

Pavel Hlaváček, Petr Jurek a kol.

**POLITICKÉ SYSTÉMY
ANGLOSASKÝCH ZEMÍ**



Pavel Hlaváček, Petr Jurek a kol.

POLITICKÉ SYSTÉMY ANGLOSASKÝCH ZEMÍ

© Západočeská univerzita v Plzni, 2014

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této publikace nesmí být rozmnožována a rozšiřována jakýmkoli způsobem bez předchozího písemného svolení nakladatele.

Vydání knihy je podpořeno z Grantového systému Západočeské univerzity v Plzni, číslo projektu SGS-2013-030.

Druhé vydání (první elektronické).

Odpovědná redaktorka Klára Soukupová.

Recenzovali doc. PhDr. Branislav Kováčik, Ph.D.,

a PhDr. Helena Bauerová, Ph.D.

Obálka, sazba a konverze do elektronické verze

Tomáš Schwarzbacher Zeman.

Vydalo v roce 2014 nakladatelství Dokořán, s. r. o.,

Holečkova 9, Praha 5, dokoran@dokoran.cz, www.dokoran.cz,
jako svoji 752. publikaci (187. elektronická).

ISBN 978-80-7363-689-0

edice **bod**

Pavel Hlaváček, Petr Jurek a kol.

**POLITICKÉ SYSTÉMY
ANGLOSASKÝCH ZEMÍ**

DOKOŘÁN

Obsah

1. Úvod (<i>Petr Jurek a Pavel Hlaváček</i>)	7
2. Politický systém Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku (<i>Petr Jurek</i>)	13
3. Politický systém Austrálie (<i>David Šanc</i>)	43
4. Politický systém Irsku (<i>Jiří Zákraavský</i>)	67
5. Politický systém Jihoafrické republiky (<i>Linda Piknerová</i>)	91
6. Politický systém Kanady (<i>Pavel Hlaváček</i>)	117
7. Politický systém Nového Zélandu (<i>Jiří Zákraavský</i>)	139
8. Politický systém USA (<i>Pavel Hlaváček</i>)	163
9. Závěr (<i>Petr Jurek</i>)	189
Poznámky	199
English summary	223
Bibliografie	225
Rejstřík	243
O autorech	245

1. Úvod

(Petr Jurek a Pavel Hlaváček)

Kniha *Politické systémy anglosaských zemí* představuje pokus o nahlédnutí na ústavní a politické systémy vybraných anglosaských zemí – Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, Australského svazu, Nového Zélandu, Irsku, Jihoafrické republiky, Kanady a Spojených států amerických – z institucionální perspektivy. Uvedená skupina zemí sdílí společnou historii v rámci britského koloniálního impéria, což vede (mimo jiné) k označování těchto zemí za anglosaské (s výhradami u Irsku a Jihoafrické republiky). Společná minulost se již při letném pohledu promítla do podoby ústavních a politických systémů. Zajímavé přitom je, že uvedené promítnutí je napříč danou skupinou zemí značně nesourodé. Je tedy namístě se ptát, do jaké míry a z jakých důvodů jsou si politické systémy anglosaských zemí v institucionální perspektivě podobné. Při hledání odpovědi přitom vycházíme z předpokladu, že základem pro pochopení uvedených podobností je role britského ústavního a politického systému jako modelu, jehož části byly do kolonií exportovány, případně tento model sloužil jako inspirace při tvorbě či reformách ústavních textů a při utváření principů a schémat politického života.

Tvorba této publikace byla vedena dvěma záměry. V první řadě by tato kniha měla sloužit jako pomůcka pro získání základního přehledu o institucionálním nastavení politických systémů vybraných zemí, kterou budou moci využívat studenti sociálněvědních oborů na vysokých školách. Z odborného hlediska je cílem knihy posoudit, do jaké míry se ve sledovaných politických systémech objevují institucionální řešení vycházející z britského vzoru a za jakých okolností byla do politických systémů tato řešení instalována. Pomocí zmapování ústavně-politických systémů a jejich porovnání s britským modelem bude možné identifikovat oblasti, v nichž tvůrci konstitucí ve sledovaných zemích nejvýrazněji následovali britský vzor. Zároveň tento přístup umožní posoudit, v jakých oblastech se nově se konstituující politické systémy záměrně vyhýbaly britským institucionálním řešením. Součástí hledání zmíněných podobností a odlišností je

i pátrání po motivech, které vedly k volbě jednotlivých institucionálních řešení. Na základě nastíněného postupu bude možné v závěru konstatovat, v jakých institucionálních aspektech a z jakých důvodů se politické systémy Austrálie, Nového Zélandu, Irska, Spojených států amerických, Kanady a Jihoafrické republiky podobají britskému modelu. Čtenáři bude tudíž v závěru předloženo přehledné zmapování podobností a odlišností institucionálního nastavení zmíněných politických systémů.

Kniha sestává kromě úvodu a závěru ze sedmi kapitol. První kapitola je věnována politickému systému Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Tato kapitola obsahuje přehled klíčových prvků britského politického systému, které utvářejí jeho specifčnost a díky nimž se hovoří o tzv. westminsterském modelu demokracie. V rámci kapitoly bude nejprve nastíněn kontext britské politiky, v němž se vyvíjela specifická podoba politických institucí. Budou zmíněny základní principy, na nichž stojí politický systém, a nastíněny základní rysy britské politické kultury. V další části kapitoly budou představeny charakteristické rysy ústavně-politického systému. Po stručném nástinu specifické podoby britské ústavy bude popsána podoba klíčových ústavních institucí (panovníka, premiéra, kabinetu a vlády, centrální veřejné správy, parlamentu, ústavního soudnictví a přímé demokracie) a jejich pozice v rámci politického systému. Poslední část kapitoly je věnována analýze politických aktérů a dynamiky volebního procesu v britském prostředí. Bude zhodnocen formát a typ stranického systému¹ a konfliktních linií² v jeho rámci, jednotlivé relevantní subjekty budou přiřazeny k příslušné stranické rodině³ a pozornost bude věnována i členské základně a financování politických stran. Poté se zaměříme na představení charakteru volebního procesu, pravidla pro financování volebních kampaní a posouzení míry stranické kontroly volebního procesu. Na samém konci kapitoly bude vysvětlen specifický charakter systému zprostředkování zájmů.

Pro další kapitoly slouží pojednání o Spojeném království jako základní referenční rámec pro hledání podobností či odlišností od britského modelu, na jejichž základě lze sledovat, nakolik byl při tvorbě konstitucí sledován či naopak odmítán britský vzor a jakou mělo toto následování či odmítání „trvanlivost“ v historické perspektivě,

respektive v jakých aspektech je vývoj institucionální a funkcionální podoby sledovaných politických systémů analogický.

Uvedené následování či odmítání bude posouzeno v prostředí šesti politických systémů náležejících do anglosaského prostředí, kterým je věnováno šest samostatných kapitol. Budou analyzovány politické systémy zemí v minulosti pozvolna emancipovaných z britského koloniálního impéria (Austrálie, Nový Zéland a Kanada) i zemí, které si svou nezávislost na Velké Británii různou formou vybojovaly (Spojených států amerických, Jihoafrické republiky a Irska). Jednotlivé kapitoly jsou strukturovány obdobným způsobem. Skládají se ze tří částí – v první se autoři zaměřují na vývojovou dimenzi, druhá část obsahuje rozbor klíčových ústavně-politických charakteristik a procesů a ve třetí budou představeni političtí aktéři a charakter volebních procesů.

Autoři se nejprve věnují okolnostem získání nezávislosti, respektive vzniku daného státu. Je nastíněn základní časový rámec celého procesu, přičemž hlavní pozornost je věnována tvorbě ústavy a britské roli v jejím rámci. Autoři se snaží zmapovat i to, nakolik se britští představitelé zapojovali do tvorby jednotlivých konstitucí.

Další část jednotlivých kapitol je zaměřena na ústavně-politický systém analyzovaných zemí. V první řadě jsou politické systémy zařazeny do typologie forem státu a politických režimů. Následně je představena podoba a role klíčových ústavních institucí, přičemž se autoři snaží zodpovědět sérii otázek týkajících se této podoby a role: Má hlava státu reálné politické pravomoci; pokud ano, tak jaké a jak se stává k jejich využívání? Nakolik je pozice hlavy státu definována nepsanými pravidly? Jakou roli plní v rámci výkonné a zákonodárné moci ministerský předseda? Nakolik musí ministerský předseda spolupracovat při plnění svých funkcí s hlavou státu a jak konkrétně tato spolupráce probíhá? Existuje institucionalizovaná opozice v čele se stínovým ministerským předsedou, případně má stínový předseda nějaká oficiální oprávnění? Existuje rozdělení na kabinet a vládu? Jak se uplatňuje (pokud se uplatňuje) kolektivní odpovědnost vlády? Jak probíhá vyslovování důvěry/nedůvěry vládě? Jaký formát a typ vlády v jednotlivých případech převažuje? Existuje jasné oddělení politických a byrokratických postů v rámci centrální veřejné správy? Jak

je strukturován parlament? Kolik osob reprezentuje jeden poslanec? Je funkční období vymezeno fixně, či flexibilně? Jakou pozici mají předsedové parlamentních komor? Jaká je míra stranické disciplíny v parlamentu? Jak je vykonáván parlamentní dohled nad činností vlády? Existuje soudní kontrola ústavnosti, případně jaký orgán a jakým způsobem ji vykonává? Uplatňují se v politickém systému instituty přímé demokracie, pokud ano, tak jakým způsobem a v jaké míře?

