

RECENZE A ANOTACE

QVORTRUP, Matt (ed.). The British Constitution: Continuity and Change. A Festschrift for Vernon Bogdanor

Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2013, 202 s. ISBN 9781782251941.*

Jan Kysela**

V roce 2013 se dožil sedmdesátky oxfordský profesor V. Bogdanor, podle počtu publikací soudě jeden z nejpilnějších analytiků britské ústavnosti posledních desetiletí. Jak je to v britské literatuře obvyklé, setkávají se v jeho díle ústavní právo s politickou teorií a politickou vědou. Pro nás je zajímavý i tím, že ve svém životopisu zmiňuje poradenství mj. české vládě. Zdá se sice, že to byla spíše vláda československá na samém počátku 90. let minulého století, ale jakési pojítka to je.

Mám-li hned v úvodu vypíchnout, co mi na knize přišlo nejzajímavější, nejsou to jednotlivé analýzy, ale upozornění na význam učitelů a intelektuálních mentorů obecně v britské politice, resp. připomínky jejich (vzájemného) vztahu k významným a úspěšným žákům. Takovým žákem Bogdanorovým byl premiér D. Cameron. Vzhledem k Bogdanorově zálibení v institutu referenda nelze vyloučit jeho působení v roli inspirace v nejzásadnější kapitole Cameronova veřejného působení... V kapitole o Blairově ústavní revoluci je připomenut obdobný, ba ještě intenzivnější poměr T. Blaira k R. Jenkinsovi, který nebyl univerzitním učitelem, ač léta působil jako kancléř oxfordské univerzity, avšak Blairovým „učitelem“ jako zkušený a vzdělaný politik byl beze sporu. Premiér jej jmenoval např. předsedou komise pro volební reformu.¹ Podobný vliv měl na Blaira rovněž jeho učitel D. Irvine, pozdější lord kancléř, jenž nicméně nakonec rezignoval kvůli sporu s premiérem o pokračování ústavních reforem. V našem prostředí bychom snad určitou dobu mohli najít ve vztahu J. Pospíšila a A. Gerlocha: plzeňský absolvent J. Pospíšil se k A. Gerlochovi opakovaně

* Recenze vznikla v rámci Progresu Q18 „Společenské vědy: od víceoborovosti k mezioborovosti“.

** Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc., Katedra politologie a sociologie, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha; Kancelář Senátu Parlamentu ČR / Department of Politology and Sociology, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic; Senate Chancellery of the Parliament of the Czech Republic / E-mail: kyselaj@prf.cuni.cz

¹ Českému čtenáři může být Jenkins znám jako autor vydařené biografie výrazného liberálního premiéra 19. století W. Gladstona a také jako oběť posměšků jízlivého britského historika P. Johnsona v úvodu knihy „Tvůrci“. Johnson na Jenkinsovi demonstruje nepřímou úměru mezi kreativitou a sběračstvím titulů a funkcí.

veřejně hlásil jako ke svému klíčovému a váženému učiteli a po té, co se stal v roce 2006 předsedou Legislativní rady vlády, z něj učinil svého zástupce.

Smísení mentorů akademických a politických je pro britské prostředí typické, protože dlouholetí aktivní politici tradičně patřili mezi nejlepší znalce a vlastně i spoluvůrce tamní ústavy. Právě oni formovali pocity nových generací politiků stran toho, co se sluší a má. Ani tato role u nás nebývá obsazena, možná tak ještě P. Pithartem. Věkem, vzděláním i zkušeností dobře vybavený K. Schwarzenberg je už mnohými vnímán jako příliš kontroverzní osoba na to, aby mohl efektivně působit jako učitel a arbitr patřičnosti.

Předchozí odstavec předznamenává ústřední téma knihy. Co zůstává z politické (historické, evoluční) britské ústavy po zásadních ústavních změnách přicházejících po roce 1997, kdy labouristé vyhráli volby s programem obšírné modernizace země? Přibylo psaných dokumentů přijímaných postupně, často bez širších konzultací. Přijat byl zákon o lidských právech, provedena byla devoluce, reformována Sněmovna lordů, zřízen Nejvyšší soud, modifikovány volební systémy, opakovaně užito referendum... Nezdá se přitom, že by to veřejnost nějak výrazněji vnímala. Toho si všímá v úvodu ke knize její editor M. Qvortrup.

