

JAN HOLZER

IDEA PARLAMENTARISMU A MEZE JEJÍ APLIKACE V DEMOKRATICKÉM POLITICKÉM SYSTÉMU

Klasická politologická poučka tvrdí, že každá skutečná a vážně míněná ofenzíva, namířená proti demokracii¹ (lhostejno z jakých ideových pozic) začíná útokem na parlament, potažmo parlamentarismus.² Pokusme se určit, do jaké míry jde o pouhý nic nepředstírající a na nic si nárok nečinící bonmot, či zda zmíněné tvrzení má jistou hloubku a lze je podepřít určitou argumentační bází. Zároveň je nutno zdůraznit, že výše uvedený výrok nepředstavuje žádnou fixní definici. Jde spíše o konstatování, o jehož pravdivosti je možno se přesvědčit pouze analýzou oprávněnosti apriorního propojování fenoménu demokracie s pozicí a stavem konkrétních institucí (myšlených v ne úzce sociologickém smyslu slova) v rámci politického systému.

Prvním problémem je, že jsme tu konfrontováni s momentem upřednostňování role institucionálního subsystému před ostatními komponenty politického systému společnosti, tedy strukturně-organizačním, funkcionálním a komunikačním. Připusíme ovšem, že struktura a druh institucí jsou vedle hospodářských a sociálních podmínek významnými charakteristickými znaky každého politického systému,³ a že jeho fungování do značné míry reflektuje funkčnost systému jako celku. Z tohoto pohledu skutečně může mít kritický atak vůči ně-

¹ Použití termínu demokracie v tomto článku je adekvátní běžně užívanému obsahu tohoto pojmu v politologii. Širší rozbor možných variant chápání demokracie viz Čermák, V.: *Otázka demokracie. I. Demokracie a totalitarismus*, Praha 1992, s. 5–26.

² Pojem parlamentarismus má v politické vědě dva základní významy: širší a užší. V širším smyslu slova zahrnuje veškeré systémy s fungujícím zákonodárným tělesem, etablojícím se na základě konkrétního volebního klíče jako shromáždění reprezentantů dané země. Z užšího hlediska se jedná o název toho politického systému, který se nejdokonaleji rozvinul ve Velké Británii. V našem případě je užití tohoto pojmu adekvátní širšímu pojetí. Viz Loewenstein, K.: *Political Power in Governmental Process*, Chicago 1957, s. 91.

³ Což je v souladu s vlnou tzv. nového institucionalismu, proudu, který se prosazuje ve srovnávací politologii svým důrazem na účinek institucí v demokratickém systému. Viz March, J. G., Olsen, J. P.: *The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life*, *American Political Science Review* 78, September 1984.

kterému z institucionálních prvků politické konstrukce důsledky pro celou společnost. V našem konkrétním případě lze konstatovat, že útok na parlament bývá chápán jako krok k přímé kritice demokracie. Kde se vzala a z čeho pramení tak silná pozice parlamentu jako instituce v rámci demokratického systému společnosti? Je oprávněná či neopodstatněná? Je parlament garantem demokracie?⁴

Pokus o odpověď premituje analýzu samotného pojmu parlament.

Slovo parlament se odvozuje od anglického termínu „parliament“, který označoval specifickou instituci ve Velké Británii. Její vznik byl primárně spojen s osobitým historickým vývojem na britských ostrovech. Konstituování parlamentu jako fóra určeného k tvorbě státní vůle, bylo zdůvodněno kontrolou zdanění. Procedury, jimiž se toto těleso postupně začalo řídit, byly inspirovány konvencemi a zvyklostmi své doby. Kompetence byly rozšiřovány jen pomalu, a to především v oblasti kontroly správy a financí obecně.

Až v XVIII. století, a nikoli v Anglii, nýbrž ve Francii, začne být zdůrazňován jiný rys parlamentního působení. Zvláštní politická situace francouzského království a stupňující se pravděpodobnost stavovského střetu vedly k hledání možných variant následujícího vývoje. Ve fungujícím modelu britského parlamentarismu byly nalezeny stránky, které bylo možno využít k dobově podmíněným účelům. Konkrétně k omezení monarchie.