Třetí část kapitol je věnována analýze politických aktérů a volebního procesu. Autoři nejprve klasifikují stranický systém, nastíní schéma konfliktních linií a zařadí relevantní politické strany do příslušných stranických rodin. Mimoto autoři hledají odpovědi na následující dílčí otázky: Je stranický systém jednorozměrný, nebo se v něm paralelně uplatňuje větší množství konfliktních linií? Snaží se strany směřovat své apely vůči dílčím segmentům voličstva, nebo dominují široké apely bez jasněji vymezených adresátů? Kolik členů mají politické strany a jaký je podíl členů politických stran mezi oprávněnými voliči? Jakou míru soutěživosti vykazují předvolební kampaně (uplatňuje se adverzní styl politiky, nebo dochází k předvolební spolupráci a koordinaci)? Z jakých zdrojů jsou financovány volební kampaně a jakou roli hrají v tomto ohledu prostředky z veřejných zdrojů? Jaká je míra a trendy volební účasti? Je účast ve volbách dobrovolná, či povinná? Lze systém zprostředkování zájmů klasifikovat jako pluralitní, či jako neokorporativní?

Z výše uvedeného výčtu cílů a dílčích otázek vyplývá, že primárním záměrem publikace není mapovat aktuální politickou realitu v anglosaských politických systémech ani vyzdvihovat výjimečné, kontroverzní či jinak zvláštní události. Naše snažení je zaměřeno na identifikaci dlouhodobě existujících institucionálních řešení a procesů. V rámci jednotlivých kapitol jsou sice zmiňovány volební výsledky z poslední doby, výčet aktuálně relevantních politických aktérů či personální obsazení klíčových ústavních funkcí, tyto údaje však slouží především pro ilustraci oněch dlouhodobě existujících prvků a charakteristik jednotlivých politických systémů.

Publikace využívající strukturálně-funkcionálního náhledu na vybrané politické systémy není v českém prostředí ojedinelým počinem. Za zmínku stojí zejména série *Komparace politických systémů* vydávaná na

Vysoké škole ekonomické v Praze, publikace *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy* či knihy věnující se politickým systémům zemí Commonwealthu a států pacifické Asie vytvořené akademiky Katedry politologie a mezinárodních vztahů ZČU v Plzni. Tato kniha se od uvedených odlišuje tím, že vedle snahy být kvalitní pedagogickou pomůckou chce dospět i k relevantním odborným závěrům.

Kniha respektuje základní principy empiricko-analytického přístupu k politologickému výzkumu, autoři se tudíž nesnaží o hodnotově orientovanou evaluaci reality. Z výše uvedeného vyplývá, že klíčovým metodologickým nástrojem pro dosažení stanovených cílů je komparace. Objekty komparace jsou politické systémy sedmi anglosaských zemí a okolnosti jejich geneze. Kritéria komparace byla vymezena výše v rámci nástinu struktury jednotlivých kapitol.

2. Politický systém Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku

(Petr Jurek)

Politický systém Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku¹ byl v minulosti zdrojem inspirace pro tvůrce ústav v řadě zemí napříč kontinenty. Zásadní podíl na tom má úspěšnost Velké Británie při získávání zámořských teritorií, která umožnila uplatňovat britský vliv. Přestože tvorba ústav nových států vzniklých v rámci kolonizace byla většinou v rukou místních politických elit, nelze přehlédnout poměrně vysokou míru napodobování institucionálních řešení známých z britského politického systému. V některých případech (například při tvorbě obou amerických ústav – tj. Článků konfederace i Ústavy Spojených států amerických) byla hlavním mottem naopak snaha vyhnout se institucionálním řešením využívaným ve Velké Británii (monarchii, respektive neodpovědnému panovníkovi).

Účelem této kapitoly je představení klíčových prvků britského politického systému utvářejících jakýsi britský model demokracie. Na tomto základě se budeme v následujících kapitolách snažit identifikovat, do jaké míry se tvůrci ústav bývalých britských kolonií inspirovali tímto britským modelem.

Spojené království je v akademické literatuře často označováno za modelový případ v rámci typologií politických režimů (parlamentní režim), politického stranictví (bipartismus), volebních procesů (disproporcionality výsledků) či vztahů mezi státem a občanskou společností (pluralismus). Důvodem je (kromě jistého „západocentrismu“ moderní politické vědy) zejména to, že politický systém Spojeného království disponuje ve srovnání s většinou ostatních demokratických režimů na světě hlubšími historickými kořeny a jeho vývoj vykazuje výraznou kontinuitu. Vzhledem k tomu je pochopitelné, že se tak často stával předmětem zájmu odborné veřejnosti.

Z nepřeberného množství autorů, kteří založili na britském případu významné politologické koncepty, klasifikace a typologie, je třeba s ohledem na zaměření této publikace zmínit Arenda Lijpharta a jeho koncept majoritní, respektive westminsterské demokracie (Lijphart

1999: passim). Již samotné označení daného konceptu dosvědčuje význam britského případu v rámci Lijphartových úvah. Přínos konceptu westminsterské demokracie spočívá především v tom, že Lijphart v jeho rámci trefně identifikuje klíčové prvky institucionálního uspořádání britského politického systému, utvářející specifický ráz britské politiky.² Proto budeme na Lijphartovy postřehy v průběhu této kapitoly opakovaně poukazovat.

2.1. „TRADIČNĚ MODERNÍ“⁴³ BRITSKÁ POLITIKA

Předtím než nastíníme základní kontury ústavně-politického systému a politického života ve Spojeném království, je třeba se alespoň stručně zmínit o tom, v jakém kontextu se daný systém pohybuje. Tento kontext totiž fungování jednotlivých institucí výrazně ovlivňuje, a nelze ho tudíž při interpretaci britské politiky opomíjet.

Spojené království Velké Británie a Severního Irska je ostrovní stát ležící na periferii Evropy. Tato pozice různými způsoby ovlivňovala charakter politiky na Britských ostrovech a její dynamiku. Poslední úspěšná intervence externí mocnosti se odehrála v 11. století, od té doby se britská politika vyvíjela ve větší či menší míře bez výrazných vlivů vnějších aktérů. Jinými slovy, do britské politiky byly méně než v zemích kontinentální Evropy importovány cizí hodnoty. Geografická izolovanost tak poskytla pomyslný prostor pro autonomní politický vývoj, jehož výsledkem je specifický charakter britské politické kultury.

Jedním z často zmiňovaných znaků britské politiky je kontinuální vývoj, v němž absentují náhlé systémové změny a politicky motivované násilí.⁴ Jádrem politického systému, jeho základní principy a kontury se utvářely v rámci mnohasetletého vývoje. Za pomyslný počátek anglické (a později britské) politické tradice bývá považován odchod Římanů na začátku pátého století n. l., za symbolický start vývoje britského konstitucionalismu bývá označováno vydání *Magny Charty Libertatum* roku 1215 (Oakland 2003: 71).