První kapitola se jmenuje „The Changing Constitution in Context“; jejím autorem je D. Butler. Upozorňuje na to, že ústavou se (nejen v angličtině) může mínit leccos. V jednotlivých položkách si všímá proměn té britské oproti stavu zachycenému W. Baldwinem v parlamentní řeči v roce 1932. Začíná vlivem globalizace i členství v EU, jakož i klesajícím respektem k politikům a stejně tak slábnoucí vírou ve vládu. Místo nepsané ústavy máme před sebou řadu dokumentů, některé z nich jsou fakticky neodvolatelné. Tradiční soustředění moci v kabinetu je oslabováno různými tenzemi s oběma parlamentními komorami, oddělením soudní moci a nárůstem jejího aktivismu. Stejně tak centralizace vládnutí doznala změn kombinovaným účinkem členství v EU a devoluce. Méně vládne kabinet a více premiér, který kabinet méně často a na kratší dobu svolává. Oslabila se vládní solidarita, takže častěji vidíme úniky informací a náznaky distancování se ministrů, a to jak vůči kabinetu, tak vůči státním úředníkům, již se stávají viditelnějšími. Suverenita parlamentu se ve stále větší míře stává mýtem, klesá podíl velkých stran na volebních výsledcích apod. Britská ústava ve smyslu zřízení je tudíž jiná, aniž by však za sebou měla konkrétní moment, v němž se jinakost vyjevila nade vší pochybnost.

M. Finn a A. Seldon se v další kapitole věnují ústavním reformám po roce 1997. V krátkém čase byla provedena řada změn, občas přinášejících nezamýšlené důsledky. Devoluce nezastavila nacionalismus ani deziluze z postavení periferie vůči centru. Dílčí reforma Sněmovny lordů posílila vliv premiéra na její složení. Zákon o lidských právech aktivoval justici, jejíž asertivita bývá připodobňována politické opozici. Pro T. Blaira byla před volebním vítězstvím ústavní agenda základem spolupráce s liberálními demokraty, sám se soustřeďoval především na labouristickou sociální politiku. Podle obou autorů – historiků není nová britská ústava ani stabilní, ani stálá, ztratila ovšem kouzlo v očích politiků a stala se změnitelnou k dosažení nízkých politických cílů. Došlo k přesunům moci mezi elitami, občanům je však moc stejně vzdálená jako v roce 1997.

Vztahem ústavy a veřejnosti se ve třetí kapitole zabývá P. Riddell. Po roce 1945 nebyla ústavní reforma pro veřejné mínění nikdy mezi deseti nejvýznamnějšími tématy, ani labouristé kvůli ní volby v roce 1997 nevyhráli. Podceněno bylo promýšlení jak devoluce, tak dopadů členství v ES. Základy Blairovy ústavní revoluce pocházely z Charty 88, což byl projekt liberálních demokratů a různých levicových intelektuálů: k budoucímu premiérovi se jednotlivé komponenty dostaly skrze R. Jenkinse a D. Irvina (viz výše). Autor kapitoly svůj výklad uzavírá postřehem, že britská debata se vede o dílčích položkách, chybí však společný rámec. Můžeme dodat, že typické to bývá i pro diskuse české.

Editor knihy M. Qvortrup přispěl i výkladovou kapitolou, v níž se zaměřil na rozdílnost politické a právní ústavy. Tradiční britská politická ústava byla typická absencí soudního přezkumu zákonů, ukotvením v konvencích a institucionalizovaným systémem vlády většiny. Fungovala díky „logice patřičnosti“, jež velí chovat se gentlemany, i když to není v zájmu konkrétního aktéra. Hlavním korektivem radikální politiky tu bylo vědomí možného zvrácení jakéhokoli politického kursu. Opozice je příští vládou; dokud je opozicí, vyzývá vládu k ritualizovaným konfliktům a působí jako ventil křivd. Od 70. let 20. století se začalo zdát, že mechanismy politické ústavy nemusejí být dostatečné. Vidět je to třeba na pozici lorda kancléře, jenž byl členem kabinetu, předsedou Sněmovny lordů i nejvyšším soudcem. Kumulace funkcí by nemusela vadit, kdyby ovšem někteří z lordů kancléřů, třeba i vyhranění straníci, reálně nepůsobili jako aktivní soudci. Dále si autor všímá soudců a jejich role při ochraně základních práv, jež ve Spojeném království představuje politikum kvůli vtažení štrasburského systému do vnitrobritských poměrů.