Parlament v tu chvíli vstoupil do úvah myslitelů jako garant nových hodnot, jako prostředek k limitaci absolutistické vlády, která dosud ignorovala mínění mimo politiku stojící většiny, jako projekt naplnění řady idejí, slibující rozhodující krok k demokratizaci společnosti. V tomto momentu se poprvé setkávají termíny parlament a demokracie.

Vzápětí se ovšem rozcházejí, což je přirozený důsledek faktu dvojkolejnosti ideje demokracie, která se právě na konci XVIII. a na začátku XIX. století v teoretických dílech autorů jako Montesquieu, Rousseau, Bentham, Paine, Jefferson, Madison, či Burke i v praktické politice začíná realizovat ve dvou navzájem si prozatím rovných variantách — a to demokracii přímé a zastupitelské. A právě parlament jako naplnění principů reprezentativní demokracie se za těchto okolností stal pro sympatizanty této koncepce jistým fetišem či snad lépe vyjádřeno pokusným projektem únosnosti možné aplikace tohoto typu demokracie.

Přirozeným důsledkem výše popsaných procesů byly proměny parlamentního tělesa v XIX. století, především razantní nástup politických stran. Mění se i prvek, který je kontrolován — panovníka nahrazuje vláda, na niž přechází výkoná moc. Důkazem faktu, že parlament je veřejností chápán jako garant svobody a rovnosti, jako arbitr vznikajících politických konfliktů a jako nositel suverenity státu dovnitř i navenek, jsou dějiny bojů o volební právo. Ctnosti parlamentu — evolučně se naplňující soubor brzd a překážek vůči absolutní moci, s tím související snaha o hledání rovnováhy při postupném zavádění klasické dělby moci a především aplikace hodnot, které ovšem nemají svůj původní pramen na sněmovní půdě, tedy nutnost dialogu, diskuzní tolerance, prostor pro vyjádření

⁴ Podobné otázky se objevují i v článku J. Škalouda *Je parlamentarismus budoucností demokracie?* In: Šimíček, V. (red.): *Aktuální problémy parlamentarismu*, Brno 1994, s. 153–160.

opozičního názoru, ochrana jinak smýšlejících osob, svoboda politického programu, politický proces jako výsledek klasického konfliktu idejí — to vše se francouzskému pokusu s přímou demokracií pohříchu vyhnulo.

Vítězí tak idea parlamentarismu jako systému zastoupení svobodných občanů v demokratickém státě. Je nutno zároveň konstatovat, že zastupitelské instituce musí působit v demokratickém prostředí, nestačí tudíž samotná jejich existence. Což se týká jak parlamentu, tak i politických stran, které mají svým způsobem překlenout rozdíly v aplikaci obou forem demokracie. Nicméně je možno říci, že parlamentní reprezentace dostatečným způsobem naplňovala princip suverenity lidu a vytvářela prostor pro mechanismy, které v poměrně široké míře umožňovaly občanům vstupovat do politického procesu.

Další vývoj parlamentu se soustředil na řešení otázek typu škály subjektů, jejichž zájmy budou reprezentovány⁵ či realizace principů zastupitelské demokracie i na nižší úrovni. Důležitým teoretickým i prakticko-politickým problémem se stala povaha poslaneckého mandátu jako výraz nutnosti rozlišovat mezi reprezentací a delegátským systémem.⁶ Relativní úspěch v těchto oblastech pak přispěl k posilování důvěry v parlament. Budování nové Evropy po 1. světové válce je již spjato s typem demokracie zastupitelské, v níž hraje parlament primární roli. Snad právě z této doby pochází onen již proklamovaný údajný bod organického spojení demokracie a parlamentarismu.