Kromě výše zmíněné geografické izolovanosti je graduální vývoj politického systému připisován charakteru britské společnosti, v jejímž rámci dlouhodobě dominovalo třídní štěpení a další konfliktní

linie buď neexistovaly, nebo byly potlačeny. V tomto ohledu však dochází v posledních dekádách k proměně charakteru britské společnosti, která se promítá i do podoby a fungování politického systému. V dnešním Spojeném království probíhají procesy devoluce či evropeizace, nová témata jsou do politiky vnášena rovněž díky imigraci či ekonomickým proměnám (Peters – Carnan 2007: 11). I proto je v britském případě namíste hovořit spíše o schopnosti politického systému absorbovat rozdílnost a konfliktní potenciál než o homogenitě společnosti.⁵

Svůj podíl na dynamice britské politiky má rovněž specifická politická kultura. V posledních dekádách se sice hovoří o krizi britské politické kultury či o její erozi zapříčiněné společenskými změnami, přesto jsou její základní kontury stále patrné (byl jsou méně zřetelné než v minulosti). Charakter britské politické kultury bývá popisován pomocí čtyř základních principů: úcta k autoritám, důvěra ve volené zástupce, pragmatismus a konsenzus ohledně principů (Peters – Carnan 2007: 19–22). Vztah společnosti a osob vykonávajících veřejné funkce se dlouhodobě vyznačuje respektem, politici a vysocí úředníci tradičně disponují autoritou díky domnělým kvalitám a schopnostem. Tento rys v posledních dekádách do jisté míry ustupuje pod tlakem mediální sféry orientované na vyhledávání a odkrývání skandálů (korupční jednání, klientelistické vazby, aféry v osobním životě apod.). Objevují se nicméně i události dosvědčující, že uvedený rys britské politické kultury ještě zcela neustoupil.⁶ Dalším rysem politické kultury je vysoká míra důvěry a respektu vůči politickým institucím, včetně institucí, které by mohly být z funkcionálního hlediska považovány za neúnosně drahý a zbytečný archaismus (například instituce monarchie či Sněmovny lordů). V politické soutěži se často ozývají ideologické proklamace, při řešení každodenních politických otázek na půdě vlády a parlamentu je však zpravidla na prvním místě pragmatismus. Proto ani při alternaci moci nelze očekávat prudké zvraty ve vládní politice. V politickém životě se rovněž, navzdory majoritní logice stranické soutěže, projevuje konsenzus o základních principech a institucionálním uspořádání politického systému. Základní pravidla politické hry jsou respektována a nebývají zpochybňována ani v těch nejvypjatějších předvolebních kampaních.⁷

Přes výše zmíněnou kontinuitu politického systému nelze říci, že by jeho struktura a fungování zůstávaly imunní vůči proměnám společnosti. Absenci politicky motivovaného násilí⁸ a náhlých principiálních proměn politického systému lze vysvětlit na základě schopnosti politické sféry adaptovat se na proměny společnosti, ekonomiky či technologie. Právě schopnost pružně reagovat na společenskou poptávku po změnách lze označit za klíčovou ingredienci stability britského politického systému. Této adaptabilitě výrazně napomáhá charakter britského ústavního systému, který je díky značné roli nepsaných pravidel a absenci rigidního ústavněprávního základu schopen reagovat v rámci stávajících principů a institucí.

Lze tedy konstatovat, že britský politický systém je jakousi výslednicí působení společenských sil a pružných reakcí politické sféry v kontextu stabilního institucionálního prostředí daného specifickými okolnostmi (geografickou izolovaností a charakterem společnosti). Vzhledem k tomu je vývoj britského politického systému nenapodobitelný. Neznamená to však, že by nemohla být napodobována institucionální řešení, která jsou produktem tohoto specifického vývoje. Ostatně uvedené napodobování (či případně export) daných institucionálních řešení je stěžejním námětem této knihy.

2.2. ÚSTAVNĚ-POLITICKÝ SYSTÉM SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ

Britský ústavní systém stojí na několika základních principech. Jedná se o unitarismus, suverenitu parlamentu, autoritu *common law* a konstituční monarchii (srov. Rovná 2004: 68–70; Watts 2006: 30–33). K nim lze přičíst ještě parlamentarismus jako formu vlády, v jejímž rámci je mandát vlády závislý na akceptaci parlamentem (respektive v britském případě jeho dolní komorou).

Již název Spojené království napovídá, že se jedná o stát sestávající z několika historicky svébytných celků, konkrétně z Anglie, Walesu, Skotska a Severního Irska. Přesto je za jeden ze základních rysů politického systému považován unitarismus doprovázený centralizací politické moci. Spojené království si přes tlaky tzv. keltské periferie⁹ po celou dobu své existence zachovalo unitární charakter.¹⁰ Od roku 1921 sice existoval autonomní severoirský parlament, jeho činnost

byla však v roce 1972 suspendována.¹¹ K výraznější decentralizaci došlo až v 90. letech 20. století, kdy byly vytvořeny Skotský parlament, Velšské národní shromáždění a Severoirské shromáždění.¹² Přes tyto dílčí proměny vertikální dělby moci nelze doposud hovořit o vývoji směrem k federalismu. Federalismus, respektive federativní uspořádání veřejné moci, je totiž nepředstavitelný bez kodifikované ústavy, která autoritativně stanoví rozdělení moci mezi federální úroveň a členské jednotky. Mimoto se dosud proběhla politická decentralizace netýká celého území Spojeného království, ale probíhá jen na území tzv. keltské periferie. Regionální decentralizace Anglie dosud realizována nebyla¹³ a s výjimkou severních oblastí po ní neexistuje výraznější společenská poptávka. Kromě toho existence regionálních zastupitelských orgánů není neodvolatelná, z právního hlediska je možné samosprávu kdykoli zrušit zákonem přijatým ve westminsterském parlamentu.¹⁴

Dalším klíčovým principem ústavního systému Spojeného království je suverenita parlamentu. Ve většině soudobých parlamentních demokracií je základním principem suverenita lidu, tj. princip vyjadřující požadavek, aby veškerá politická moc byla odpovědná občanům. Velká Británie se tomuto principu vymyká, jelikož principiálním suverénem je namísto lidu parlament. Zdůvodnění nalezneme v politickém vývoji, lze ho totiž považovat za důsledek kontinuity britských politických institucí. Zatímco ve většině soudobých demokracií se institucionální uspořádání budovalo v návaznosti na boj za politická práva (zejména za rozšíření volebního práva), ve Velké Británii docházelo k postupnému „otevírání“ politického systému v rámci již zavedených institucí, mezi nimiž byl i parlament. Obsahově není mezi oběma principy za normálních okolností podstatný rozdíl, jelikož o obsazení parlamentu (respektive jeho Dolní sněmovny, která má ve většině otázek finální slovo) rozhodují voliči (čili lid). Princip suverenity parlamentu má však své podstatné konotace v oblastech ústavního soudnictví či přímé demokracie (viz níže).

Common law je mnohoznačný pojem. V obecné rovině se jím označuje systém práva existující v angloamerické právní kultuře. V užším slova smyslu, který je pro nás v souvislosti s představením principů britského politického systému relevantní, se tímto pojmem označuje

část právního systému, tzv. obecné právo, vytvářené soudními rozhodnutími s precedenčním účinkem. Britský právní systém je založen na principech angloamerického právního systému, což mimo jiné znamená, že i právní úpravu politických vztahů včetně klíčových ústavněprávních norem je nutné hledat nejen v zákonech, ale také v soudních rozhodnutích, v nichž jsou při hledání spravedlivého rozhodnutí často využívány nepsané zásady či zvyklosti. Z hlediska právní síly přitom není rozdíl mezi normami obsaženými v zákonech a nepsaném právu.

Britskou verzi konstituční monarchie je třeba chápat v kontextu výše zmíněných specifik právního systému a níže popsaného zvláštního charakteru ústavy. V klasické podobě je podstatou konstituční monarchie omezení panovnické moci ústavou, respektive skutečnost, že panovník odvozuje svou roli a pozici v ústavním systému od ústavního textu. V britském případě je omezení panovnické moci realizováno výše zmíněným principem suverenity parlamentu a zároveň řadou ústavněprávních psaných i nepsaných norem rozptýlených v různých pramenech práva (viz níže).

2.2.1. BRITSKÁ ÚSTAVA

Ústavní systémy většiny soudobých demokracií jsou založeny na kodifikovaných ústavách, které tvoří základ právních systémů. Spojené království je v tomto ohledu výjimkou, jelikož ústavněprávní normy nejsou v britském právním systému shromážděny do jednoho právního dokumentu.¹⁵ Britská ústava je tvořena řadou psaných i nepsaných právních norem, proto je pojem ústavy třeba chápat jako sumu norem ústavněprávní povahy, nikoli jako označení jednoho konkrétního právního předpisu.

Neuspořádanost britské ústavy bývá připisována tomu, že základy britské ústavnosti sahají daleko do minulosti, a její vývoj se tudíž počítá na staletí. Tyto nezpochybnované historické základy se logicky vzpírají jasné kodifikaci. Poptávka po kodifikaci základních práv a principů zpravidla vzniká na základě zkušenosti s odpíráním těchto práv a bojem za dané principy. V britském politickém vývoji však absentují pokusy o uchvácení moci autoritářskou cestou

navzdory odporu společnosti, což poptávku po ústavní kodifikaci snižuje (Watts 2006: 32). Podobný efekt má organický vývoj systému občanských a politických práv, k jejichž nabytí nebylo v britském případě třeba zásadních revolučních aktivit, a nebylo tedy třeba revoluční výdobytky stvrzovat ústavním textem.