Následuje kapitola profesorky D. Oliver „The Politics-Free Dimension to the UK Constitution“. Podle autorčina soudu je britská ústava stále dominantně politická, až na řídké výjimky jsou soudci zdrženliví (M. Qvortrup v předchozí kapitole je naopak vinil z aktivismu). Není ovšem politika jako politika. „Špatná politika“, představovaná korupcí, patronáží, prosazováním stranických zájmů, vedla k zasetí nedůvěry v politiku. Důsledkem bylo zřizování různých nezávislých agentur, které jsou sice možná profesionální, trpí však problémem (ne)odpovědnosti. Ve zbytku kapitoly jsou zkoumány instituce a dokumenty sloužící k potlačení „špatné politiky“: standardy jednání poslanců i ministrů, včetně vztahů k jejich volebním obvodům, administrativní tribunály, komisař pro jmenování představitelů veřejných institucí, nezávislost centrální banky, statistického úřadu nebo úřadu pro rozpočtovou odpovědnost. Zahrnuto je též několik judikátů vystavěných na zásadě, podle níž veřejná moc slouží veřejným účelům, a nikoliv politické korupci: na jedné straně to může chránit poslance před vlivem sponzorů, na straně druhé zneplatnit rozhodnutí místních samospráv. Místo kultury autority se prosazuje kultura justifikace.

Šestá a sedmá kapitola, jejichž autory jsou D. Feldman a J. Jaconelli, pojednávají o ústavních konvencích. V první z nich se rozebírá Diceyho klasické vymezení z 19. století, poukazuje se na základ konvencí v ústavní tradici a zkoumají se příklady. Na konvencích je založena existence kabinetu, vztah monarchy a premiéra, činnost opozice, detaily de-

voluce apod. Podle G. Marshalla, přední postavy britské ústavní teorie, je nejzjevnější ústavní konvencí to, že parlament neužívá svou suverénní moc utlačovatelsky či tyransky. Prostor pro konvence se však v britské ústavní praxi postupně zmenšuje, a to kvůli slábnutí porozumění pro to, co se má či nemá dělat, jež se promítá ve výslovných regulacích. V druhé z kapitol tohoto tematického souboru se poukazuje na dvě badatelské linie, jež spočívají buď v důrazu na roli konvencí, anebo na zjištění jejich existence. Pěkně je líčeno ustálení konvence premiéra pocházejícího z Dolní sněmovny či proměna podmínek rozpuštění téže sněmovny.

S. Tierney zasvětil svůj příspěvek vývoji skotské devoluce od 70. let minulého století. Předjímá jím kapitolu R. Gordona o parlamentní suverenitě, resp. jejích limitech z pozic common law. Podle jeho soudu se ve Velké Británii rýsuje něco jako konkordát parlamentu a soudů.

R. Blackburn zkoumá v desáté kapitole vývoj monarchie za panování královny Alžběty II. Panovník jako instituce evidentně zeslábl, ač se královna zvláště v posledních dvou dekáдах těší mimořádné popularitě. Pro řadu Britů ovšem není monarchie jako taková příliš důležitá, je tedy křehká, a to má sloužit jako určité výkladové vodítko. Autor se proto ke sporům o tzv. reziduální diskreci (např. při rozpuštění parlamentu) staví tak, že ji královna podle jeho soudu spíše nemá, musí tedy následovat rady premiéra bezvýhradně. Stejně tak se domnívá, že nemá být mediátorem ani v čase krizí. Nakonec se zabývá v roce 2013 aktuálními a nakonec schválenými změnami v řádu nástupnictví a v režimu královských sňatků (rovnost pohlaví, možnost sňatku panovníka s osobou katolického vyznání, redukce počtu členů královské rodiny, jejichž sňatek vyžaduje souhlas královny).

Poslední kapitolou se dostáváme na evropský kontinent, neboť D. Baranger nás seznamuje s postavením a judikaturou Ústavní rady. Všimá si zavedení předběžné otázky, úsporného stylu rozhodnutí na bázi dedukce z právních pravidel i rezervovanosti vůči politickým argumentům. Jenže, jak autor podotýká, „ústavní principy jsou zřídka něčím jiným než rekonfigurovanou politikou“, tedy sporem o vnímání obecného dobra. Také proto bychom měli rozvíjet metodologii určování toho, co je v rozhodnutích ústavních soudů politické.

Recenzovaná kniha je vhodným dílkem do skládačky těch, které se vypořádávají se současným britským ústavním vývojem. Užitečná je nejen shromážděným objemem informací, ale i tím, jak se v jejich interpretaci jednotliví autoři liší. Pěkné je i to, jak se vztahují k oslavenci, který je tak vlastně v každé z kapitol knihy přítomen. A pokud jde o nás, máme sice zafixováno, že mezi britskou ústavou a ústavami kontinentální Evropy jsou zásadní koncepční rozdíly, při pojmání ústavy jako faktického zřízení však už tak zřetelnými být nemusejí. Týká se to zvláště dynamiky v chápání a prosazování rolí jednotlivých osob a institucí. Někdy se zdá, že druhotné je to, jak jsou role nastaveny ústavní úpravou nebo ústavní tradicí, není-li tu vůle celého institucionálního soukolí takové nastavení udržovat a vynuocovat.