. Philip Norton, Lord of Louth, ředitel Centra legislativních studií na Hull University a zároveň šéfredaktor časopisu *Journal of Legislative Studies*. Workshop spolusponzorují Meziparlamentní unie (IPU), Research Committee of Legislative Specialists Mezinárodní politologické asociace (IPSA) a samotné Centrum legislativních studií.

Program workshopu byl rozdělen do 7 panelů: Parliaments and the Commonwealth, Development and Reform I., Control and Agenda Setting, Development and Reform II: The Case of Mexico, Evaluating Parliaments, Connecting with Citizens, Parliamentary Panel. Rozdělení do panelů nebylo vždy vedeno tematickou spřízněností příspěvků, ale často požadavkem, aby panel měl tři příspěvky.

Hned první panel přinesl dva velmi podnětné příspěvky. Prof. Michael Rush (University of Exeter, Velká Británie) prezentoval výsledky výzkumu organizace činnosti britské Sněmovny lordů, konkrétně výzkumu tzv. běžných kanálů, což je termín označující jednání mezi zástupci vlády a opozice o parlamentní agendě. Zvláštností těchto „běžných kanálů“ (*usual channels*) je, že jsou ryze neformální a o uzavřených dohodách se nevedou žádné záznamy. Je to jedna ze zvláštností Westminsterského modelu parlamentu, že tyto parlamenty postrádají formální výbor, který organizuje činnost komory (například v podobě organizačního výboru známého z českých komor parlamentu). Neformálnost jednání o agendě ale v britském pojetí neznamená nedodržování dohod, neboť existence institucionálních pravidel jednání parlamentu umožňuje opoziční menšině možnou obstrukci jednání

vybalancovat většinovou vůli vládních poslanců, kteří by se snažili obejít většinovým hlasováním dohody. Obě britské komory vedou již téměř deset let diskusi na téma zřízení organizačního výboru; vědecké závěry prof. Rushe ale politikům v rozhodování mnoho nepomohou, zvláště přinesou-li zjištění, že neformální kanály zajišťují organizaci agendy bez větších problémů. S tématem organizace činnosti parlamentu vystoupil ve třetím panelu i prof. Gerhard Loewenberg (University of Iowa, USA), který se věnoval problému *agenda-setting* v německém parlamentu. Oba příspěvky se výborně doplňovaly, neboť německý model organizace činnosti parlamentu s množstvím formálních pravidel je téměř přesným opakem britského modelu. V obou případech je ale moc koncentrována do rukou obdoby našich lídrů parlamentních klubů (*parliamentary floor leaders*).

Druhý zajímavý příspěvek prvního panelu přinesl Hamid Ghany, PhD. (University of West Indies, Trinidad), který prezentoval výsledky svého výzkumu o poražených parlamentních kandidátech v karibských zemích Barbados, Grenada a Trinidad a Tobago. Parlamenty těchto zemí jsou dvoukomorové. Část druhé komory bývá jmenována guvernérem nebo prezidentem, mimo jiné i na základě návrhů předsedy vlády a šéfa opozice, a to krátce po volbách do první komory. Při těsném volebním výsledku do první komory bývají do senátu jmenováni poražení straničtí kandidáti mnohem častěji než v případě jasného vítězství. Strany si tak v případech těsných většin zajišťují poslušné hlasy v senátu. Nejedná se jen o zajištění poslušných hlasů, ale i o pomoc významným politikům strany, které by jinak čekal konec politické kariéry nebo alespoň velká přestávka – jejich podpora se v budoucnu může hodit. Na první pohled se nám může zdát, že se jedná o vzdálené problémy – jmenování poslanců (senátorů) do úřadu není v Evropě typickým jevem. Při detailnějším pohledu zjistíme, že Evropa sdílí strukturálně obdobný fenomén. Jaká je časová posloupnost mezi volbami do první a druhé komory ve většině zemí? Je narysována obdobně jako v ČR? Připadá vám podobný příběh Václava Krávy, který byl vedením US-DEU dosazen na post kan-

didáta do Senátu PS ČR poté, co voliči preferenčním hlasováním rozhodli o tom, že nebude zvolen do Poslanecké sněmovny? A obecně, kolik senátorů jsou neúspěšní kandidáti do PS, ať už při volbách, či při stranických primárních? Jména nových ministerských náměstků a poradců nám také mnoho napoví. Ghany tento problém označil za střet vůle politiků po moci s někdy opačným směrem fungujícími volebními výsledky.