Na druhé straně si připomeňme rétoriku představitelů nedemokratických politických sil.⁷ Šlo o útok na instituci, dávající demokratickou cestou prostor menšinám vyjádřit svůj názor a dbající na veřejnost motivů projednávaných otázek, tedy jevy, které jsou v přímém rozporu s ideologickým pozadím fungování totalitních režimů. Přesto je obtížné tvrdit, že útoky na parlament byly jediným prostředkem boje antidemokratických sil s existujícím politickým zřízením. Spíše bych upozornil na fakt, že meziválečná ofenzíva byla vedena i proti jiným institucím — soudům, prokuraturám, médiím, a pochopitelně především proti obecným principům, které svým fungováním naplňovaly. To je pravděpodobně pravý podtext konfliktů oné doby. A transparentnost, s jakou je parlament přirozeně spojen s normami politické kultury daného systému, nutně vedla

⁵ Mám tím na mysli jak primární zastupované subjekty, tedy lid chápaný jako soubor občanů, účastníků se politického života, různé typy sociálních komunit, profesních skupin, národů a národností atd., tak i subjekty sekundární — politické strany a hnutí, zájmové či nátlakové skupiny.

⁶ Při tvorbě a fungování zastupitelských institucí je nutno identifikovat, zda se jedná o systém reprezentanční či delegátský. V prvním případě je zvolený zástupce chápán jako reprezentant určitého typu sociální entity, ovšem ve skutečnosti vystupuje jako člen či představitel konkrétní politické organizace, která ve volbách získala určitou podporu občanů. V delegátském systému je zvolený zástupce zplnomocněncem těch, kteří jej zvolili. Tento vztah pak nabízí jistý prostor pro vyvíjení tlaku ze strany voličů (možná negativní sankce — obava z odvolání).

⁷ Viz výroky komunistických představitelů (Lenin, Stalin, u nás přímo v Poslanecké sněmovně poslanec Gottwald) a jejich vztah k parlamentnímu systému či Goebbelsem používaný termín „předžvaníra“.

k soustředění tlaku právě na něj. Nemáme konkrétních historických precedentů, které by výjimečnost pozice parlamentu v těchto otázkách dokumentovaly.⁸ Přihlédněme v této souvislosti k faktu, že se ve většině budoucích totalitních systémů s často legálně zvolenými parlamenty setkáme, přičemž jejich primární rolí bude sloužit falešné legitimitě daných režimů. Stavba zůstane nedotčena, ovšem bude se jednat o pouhý plagiát, kulisu bez vnitřního obsahu a původní myšlenky.

Dnes, na konci XX. století, je hledání odpovědi na otázku, jak fundamentální je pozice parlamentu v moderní demokracii a zda jeho kritika představuje a priori i útok na demokracii, značně problematické. Již naše ochota zabývat se těmito otázkami signalizuje, že s demokracií v dnešní aplikované podobě není vše v pořádku. Mluví se o krizi institucí vůbec (a parlamentu zvláště), obtížích sociálního státu, nejistotě z budoucnosti atd. Připomínány jsou jevy jako globalizace trhu, lhostejnost a deklarovaná nedůvěra voličů, nestálost veřejného mínění a jeho snadná manipulovatelnost, pokles obliby politických stran. S termínem krize se, krátce řečeno, bohapustě plýtvá.⁹ Na toto pojmové eskamoterství jsme si již ovšem zvykli. I proto je nedůvěra v parlament brána jako axiom doby, z něž lze vyvozovat řadu závěrů, včetně propojení na obecné otázky o stavu demokracie. Problém je přitom logicky širší. Jednou z příčin skepse vůči parlamentu je kupříkladu trvající úpadek autority a důvěryhodnosti politických stran. Taktéž volání po prvcích přímé demokracie nemůže být chápáno jinak nežli pesimismus ve vztahu k politickým institucím. V této souvislosti je též nutno připomenout určité posuny v hierarchii důležitosti politikou zdůrazňovaných otázek, kde dochází k rychlému přechodu od sociálně-ekonomických aspektů života společnosti k tématům jako ekologie, bezpečnost, přistěhovalectví, terorismus či vliv masmédií,¹⁰ a všeobecně sdílenou víru, že jde o třetí plochy, jejichž řešení nepřipouští „pouhou“ rovinu parlamentního projednávání, ale žádá si co nejširší, celospolečenskou platformu. Dnešní doba institucím nevěří. Nevěří mechanismům, které dosud vytvářely prostor pro společenský dialog, nevěří konfliktům idejí a hledání kompromisu, které považuje za ztrátu času a obelhávání popleteného voliče.¹¹ Významným momentem je i posun center moci od