Normy tvořící britskou ústavu nalezneme v několika typech pramenů. Jedná se o (dle Watts 2006: 33–35; Rovná 2004: 65–68):

- historické dokumenty ústavněprávní povahy,
- parlamentní zákony,
- královská privilegia,
- *common law*,
- ústavní zvyklosti,
- díla uznávaných ústavních právníků,
- evropské právo.

Základem britské ústavnosti dodnes zůstávají historické dokumenty ústavněprávní povahy zaručující základní práva a určující principy výkonu veřejné moci. Nejstarším dokumentem tohoto typu je *Magna Charta Libertatum* z roku 1215, z dalších lze zmínit například *Bill of Rights* z roku 1688 či *Petition of Right* z roku 1628. Dalším pramenem jsou parlamentní zákony s ústavněprávním obsahem. Jedná se například o zákony o unii se Skotskem (1707) a Irskem (1800), Velký reformní zákon (*Great Reform Act*) z roku 1832, zákony reformující strukturu a pravomoci Sněmovny lordů (z let 1911, 1949, 1958 a 1999) a množství dalších zákonů upravujících podobu a pravomoci ústavních institucí či specifikujících spektrum občanských či sociálních práv. Královská privilegia neboli prerogativy jsou tradiční (a zároveň nepsaná) panovnická oprávnění, jejichž výkon však panovník v minulosti přenechal ministerskému předsedovi či jinému členu vlády a jejich rozhodnutí pouze zaštiťuje svojí autoritou. Jedná se například rozpouštění parlamentu,¹⁶ udělování milostí, vyhlášení války či jmenování ministrů. *Common law* se v politickém systému projevuje zejména v oblasti základních práv a svobod (například svobody projevu či shromažďovacího a sdružovacího práva), kdy je existence jednotlivých práv konstatována v soudních rozhodnutích.

Dalším pramenem britského konstitucionalismu jsou ústavní zvyklosti, tj. právně nevynutitelné formy obvyklého jednání. Například na základě zvyklosti musí být ministerský předseda poslancem v dolní komoře parlamentu, předsedou vlády se stává lídr strany, která zvítězila ve volbách, po vyslovení nedůvěry vládě musí ministerský předseda rezignovat, zvyklostmi je rovněž definována pozice *speaker* ve Sněmovně poslanců. Za součást britské ústavy jsou považována i klíčová díla britských ústavněprávních teoretiků, například Bagehotova kniha *The English Constitution* z roku 1867 či Diceyho *The Law of the Constitution* z roku 1885. Na základě těchto děl jsou interpretovány principy a obsah britského konstitucionalismu, odkazy na uvedená a další díla se často objevují i v soudních rozhodnutích. Se vstupem Spojeného království do Evropských společenství (dnes Evropské unie) se součástí britské ústavy staly i normy ústavněprávní povahy obsažené v evropském právu – například normy popisující závaznost evropského práva v členských státech či normy upravující práva zaměstnanců.

Při hledání odpovědi na otázku, proč ústavní vývoj ve Velké Británii nedospěl do fáze kodifikace ústavních norem v jediném dokumentu, je třeba si povšimnout toho, za jakých okolností zpravidla dochází k vytváření či rozsáhlému přepisování ústav. Samotným ústavním revizím často předcházejí krize politických systémů, revoluční boj za politická či jiná práva, vznik nového státu, změna charakteru režimu (přechod k demokracii) či revize základních principů (například opuštění monarchie, federalizace, změna formy vlády apod.). Při pohledu na britské politické dějiny však tento typ událostí (s výjimkou úřadování Olivera Cromwella) nenajdeme. Je tedy logické, že když tyto motivy v britském prostředí chyběly, nebyla ani potřeba vytvářet kodifikovanou ústavu. Jinými slovy, nebylo nutné prostřednictvím ústavy zachycovat náhlé a rozsáhlé proměny politických pravidel.

2.2.2. MONARCHA

Výčet specifických rysů britského ústavního systému je vhodné začít institucí, která dodnes celý politický systém rámuje a symbolicky zceľuje. Pozice monarchy se v historickém kontextu zásadně proměnila.

Již podpisem *Magny Charty Libertatum* v roce 1215 začíná dlouhý proces omezování panovnické moci, který dospěl do stavu, kdy britský panovník nedisponuje žádnými významnějšími politickými pravomocemi. Omezení panovnické moci jsou v souladu s konceptem nekodifikované ústavy realizována prostřednictvím jak psaného práva, tak i nepsaných pravidel a konvencí. Navzdory tomu, že se řada zásadních rozhodnutí v politickém systému realizuje „ve jménu panovníka“,¹⁷ monarcha nemá na jejich obsah žádný skutečný vliv. Jeho úkolem je pouze převést rozhodnutí příslušných ústavních činitelů do formy panovnického dekretu a následně dané rozhodnutí formálně zveřejnit.

Reálné politické rozhodovací pravomoci britský panovník v současnosti postrádá. Jeho jménem rozhodují příslušní ústavní činitelé (nejčastěji ministerský předseda). Možnosti panovníka zasahovat do politiky se omezují na tři oprávnění konzultativní povahy – právo být informován, právo podpořit a právo varovat (B. Jones a D. Kavanagh, cit. dle Rovná 2004: 75). Ministerský předseda a případně další ústavní činitelé jednající jménem panovníka musí své kroky s monarchou předem diskutovat, respektive seznámit ho s nimi. Panovník je rovněž oprávněn veřejně vystoupit a projevit podporu vládní politice. Panovník má také z titulu funkce hlavy Commonwealthu přehled o událostech v různých částech světa, a pokud zjistí jakékoli potenciální ohrožení britských zájmů, měl by o tom neprodleně informovat ministerského předsedu.

Pozici britského panovníka názorně dokresluje fakt, že je kromě absence reálných rozhodovacích pravomocí dokonce regulován i osobní život panovníka a příslušníků jeho rodiny. Panovníkovy projevy obsahující politická sdělení jsou předem schvalovány ministerským předsedou, stejně jako harmonogram zahraničních cest či přijetí zahraničních delegací. Předmětem pozornosti ústavních orgánů jsou dokonce i sňatky v královské rodině, o nichž jedná tzv. Tajná rada (*Privy Council*).

Čas od času se ve Spojeném království otevírá otázka možného zrušení monarchie a zavedení republikánského zřízení. Reálný význam instituce monarchie lze přitom dokreslit tím, že impulsem těchto debat nebývají politické aktivity monarchy a členů jeho rodiny,

nýbrž skandály v soukromém životě rodinných příslušníků panovníka.¹⁸ Je však třeba poznamenat, že myšlenka nahradit monarchii republikou dosud nikdy nezískala v britském kontextu výraznější veřejnou podporu.

2.2.3. VÝKONNÁ MOC – MINISTERSKÝ PŘEDSEDA, KABINET, VLÁDA A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Britská exekutiva je tvořena několika ústavními institucemi s různou mírou zakotvenosti v psaném právu. Zatímco vláda Jejeho Veličenstva je institucí poměrně zevrubně upravenou parlamentními zákony a panovnickými výnosy, kabinet je tělesem založeným na nepsaných pravidlech. Osoba ministerského předsedy pak z hlediska právní úpravy představuje jakousi střední cestu, jelikož základní rámec funkcí ministerského předsedy je dán psaným právem, nicméně nepsané principy a pravidla vyvíjející se v průběhu času podobu této instituce značně pozměnily.

Ministerského předsedu lze považovat za politicky nejmocnější osobu v britském politickém systému. Během posledního století vznikaly ve Spojeném království jednostranické vlády, díky čemuž byl premiér zastávající zároveň pozici stranického lídra přímým stranickým i ústavním nadřízeným všech ministrů. Tato pozice byla navíc potvrzována i na parlamentní půdě, jelikož se vlády opíraly o stranickou většinu ve Sněmovně poslanců. Princip stranické nadřízenosti premiéra tedy platil vůči ministrům i většině poslanců. Za těchto okolností představuje jedinou protiváhu moci premiéra, a potažmo kabinetu, Sněmovna lordů. Její mocenská oprávnění se však omezují pouze na právo pozdržet přijetí zákona, a nepředstavuje tudíž žádnou výraznou překážku realizace premiérových plánů. Zmíněná dominance exekutivy nad legislativou je jedním z klíčových prvků Lijphartova konceptu majoritní demokracie (srov. Lijphart 1999: 11–12).