První panel nastavil laťku hodně vysoko, takže ve srovnání s ním měly příspěvky ve druhém panelu slabší úroveň. Přesto prezentace prof. Chan Wook Parka (Seoul National University, Jižní Korea) o rozpočtovém procesu v korejském Národním shromáždění přinesla zajímavé podněty pro obecnější úvahy o vztahu vláda-parlament. Pozice vlád je obecně při rozpočtových jednáních silnější než u ostatních zákonů. V Jižní Koreji je pozice vlády posílena tím, že tamní rozpočtový výbor není založen na trvalém členství, ale na členství, které trvá maximálně dva roky; členové tak ve výboru fluktuují. Navíc parlamentní kluby (přesněji *parliamentary party group* – dále jen PPG) zavedly model umísťování parlamentních nováčků do tohoto výboru, což již tak slabou pozici výboru ještě podkopává (tento model byl zaveden vládní stranou). Korejský jednací řád dále po poslancích vyžaduje, aby při změně zákona o státním rozpočtu sdělili, odkud finance na nově navrhovanou položku získají, což je dalším pravidlem, které omezuje parlamentní zasahování do rozpočtového procesu. Profesor Park požadoval větší parlamentní kontrolu rozpočtového procesu, kterou spojoval i s možností parlamentu zasahovat do struktury rozpočtu. Já se však na druhou stranu ptám, zda chceme větší roli parlamentu v rozpočtovém procesu, když víme, že poslanci rádi snižují daně a redistribuují peníze s větší lehkostí kolektivní neodpovědnosti než vláda.

Vrchol workshopu se odehrál v sobotu odpoledne, kdy byl na pořadu třetí panel Control and Agenda Setting. Již výše jsem zmínil příspěvek G. Loevenberga. Dále se na panelu podílel Sam DePauw PhD. (Katolická univerzita v Lovani, Belgie), který zde prezentoval některé své závěry z doktorandské práce o PPG v Belgii,

Francii a Británii. Jeho příspěvek se týkal vztahu mezi efektivitou činnosti parlamentu a kontrolou vládních poslanců ve zmíněných zemích. Nejprínosnější část příspěvku (a také nejvíce diskutovaná část) se ale týkala zajišťování kontroly poslanců. DePauw se při vysvětlování stranické koheze snažil vtáhnout do hry stranickou organizaci mimo parlament (*extra-parliamentary party organization* – EPO), čímž jsou myšleny většinou centrální orgány strany s vysokým počtem delegátů-zástupců straníků (obdobou jsou v českých stranách ústřední výkonné výbory u ČSSD a KSČM, celostátní výbor u KDU-ČSL či republiková rada u US-DEU). DePauw vtáhl EPO do hry nikoli díky až mytický vyzdvihované moci vedení strany při navrhování kandidátů do dalších voleb, ale mnohem složitějším mechanismem, který byl poprvé načrtnut v práci Kiewieta a McCubbinse *The Logic of Delegation*. Kiewiet s McCubbinsem využívají koncept *principal-agent* a poznatky z teorie her k tomu, aby definovali 4 mechanismy, pomocí nichž principal (zmocnitel) předchází problémům s agentem (jednatelem), resp. vedení strany předchází problémům s řízením zvolených poslanců. Mezi tyto mechanismy zařadili: (1.) „předběžnou“ stranickou dohodu v podobě stanov, programu apod.; (2.) mechanismus výběru kandidátů; (3.) monitoring a informování o činnosti poslance; (4.) institucionální zábrany v podobě kontroly stranických pozic z vlády nebo od jiných veto-aktérů, jako je předseda strany apod. Následně diskuse s autorem vedly k dalším úvahám – nakolik DePauwův přístup oponuje teorii kartelové strany Richarda Katze a Petera Maira, která hovoří mimo jiné i o přesunu rozhodování v rámci stran z EPO právě do PPG a vlády. Podle mne samotné použití konceptu *principal-agent* strukturuje pohled na problém – poslanci v parlamentu jsou agenti stranické organizace mimo parlament, která je principal, tudíž je z principu hybatelem vztahu, ergo někým silnějším. Jak se ale vypořádat se skutečností, že ve všech sledovaných zemích bylo vedení stran zároven v parlamentu, což vede k důsledku, že by principal řídil sebe sama? Jaká je možnost vedení stran manipulovat se stranickou organizací mimo parlament? Nemůže jen odlišný přístup

k problému přinést odlišné závěry o mechanismech kontroly?

V rámci workshopu zazněly ještě další zajímavé příspěvky (celkem jich bylo 18), na jejichž detailnější popis zde není místo. Jen telegraficky o nejlepších z nich: Prof. Philip Norton referoval o problému vztahu poslanců a občanů, Meg Russell informovala o důvodech, proč mají ženy ve skotském a velšském parlamentu více zástupkyň než v britské Sněmovně reprezentantů. Za hlavní faktory označila přijetí politiky pozitivní

diskriminace v některých stranách, stranickou ideologii, centralizaci vedení strany, přítomnost žen ve vedení strany či volební systém.

Na závěr mi dovoluťe sdělit, že za dva roky lze očekávat obdobně přínosný workshop, prof. Norton se o to bezesporu postará. Jen je třeba, aby čeští legislativní výzkumníci více publikovali a prezentovali své výsledky v zahraničí, protože mají v této mezinárodní konkurenci co nabídnout.

Lukáš Linek