8 Jistě, např. v Protektorátu Čechy a Morava došlo k faktickému zastavení činnosti Poslanecké sněmovny a Senátu již 21. III. 1939, ovšem mnohem větší ranou pro tehdejší již tak okleštěnou demokracii bylo rychlé přebírání správních institucí Němci protektorátními i říšskými a cenzurní omezení masmediálních svobod. Skutečným (symbolickým i faktickým) momentem, kdy padly veškeré iluze o podobě protektorátního systému, pak byla reakce Berlína na demonstrace v souvislosti s oslavami 28. října — zavření českých vysokých škol, krok, na který též spontánně reagovalo zahraničí. Nelze tedy říci, že by likvidace parlamentu byla jedinou a hlavní součástí nástupu totalitního režimu. Viz mj. Kuklík, J., Gebhart, J.: *Dramatické i vědní dny protektorátu*, Praha 1996.

9 Nejedná se o jediný „fluktuující“ pojem — viz užívání prefixu „post“.

10 Uvědomuji si, že situace středoevropského regionu je aktuálně poněkud odlišná, nicméně náznaky tohoto vývoje lze identifikovat již i zde.

11 Viz Albeda, W.: *Některé poznámky k parlamentní demokracii v Evropě*. In: Šimíček, V. (red.): *Aktuální problémy parlamentarismu*, Brno 1996, s. 131 — 141.

politických institucí (tedy nejen parlamentu) k médiím, která údajně lépe a reprezentativněji zastupují veřejné mínění.

Do tohoto rámce spadá též tendence, sledovatelná v nových demokraciích konce 80. a začátku 90. let, která volí při výstavbě vlastních politických systémů spíše prezidentskou formu reprezentativní demokracie, nežli formu parlamentní. Přitom právě pro transformační procesy přechodu od některého ze škály typů totalitních a polototalitních režimů k systémům plně demokratickým je vhodnější spíše model parlamentní, jehož vzájemná propojenost a závislost jednotlivých prvků struktury minimalizuje nebezpečí revize daného vývoje.¹² I tato okolnost zapadá do schématu široce sdílené nejistoty, jíž jsou dnes politické instituce moderní demokracie vystaveny.

Vztah mezi politickými institucemi a demokracií tedy zůstává významným bodem analýzy současné podoby politických systémů západoevropských zemí konce XX. století. Zda každý útok proti demokracii začíná vždy kritikou parlamentu s definitivní platností odpovědět nelze. Pravděpodobně ne každý a ne vždy. Ostatně, všechny kritiky nemusejí pocházet z nepřátelských ideových pozic. Řada na problémy poukazujících prohlášení ve vztahu k zastupitelským institucím je vedena snahou o nápravu věci, nikoli o demontáž.

Parlament je jedním z nositelů politické kultury demokracie, sborem, v němž transparentněji nežli jinde může veřejnost sledovat aktuální procesy. Nicméně sama o sobě existence zastupitelských institucí není dominantním atributem demokracie. Demokratický politický proces totiž vyžaduje všeobecné spojení základních principů tohoto jevu s příznivými podmínkami pro realizaci zájmů subjektů politických procesů, jejichž zájmy jsou zastupovány. Parlament zůstává výrazem přání a nálad (a moudrosti) voličstva. Není na ústupu. Nevyhne se ovšem konfliktům a nejrůznějším peripetiím, neboť jako jeden z prvků institucionálního subsystému je s celkovou stavbou demokracie bytostně spjat. Všimějme si tedy jeho kritiky i kritiků, za nimiž může být snaha o destrukci i pokus o nápravu. Posuzujme střízlivě jejich legitimnost, ale nevynášejíme jednoduché soudy.

¹² Blíže viz Stepan, A., Skach, C.: *Ústavní rámce a demokratická konsolidace: Parlamentní versus prezidentská demokracie*, Politologický časopis, I, 1994, s. 47 — 63.