Kumulace pozice předsedy vlády a lídra nejsilnější politické strany kontrolující většinu mandátů ve Sněmovně poslanců učinila z britského ministerského předsedy jednu z nejmocnějších osob v rámci demokratických politických systémů.¹⁹ Poslední léta však naznačují potenciální proměnu. Volby konané v roce 2010 přinesly vítězství

Konzervativní strany, ta ale nedokázala obsadit nadpoloviční většinu mandátů ve Sněmovně poslanců. Musela tak vzniknout koalice Konzervativní strany a Liberálních demokratů, čímž došlo k ústupu ministerského předsedy z výsadní mocenské pozice. Současný ministerský předseda David Cameron totiž není stranickým nadřízeným všech ministrů (ve vládě jsou i zástupci Liberálních demokratů) a premiér nemůže své plány prosazovat pomocí stranické kontroly většiny mandátů ve Sněmovně poslanců (vládní většina je tvořena poslanci dvou stran). Otázkou zůstává, zda byl výsledek parlamentních voleb v roce 2010 anomálií nebo počátkem nové éry britské politiky. To se ukáže až v budoucnu, nicméně náznaky jakési nové éry v podobě oslabování volební podpory dvou nejsilnějších stran jsou patrné již delší dobu.

Vláda Jejího Veličenstva je těleso tvořené více než stovkou osob stojících v čele ministerstev a dalších úřadů ústřední státní správy. Členy vlády jsou resortní ministři, tzv. mladší ministři (*junior ministers*), státní sekretáři a někteří další významní ústavní činitelé.²⁰ Vláda se coby kolektivní těleso neschází, v rámci vlády se uplatňuje pouze individuální resortní odpovědnost za výkon funkce. Tělesem s kolektivní odpovědností je v rámci britské vlády kabinet, tj. jakýsi výbor vybraných ministrů působící v rámci vlády.

Kabinet Jejího Veličenstva je klíčovou kolektivní rozhodovací institucí v rámci britské exekutivy. Tento fakt je zajímavý s ohledem na to, že kabinet je politická instituce nezakotvená v psaném právu. Existence kabinetu a principy jeho fungování jsou dány politickými zvyklostmi, v jejichž rámci se počítá s výraznou úlohou premiéra při sestavování a řízení kabinetu. Kabinet je zpravidla tvořen ministry klíčových resortů, o konkrétním složení rozhoduje úřadující ministerský předseda. Ten má právo na jednání kabinetu dočasně či trvale přizvat kteréhokoli ministra. Principy jednání kabinetu se vzhledem k absenci psané právní úpravy odvíjejí od stylu a přístupu konkrétního ministerského předsedy. Veřejnost se však o vnitřním fungování kabinetu, obsahu a průběhu jeho zasedání mnoho nedozví, jelikož jednání jsou neveřejná a všichni členové kabinetu přijímají závazek dvacetileté mlčenlivosti. O charakteru kabinetních jednání v éře jednotlivých ministerských předsedů se tak dozvídáme až se značným časovým odstupem.²¹

Rozlišení jakési širší vlády a kabinetu je typickým znakem britského politického systému. Jeho výhodou je jasná identifikovatelnost klíčových autorit v rámci exekutivy přímo podléhajících ministerskému předsedovi. Nevýhodou je nezakotvenost zejména procesních pravidel fungování kabinetu, což vytváří v rámci exekutivy jakousi „šedou rozhodovací zónu“, do níž není možné nahlédnout. Od konce druhé světové války lze podle Ludgera Helmse v rámci britské exekutivy zaznamenat dva klíčové trendy. Jednak dochází k oslabování kabinetu jako kolektivního rozhodovacího tělesa. Namísto kabinetu často rozhodují užší skupiny ministrů pověřené premiérem a kabinet se stává spíše fórem, kde se jednotlivá rozhodnutí pouze formálně potvrzují. S tím souvisí druhý charakteristický rys poválečného vývoje – posilování strategické pozice ministerského předsedy, který těží ze zmíněné fragmentace a jehož role v rámci vlády a kabinetu dále posiluje (Helms 2005: 87–89).

Rozhodnutí učiněná politickými představiteli v rámci vlády jsou následně uváděna do praxe úřednickým aparátem v rámci příslušných ministerstev a dalších úřadů. Během dlouhého vývoje politického systému se zformoval specifický systém vztahů mezi politiky a úředníky v rámci exekutivy. Základním prvkem tohoto modelu je jasné oddělení obou rolí – na jedné straně stojí politici, kteří mají právo rozhodovat a jsou za rozhodnutí politicky odpovědní, na druhé straně stojí politicky neutrální úředníci, kteří poskytují politikům informace a jimi učiněná rozhodnutí uvádějí do praxe (Watts 2006: 143–144). U každé osoby působící v rámci exekutivy je zřetelné, zda zastává politickou, či úřednickou pozici, mísení rolí je nepřípustné. Zatímco politické posty jsou často obměňovány (v závislosti na výsledcích voleb, dosažených výsledcích či skandálech), úřednický aparát podléhá kariéernímu principu, a je tudíž personálně podstatně stabilnější. To také poskytuje úředníkům značnou výhodu, jelikož díky množství informací a zkušeností, jimiž disponují, jsou často schopni výrazně ovlivňovat aktivity politických činitelů.²²

2.2.4. BRITSKÝ PARLAMENT

Nedílnou součástí britského politického systému je bikamerální uspořádání parlamentu. Britský parlament je složen ze Sněmovny

poslanců (*House of Commons*) a Sněmovny lordů (*House of Lords*).²³ Britský bikameralismus postupně procházel významnými změnami – měnilo se složení a vnitřní struktura obou komor i jejich pravomoci. V současnosti se jedná o silně asymetrický bikameralismus, v jehož rámci má dominantní pozici Sněmovna poslanců.

Sněmovna poslanců je přímo volenou komorou britského parlamentu. Jedná se o klíčovou složku legislativní moci – ve veřejném diskurzu se pro její označení dokonce používá výraz „parlament“. Současná pozice je výsledkem komplikovaného pozvolného vývoje, v rámci kterého byl původně konzultativní orgán nejprve zrovnoprávněn s horní komorou a posléze se stal nejdůležitějším aktérem v rámci legislativní moci.

Sněmovna poslanců je orgánem voleným v přímých volbách. Funkční období nebylo dosud stanoveno fixně, bylo ohraničeno maximální délkou, která činila pět let. Volby byly formálně vypisovány dekretem panovníka, reálně však o ukončení funkčního období Sněmovny poslanců a termínu konání voleb rozhodoval ministerský předseda. Uvedená konstrukce volebního období poskytovala ministerskému předsedovi možnost vypsáním voleb v příhodném termínu posílit šance své strany na volební úspěch.²⁴ Tuto možnost však britský ministerský předseda na základě *Fixed Term Parliament Act*, schváleného v roce 2011, od příštího volebního období ztratí. Volební období bude nadále fixně pětileté a bude možné ho předčasně ukončit pouze vyslovením nedůvěry vládě nebo rozhodnutím dvou třetin zákonodárců o rozpuštění Sněmovny poslanců a konání předčasných voleb.

Ve volbách do Sněmovny poslanců se v posledních volbách (v roce 2010) obsazovalo 650 mandátů. Na jeden mandát tak připadá necelých 100 tisíc občanů. Pokud zohledníme pouze volebně oprávněné občany, pak jeden mandát reprezentuje necelých 70 tisíc voličů.

Při pohledu na každodenní fungování Sněmovny poslanců lze objevit několik charakteristických rysů. Jedním z těch, které do značné míry definují podobu politického života ve Spojeném království, je jasné rozdělení rolí mezi vládu a opozici. Tyto role jsou utvrzovány i institucionálním rámcem politiky – ve Spojeném království se totiž uplatňuje model tzv. institucionalizované opozice. To znamená, že

lídr opozice není jen politická role, ale jedná se rovněž o formální parlamentní instituci, s jejímž výkonem jsou spojena zvláštní práva (zejména právo na informace a právo být konzultován), a zároveň jsou za výkon této funkce poskytovány finanční náhrady. Jedním ze základních úkolů lídra opozice je zformovat a následně vést stínový kabinet, který dozoruje činnost úřadujícího kabinetu a prezentuje alternativy k vládním politikám.

S institucionalizací opozice a jasným rozdělením rolí mezi vládu a opozici koresponduje další rys britského parlamentního života, a sice bipolární uspořádání politické soutěže. Předpokladem bipolárního charakteru politiky je však náležitá konfigurace stranického systému, přičemž ideální podobou stranického systému je v tomto ohledu čistý bipartismus. Ruku v ruce se změnami ve stranickém systému (podrobně viz níže) tedy dochází i k oslabování zřetelně adverzního stylu politiky.

Pro fungování britského parlamentu je dále typická výrazná stranická disciplína jednotlivých poslanců. V mezinárodním srovnání je míra stranické disciplíny britských poslanců velmi vysoká (srov. Watts 2006: kap. III). K zajištění stranické disciplíny byly britskými politickými stranami vytvořeny specifické mechanismy a instituty. Jedním z nich je systém *whipů*,²⁵ jejichž úkolem je informovat jednotlivé poslance o programu jednání a požadovaném způsobu hlasování a dále zajišťovat a kontrolovat účast poslanců na hlasování. Politické strany distribuují mezi své poslance prostřednictvím *whipů* program jednání s vyznačeným stanoviskem strany. U některých otázek přitom strana po poslancích příslušné hlasování vyžaduje, u méně významných otázek (případně u otázek, u nichž nebylo v rámci strany dosaženo jednotného stanoviska) je určitý způsob hlasování pouze doporučen či je daná otázka ponechána zcela na uvážení jednotlivých poslanců.

Dalším specifikem fungování Sněmovny poslanců je post předsedy (*speakera*), který řídí jednání. *Speaker* se po svém zvolení stává politicky neutrální osobou, jejímž úkolem je nestranně řídit jednání a dohlížet na dodržování sněmovních procesních pravidel. Politické strany se dobrovolně vzdaly potenciálně významného mocenského nástroje ve jménu náležitého chodu sněmovních procesů. Politická neutralita *speakera* navíc nemusí končit uplynutím volebního období

– pokud jsou s ním politické strany spokojeny, uzavřou dohodu a ve volebním obvodu, za který byl v minulých volbách *speaker* zvolen, nenasadí protikandidáty (Peters – Carnan 2007: 41). Z toho je patrný velký význam, který politické strany přikládají procesní kontinuitě.

Pozice sněmovních výborů v rámci Sněmovny poslanců není tak silná jako například v Kongresu USA či německém Spolkovém sněmu. Sněmovními výbory sice procházejí všechny legislativní návrhy, ovšem až po prvním čtení na půdě sněmovny. Výbory tak postrádají možnost výrazněji zpomalit, či dokonce zastavit legislativní proces na jeho samotném počátku. Hlavní souboj o legislativní návrh se odehrává ještě předtím, než je zákon výboru předložen (Peters – Carnan 2007: 41).

Významnou úlohou Sněmovny poslanců, která ji zároveň funkcionálně odlišuje od Sněmovny lordů, je výkon dohledu nad činností exekutivy. Dohled se odehrává především prostřednictvím kladení otázek premiérovi a členům vlády v rámci tzv. *Question Time*. Pro účely *Question Time* je sestaven časový rozvrh, na základě kterého jsou v jednotlivých zasedacích dnech kladeny otázky vedení jednoho konkrétního ministerstva.²⁶ Otázky jsou členům vlády předkládány písemně minimálně tři dny před slyšením na půdě Sněmovny. Dotazovaný člen vlády se musí na jednání dostavit a zodpovědět i případné doplňující otázky, což snižuje možnost připravit se předem. Kromě *Question Time* má každý poslanec právo klást v písemné formě neomezené množství otázek jakémukoli členu vlády.

Existence vlády je závislá na důvěře Sněmovny poslanců. Doposud se hlasování o důvěře, respektive nedůvěře vládě odehrávalo podle pravidel daných politickými konvencemi. *Fixed Term Parliamentary Act* z roku 2011 však v této oblasti přináší nově zákonnou úpravu. Pokud bude napříště vládě vyslovena nedůvěra, začne běžet dvoutýdenní lhůta, během níž bude možné sestavit novou vládu a vyslovit jí hlasováním v parlamentu důvěru. Pokud se tak nestane, uskuteční se předčasné volby (*House of Commons Library* 2013). Pro úspěch hlasování o důvěře, respektive nedůvěře stačí většina přítomných poslanců, žádná kvalifikovaná většina se neuplatňuje.

Sněmovna lordů, tj. horní komora britského parlamentu, patří k institucím, na nichž lze názorně demonstrovat respekt k tradičním institucionálním řešením. Sněmovna lordů byla od svého vzniku komorou

aristokratické reprezentace, založenou na dědičném právu šlechtických rodů účastnit se zasedání a hlasovat. Vedle držitelů dědičných šlechtických titulů měli právo zasedat ve Sněmovně lordů ještě tzv. lordi práva, plnící funkci nejvyšší soudní instance v zemi, a lordi duchovní, zastupující anglikánskou církev.²⁷ Tato podoba horní komory parlamentu přežila i rozšiřování volebního práva ve druhé polovině 19. a první polovině 20. století, kdy se reprezentace založená na existenci dědičných šlechtických privilegií ocitla v přímém rozporu s principy moderní zastupitelské demokracie. Teprve po druhé světové válce dochází k intenzivnější debatě o reformě Sněmovny lordů, která vyústila v zavedení instituce doživotních lordů. Stalo se tak zákonem *Life Peerage Act* z roku 1958, který svěřil panovníkovi pravomoc udělovat na návrh premiéra doživotní šlechtické tituly (nepřecházející na dědice) opravňující své držitele k zasedání ve Sněmovně lordů. Tím získal ministerský předseda možnost posilovat pomocí návrhů na jmenování doživotních lordů pozici své strany ve Sněmovně lordů.

Uvedená reforma nevyřešila základní problém – přítomnost dědičných lordů. Proti jejich právu ovlivňovat legislativní proces v demokratickém politickém systému existoval i nadále značný odpor, přestože přítomnost doživotních lordů jejich roli relativně snížila. Mimoto se objevil problém v podobě narůstajícího počtu členů Sněmovny lordů. V 90. letech 20. století jejich počet přesáhl 1 300. Dosud poslední reforma struktury Sněmovny lordů na uvedené problémy reagovala tak, že došlo ke snížení počtu dědičných lordů s právem zasedat v horní komoře na 92, deseti dalším bylo propůjčeno doživotní právo zasedat ve Sněmovně lordů. Celkový počet členů horní komory tak v roce 1999 poklesl na 669.²⁸

Dosud poslední změna složení Sněmovny lordů proběhla v roce 2009, kdy se z lordů práva, kteří vykonávali funkci nejvyšší odvolací soudní instance v zemi, stali členové nově ustaveného Nejvyššího soudu Spojeného království a zároveň ztratili po dobu výkonu soudního mandátu právo zasedat ve Sněmovně lordů.

Vedle složení Sněmovny lordů došlo rovněž k reformám jejich pravomocí. Zákonem *The Parliament Act* z roku 1911 bylo Sněmovně lordů odňato právo absolutního veta v rámci legislativního procesu. Od té doby bylo možné třemi hlasováními ve Sněmovně poslanců

překonat nesouhlas Sněmovny lordů. K další redukci významu Sněmovny lordů v legislativním procesu došlo v roce 1949. Od tohoto roku stačí ke schválení zákonodárného návrhu, s nímž nesouhlasí Sněmovna lordů, jeho opětovné schválení ve Sněmovně poslanců.²⁹

2.2.5. ROLE SOUDŮ V POLITICKÉM SYSTÉMU

Prostor soudní moci promlouvat do politických záležitostí není v demokracii příliš široký. Zásadním institutem, v jehož rámci se tradičně role soudní moci střetává s rolemi legislativy a exekutivy, je soudní kontrola ústavnosti. Jejím základním cílem je dbát na dodržování ústavních norem, zejména při schvalování nové legislativy. Ve Spojeném království se s institutem soudní kontroly ústavnosti ovšem neseškáváme.³⁰ Jeho uplatnění si lze stěží představit už kvůli výše zmíněné komplikované struktuře zdrojů ústavnosti. Zásadním důvodem absence soudní kontroly ústavnosti je pak koncept suverenity parlamentu. Existence jakékoli instance kontrolující legislativní činnost parlamentu by tento princip negovala. Parlament je suverénem, a proto nelze jeho rozhodnutí jakkoli přezkoumávat, a případně dokonce zneplatňovat. Proto ani nedávno zřízený Nejvyšší soud Spojeného království (fungující od roku 2009) nezískal v oblasti soudní kontroly ústavnosti žádné pravomoci.

2.2.6. ROLE PŘÍMÉ DEMOKRACIE V POLITICKÉM SYSTÉMU

Přímá demokracie není v ústavním systému Spojeného království obecně upravena. Pokud se má uskutečnit referendum, je o něm schválen speciální zákon. Totéž platí i v případě regionálních referend ve Skotsku, Walesu či Severním Irsku. Chybí rovněž obecná úprava lidové iniciativy, což její uplatnění znemožňuje, respektive činí z jakékoli aktivity tohoto typu pouhou petiční akci, která veřejnou moc nezavazuje k žádné akci.

Vzhledem k absenci obecné právní úpravy institutů přímé demokracie nejsou rozhodnutí, jejich prostřednictvím dosažená, závazná (pokud konkrétní zákon o referendu nestanoví jinak). I v případě, že je u konkrétního aktu konstatována jeho závaznost, může britský

parlament přijmout zákon rozporující výsledky referenda, což je logický důsledek uplatnění principu suverenity parlamentu.³¹

Využití institutů přímé demokracie, konkrétně institutu referenda, se přes absenci obecné právní úpravy objevuje v posledních dekáдах stále častěji a stává se součástí řešení zásadních politických dilemat a otázek. Doposud se konala pouze dvě celostátní referenda. V roce 1975 dala konzervativní vláda po svém nástupu k moci občanům právo vyjádřit se k otázce setrvání v Evropských společenstvích (do nichž Spojené království vstoupilo v roce 1973), či vystoupení z nich.³² Druhé celostátní referendum se uskutečnilo v roce 2011 a týkalo se změny volebního systému pro volbu Sněmovny poslanců.³³ Další referenda vypsaná celostátní veřejnou mocí se odehrávala na regionální úrovni a jejich tématem byla povětšinou politická decentralizace země, případně řešení severoirského konfliktu. Referend na regionální úrovni organizovaných centrální mocí se doposud uskutečnilo deset. Historicky prvním referendem vypsaným prostřednictvím zákona schváleného ve Westminsteru bylo referendum o připojení Severního Irsku k Irsku, či jeho setrvání ve Spojeném království konané v roce 1973.³⁴ Kompletní přehled referend vypsaných na základě celostátního zákona je uveden v tabulce na konci této kapitoly.

2.3. POLITIČTÍ AKTÉŘI, VOLEBNÍ PROCES A SYSTÉM ZPROSTŘEDKOVÁNÍ ZÁJMŮ

Výše představená podoba formálních politických institucí sice naznačuje leccos o charakteru britského politického systému, pro jeho náležitě pochopení je však třeba se vedle těchto základních forem zaměřit také na obsah, kterým jsou dané formy naplněny. Tímto obsahem se rozumí političtí aktéři reprezentující společenské či vlastní zájmy a utvářející systém mocensko-politických vztahů. I tato rovina tvoří nedílnou součást westminsterského modelu demokracie popsaného A. Lijphartem.

2.3.1. STRANICKÝ SYSTÉM

Klíčovou charakteristikou, která výrazně ovlivňuje dynamiku legislativních a exekutivních politických institucí, je podoba stranického

systemu. Jak již bylo naznačeno, britský model politického systému je spojován s bipolaritou a bipartismem. Bipolaritou se rozumí existence dvou základních politických táborů, které soupeří o vítězství ve volbách zajišťující obsazení postů v exekutivě. Význam pojmu bipartismus lze vymezit tak, že se ve stranickém systému nacházejí pouze dvě relevantní politické strany. Uvedený sartoriánský přístup k vymezení bipartismu nevyklučuje existenci dalších politických subjektů, žádný z nich však nenaplnuje kritérium systémové relevance.³⁵

Bipolární tendence, projevující se mimo jiné i alternací moci mezi dvěma hlavními politickými stranami, je stabilním modelem fungování britského stranického systému s občasnými výjimkami³⁶ po celou dobu existence moderního politického stranictví ve Spojeném království. Došlo sice k proměně subjektů reprezentujících hlavní póly, když byli v první polovině 20. století liberálové vystřídáni labouristy, majoritní logika systému však zůstala zachována. Spolu s Lijphartem tak lze situaci, kdy se vlády ujímá strana disponující (často jen těsnou) většinou, zatímco ostatní strany se bez ohledu na výraznou proporcii parlamentních mandátů uchylují do opozice, označit za jeden ze základních znaků westminsterské demokracie (Lijphart 1999: 10–11).

Při pohledu na volební výsledky (viz tabulku na konci této kapitoly) lze konstatovat, že britský stranický systém se v poslední době začíná od bipartismu odchylovat. Svědčí o tom nárůst efektivního počtu parlamentních stran³⁷ v poslední dekádě způsobený snižujícím se počtem poslaneckých mandátů dvou tradičně nejsilnějších politických stran, Konzervativní strany a Strany práce. Na vině jsou především výsledky obou stran (ve větší míře konzervativců) ve volebních obvodech na území keltské periferie. Zde získávají stále silnější pozici regionální politické strany, které spolu s vytvořením regionálních zastupitelských orgánů získaly arénu, v níž mohou realizovat své plány a získávat publicitu, kterou jsou schopny následně zužitkovat i v celostátních volbách. Tento vývoj je markantní zejména ve Skotsku, kde pozici hlavní strany postupně přebírá Skotská národní strana.

Stranický systém na celostátní úrovni lze charakterizovat jako jednorozměrný.³⁸ Dominuje socioekonomická konfliktní linie, podél níž se vymezují tři hlavní celobritské politické strany. Britský stranický systém tak naplňuje Lijphartův předpoklad jednorozměrnosti

a dominance socioekonomické konfliktní linie, který je klíčovou ingrediencí konceptu majoritní demokracie (srov. Lijphart 1999: 14). Jistou relevanci však postupně získává i konfliktní linie centrum vs. periferie, kterou vnesla do britského stranického života politická decentralizace. Její potenciál je omezen počtem voličů na keltské periferii, který dosahuje v součtu Severního Irska, Walesu a Skotska asi 15 % z celkové populace Spojeného království. Dílčím způsobem se projevuje ve stranickém systému rovněž konfliktní linie spojená s otázkou zapojení Velké Británie do evropského integračního procesu. Nositelem této konfliktní linie je zejména UKIP (*United Kingdom Independence Party*), která dokázala ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 dokonce zvítězit. Je však nepravděpodobné, že by UKIP dokázala z vítězství v eurovolbách vytěžit výraznější úspěch i ve volbách do Sněmovny poslanců a stát se relevantním subjektem na britské politické scéně.

Stranická soutěž vykazuje v britském prostředí jednoznačně dostředivé tendence. Již bylo zmíněno, že přes mnohdy vyhrocené ideologické apely se vládnutí v britském prostředí odehrává zejména na pragmatické bázi, což dostředivosti politické soutěže značně napomáhá. Dostředivý charakter lze demonstrovat i absencí relevantních antisystémových stran či stabilní sestavou politických stran zastoupených v parlamentu. Dalším výmluvným ukazatelem je fakt, že všechny tři hlavní politické strany se zaměřují na získání hlasů středových nerozhodnutých voličů. Strany se snaží přicházet se všeobecnými apely, přičemž hlavním cílem je nepopudit proti sobě žádný významný segment voličstva.

2.3.2. RELEVANTNÍ BRITSKÉ POLITICKÉ STRANY

Z hlediska zastoupení stranických rodin představuje vývoj britského politického stranictví modelový případ. Po zrodu moderního politického stranictví se zformoval liberální a konzervativní subjekt, přičemž v první fázi byla klíčovým štěpícím tématem úloha krále v politice. Následně dochází v návaznosti na změny ekonomického systému ke zformování dělnického hnutí a poté, co bylo v několika vlnách rozšířeno volební právo, vznikla Strana práce (*Labour Party*).

Tím byly dotvořeny základy stranického systému, v němž se střetávají zástupci ideologií kopírujících tzv. ideologický trojúhelník (socialismus, konzervatismus a liberalismus). Roli ideologie v programatice těchto stran však nelze přeceňovat. Jak již bylo zmíněno, strany cílí především na středové voliče, mimoto celkový charakter vládnutí ve Spojeném království vykazuje spíše pragmatické tendence. S ohledem na to je třeba přistupovat i k zařazení stran do von Beymeho typologie stranických rodin. Sám von Beyme sice všechny tři klíčové britské strany zařazuje do výčtu typických příkladů liberálních a radikálních stran (Liberální demokraté), konzervativních stran (Konzervativní strana) a socialistických a sociálnědemokratických stran (Strana práce), u všech tří formací však dochází v posledních dekádách k jakémusi otevírání na úkor role ideologie.

S tím souvisí i proměna tradičního vnímání pojmů levice a pravice v britském kontextu. Levice byla tradičně spojována s reformami a změnami, aktivnější rolí státu při správě veřejných záležitostí včetně ekonomiky, akceptací vyšší daňové zátěže, nedůvěrou v soukromé vlastnictví klíčových sektorů ekonomiky a důrazem na rovnost. Oproti tomu pro pravici byla typická snaha o zachování statu quo, upozadění role státu v ekonomice, podpora soukromého vlastnictví výrobních prostředků či snižování daní. Britská pravice obecně považovala nerovnost za přirozenou a kladla namísto rovnosti důraz na autoritu a řád (Watts 2006: 235). V posledních dekádách (zvláště od nástupu *New Labour* v 90. letech) však došlo ke smazávání rozdílů mezi levicovou a pravicovou politikou. Labouristé se posunuli v rámci výše naznačené osy levice–pravice do středu, kde tradičně působí liberálové. Ideologická vzdálenost mezi stranami se tím snížila a rozdíly nejsou tak markantní jako v minulosti. Přesto však lze vymezit základní principy, na nichž stojí program hlavních britských politických stran.

Konzervativní strana prošla z hlediska programatiky značným vývojem. Z původně rojalistické strany odmítající liberalismus je dnes stranou nezpochybňující liberální a pluralitní charakter britské politiky. Ze strany spojené se zájmy aristokracie se stala subjektem otevřeným v zásadě jakémukoli voliči bez ohledu na jeho socioekonomický či jiný status. Do základní ideové výbavy strany dlouhodobě patří

důraz na právo a pořádek, upřednostňování svobody před rovností či britský patriotismus (Watts 2006: 237). Strana se dlouhodobě vyznačuje svou obezřetností vůči systémovým změnám. V poslední době strana tuto svou nálepku potvrdila například obezřetnými postoji k regionální decentralizaci či odmítáním změny volebního systému pro parlamentní volby. Přes tento základní rys však strana prokazuje svou přizpůsobivost – jinak by se jí nemohlo dařit udržovat si pozici jedné ze dvou nejsilnějších britských stran v měnících se společenských, ekonomických a zahraničněpolitických podmínkách. Na postojích konzervativců lze názorně demonstrovat výše zmíněný pragmatický charakter britské politiky. Strana v průběhu 20. století postupně zmírňovala rigoróznost své ideologie a začínala naplňovat rysy tzv. *catch-all* strany³⁹. Jistou výjimkou v tomto trendu představuje období, kdy konzervativce vedla Margaret Thatcherová, která v rámci své koncepce Nové pravice pracovala s osobní odpovědností, silným důrazem na soukromý sektor a trh či nízké zdanění. V posledních letech lze pak sledovat vnitřní rozštěpení konzervativců na tradicionalisty a sociální liberály (Watts 2006: 238). Zatímco sociální liberálové hlásají větší otevřenost, tradicionalisté kladou důraz na roli autority, rodinných hodnot a náboženství.

Strana práce byla od svého vzniku v roce 1900 zaměřena na obhajobu zájmů dělníků. Oficiální ideologií strany byl socialismus, výmluvně hovořil zejména čl. 4 stanov, kde strana za svůj cíl označovala společné vlastnictví výrobních prostředků, jinými slovy hlásala znárodnění. Právě tento článek se stal symbolem jisté programové rigidity strany. K jeho změně došlo v rámci přijetí konceptu *New Labour* po nástupu Tonyho Blaira do funkce lídra strany. Článek 4 byl nově zformulován, v současnosti obsahuje závazek k obhajobě hodnot rovnosti, tolerance, respektu atd. Stranu práce před nástupem Tonyho Blaira bylo možné zařadit jednoznačně do rodiny socialistických stran – program strany se dlouhodobě vyznačoval tendencí ke zvyšování daňové zátěže, obhajobou nominální rovnosti, rezervovaností vůči evropskému integračnímu procesu. Strana dlouhodobě cílila především na nízkopříjmové skupiny obyvatelstva, byl postupně svůj program otevírala širšímu spektru voličů. K zásadnímu otevření však došlo až s nástupem Tonyho Blaira do funkce předsedy.

Blair postavil svůj koncept *New Labour* na akceptaci principů liberální ekonomiky v kombinaci s prosazováním svobody příležitostí, podporou evropského integračního procesu, kontrolou výše státních výdajů, nezvyšováním přímých daní a pragmatickým náhledem na podobu sociálního systému.

Liberální demokracie vznikla v 80. letech 20. století spojením Liberální strany a Sociální demokracie, a je tudíž pokračovatelem tradice liberálně orientovaných subjektů existujících v britském stranickém systému od vzniku moderního politického stranictví. Původní Liberální strana tvořila od zrodu moderního stranického systému jeden ze dvou hlavních pólů stranického systému. K proměně pozice strany došlo během první poloviny 20. století, kdy liberálové nedokázali adekvátně reagovat na nástup Strany práce. Liberálové v 19. století prosazovali pluralismus a otevření politického systému (například prostřednictvím zavedení všeobecného volebního práva), posléze se strana soustředila na obhajobu liberálních hodnot v čele se svobodou, tolerancí a důrazem na volný trh, což je základem jejich programu dodnes.

2.3.3. VOLEBNÍ PROCES A FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN

Volby do Sněmovny poslanců jsou jediným celostátním volebním aktem ve Spojeném království, což podtrhuje roli těchto voleb při vymezování britského stranického systému. Tento nejsledovanější volební proces vykazuje tradičně nejvyšší volební účast (ve srovnání s volbami do lokálních a regionálních samospráv či do Evropského parlamentu).

Soudobí politologové se v duchu tradice založené Mauricem Duvergerem zabývají otázkou vlivu volebního systému na podobu systému stranického. V těchto úvahách hraje příklad britských parlamentních voleb tradičně úlohu jednoho z typických příkladů využití a působení volebního systému prosté většiny. Volební systém prosté většiny známý v anglickém prostředí pod zkratkou FPTP (*The First Past the Post*) je v britském případě založen na existenci jednomandátových volebních obvodů, v jejichž rámci získá mandát ten z kandidátů, který v daném obvodu obdrží nejvyšší počet hlasů. Ostatní hlasy se do složení Sněmovny poslanců nijak nepromítnou, což přispívá ke značné

disproporcionálně výsledků,⁴⁰ kdy existují výrazné rozdíly mezi podílem strany na odevzdaných hlasech a jejím podílem na získaných mandátech (srov. Mitchell 2005: 164–169). V britském případě dochází k výrazné nadreprezentaci dvou největších stran. Naopak liberálové jsou disproporcionálností volebního systému nejvýrazněji poškozeni, na čemž nese vinu zejména rovnoměrná distribuce jejich podpory napříč volebními obvody. V tomto typu volebního systému je totiž zásadní, aby byli voliči strany co nejefektivněji koncentrováni v rámci volebních obvodů (více viz Curtice 2011: 624–628).⁴¹

Účast ve volbách je pro strany v současné době velmi nákladnou záležitostí a pro úspěšné zvládnutí kampaně jsou strany nuceny získat značné množství finančních prostředků. Politické strany ve Spojeném království jsou financovány především ze soukromých zdrojů. Nejvýznamnějšími příjmy jsou dary a členské příspěvky. Příjmy stran z veřejných zdrojů jsou omezené a v součtu nedosahují ani pětiny celkových příjmů politických stran.⁴² Státní příspěvky jsou v omezené míře vypláceny pouze stranám zastoupeným ve Westminsteru jako forma náhrady nákladů na činnost poslanců na parlamentní půdě. Součástí této kompenzace jsou náhrady opozici sloužící k finančnímu zajištění fungování stínového kabinetu a funkce lídra opozice (*House of Commons* 2006: 9–14). V praxi tak největší část veřejné podpory získává nejsilnější opoziční politická strana.⁴³

Absenci rozsáhlejšího systému veřejného financování politických stran lze podle Michaela Koše (2011: 177–178) připisat na vrub výrazné soutěživosti stranického systému. Podle jeho vysvětlení je obtížné zavádět či měnit režim státního financování politických stran jinak než konsenzuální cestou. Britské strany se koncentrují na úspěch při získávání podpory ze soukromých zdrojů a není v jejich zájmu přijmout omezení, která zpravidla doprovázejí zavedení státního financování (limity na výdaje v kampani či přísná transparentnost nakládání se získanými prostředky).⁴⁴

Zákonem o politických stranách, volbách a referendech z roku 2000 jsou zakázány dary ze zahraničí, výše anonymních darů je omezena na 200 liber a zveřejňování identity dárců je povinné u darů nad 5 tisíc liber. Platí rovněž celkové limity na výdaje v kampani – 20 milionů liber celonárodně a 30 tisíc liber na obvod (Koš 2011: 88).

2.3.4. SYSTÉM ZPROSTŘEDKOVÁNÍ ZÁJMŮ

Zájmové skupiny jsou nedílnou součástí demokratického politického procesu. Zájmové skupiny plní spolu s politickými stranami roli prostředníka mezi státem a společností.

V politickém systému Spojeného království není formálně upraveno zapojení konkrétních zájmových skupin do politického rozhodování. Pozice a role zájmových skupin se tudíž neodvíjí od psaného práva, ale je založena na efektivitě jejich strategií a společenské podpoře. Britský systém zprostředkování zájmů lze tudíž charakterizovat jako pluralitní.⁴⁵ Spojené království patří k modelovým příkladům pluralismu. V historii lze sice zaznamenat jisté pokusy o výraznější začlenění zájmových skupin do politického rozhodování, žádný z uvedených pokusů se však nestal trvalejším prvkem politického systému. Důvodem je zřejmě fakt, že obě hlavní politické strany v těchto návrzích akcentovaly jiné typy zájmových skupin (konzervativci zájmové skupiny podnikatelů, respektive zaměstnavatelů, labouristé odbory), přičemž po alternaci moci druhá z hlavních politických stran na spolupráci nenavázala.