

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Johana Kudrnová

**Role britského panovníka v ústavních
krizích**

Bakalářská práce

Praha 2014

Autor práce: **Johana Kudrnová**

Vedoucí práce: **Mgr. Jan Váška**

Rok obhajoby: 2014

Bibliografický záznam

KUDRNOVÁ, Johana. *Role britského panovníka v ústavních krizích*. Praha, 2014. 51 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Jan Váška.

Abstrakt

Britský panovník plní ve vztahu ke státoprávnímu uspořádání své země dvě role, roli reprezentativní a roli výkonnou. Role výkonná je často upozaďována, ačkoliv se z hlediska potencionálního dopadu na chod státu jedná o roli jednoznačně důležitější. Britský panovník zůstává i v 21. století hlavou exekutivy, součástí legislativy a zdrojem judikativy. Prostřednictvím tzv. královských prerogativů vykonává svou reziduální moc. Vývoj ústavních zvyklostí sice panovníkovy pravomoci delegoval na ministerského předsedu, potažmo ministry jednotlivých rezortů, reálná možnost kolize mezi vůlí panovníka a vlády ovšem zůstává odkazem na specifičnost britského právního systému. Práce na základě analýzy ústavních krizí z let 1910-1911, 1913-1914 a 1931 předkládá argumenty podporující hypotézu, jež tvrdí, že povinnost panovníka jednat na radu ministerského předsedy není výlučná. Pokud by se země dostala do bezprostředního ohrožení, panovník by byl oprávněn jednat dle svého vlastního uvážení i v případě, že by jeho postoj nekorespondoval s postojem ministerského předsedy.

Abstract

British monarch performs two roles in a relation to the land's form of government. These can be characterised as a dignified role and an efficient role. The latter is often sidelined even though it is undoubtedly more important in terms of potential impact on state functioning. British monarch remains the head of the executive, part of the legislature and source of the judiciary even in the 21st century. He performs his residual powers by means of so called royal prerogatives. The fact that development of constitutional convention delegated these prerogatives to the prime minister and other members of the Cabinet does not at the same time preclude a possibility of collision between the will of the monarch and the prime minister. This problem relates to the

uniqueness of the British law system. Through the analysis of constitutional crises which occurred between 1910-1911, 1913-1914 and in 1931 this thesis argues that the duty of the monarch to act strictly according to the advice of the prime minister is not exclusive. If the country was in an imminent danger the monarch would be allowed to act solely according to his own judgement even if this judgement was not shared by the prime minister.

Klíčová slova

Královské prerogativy, Jiří V., Zákon o parlamentu 1911, irské Home Rule, národní vláda 1931

Keywords

Royal prerogatives, George V, Parliament Act 1911, Irish Home Rule, National Government 1931

Rozsah práce: 84 739 znaků

Prohlášení:

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby byla práce zpřístupněna pro studijní a vědecké účely.

V Praze dne 15. května 2014

Johana Kudrnová

PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Jméno: Johana Kudrnová

E-mail: johanakudrnova@seznam.cz

Semestr: LS

Akademický rok: 2012/2013

Název práce: Role britského panovníka v ústavních krizích

Předpokládaný termín dokončení (semestr, školní rok): LS 2013/2014

Vedoucí bakalářského semináře: doc. PhDr. Michal Kubát PhD.

Vedoucí práce (není povinné): Mgr. Jan Váška

Zdůvodnění výběru tématu práce (5 řádek):

Motivy napsání této práce spočívají v obecně nízkém povědomí o fungování britského ústavního systému, jenž napříč dějinami prodělal velmi málo změn a dodnes deleguje relativně velké množství legislativních a exekutivních pravomocí na nikým nevolenou osobu, tj. dědičného panovníka. Práce se zaměřuje na analýzu výkonné role panovníka, která bývá často upozadována, ačkoliv se z hlediska dopadu na chod státu jedná o důležitější roli, než je role reprezentativní.

Předpokládaný cíl (5 řádek):

Cílem práce je potvrdit tvrzení, že absence psané ústavy a trvajících platnost tzv. královských prerogativ poskytnou britskému panovníkovi větší reálnou moc, než o jaké se obecně hovoří. Hypotéza bude aplikována na tři typy ústavních krizí, které byly vybrány s ohledem na využitelnost zmiňovaných prerogativ v současnosti. Práce vysvětluje důležitost role Jiřího V. v těchto krizích během let 1910-1911, 1913-1914 a 1931. Dále dokazuje, že rozhodnutí monarchie mohlo zcela zásadně ovlivnit politické dějiny i ve 20. století.

Základní charakteristika tématu (10 řádek):

Práce zkoumá domácí politické dějiny Velké Británie. Věcná podstata práce se opírá o organický vývoj nepsané ústavy a roli panovníka v ní. Za základní dokument je v tomto ohledu považována Listina práv z roku 1689, která definovala královská prerogativa jako pravomoci panovníka, jež teoreticky nepodléhají žádnému omezení. S prohlubující se tradicí parlamentní monarchie začala být osoba panovníka během 18. a 19. století vnímána jako pouhý symbol jednoty země a jejího sepětí s historií. Tento předpoklad je však vzhledem k trvajícím platnostem královských prerogativ zavádějící. Role britského panovníka v ústavních krizích je zkoumána na třech případech z počátku 20. století. Důraz je kladen na formální (královská prerogativa) i neformální nástroje (tzv. Bagehotova trojice práv) panovníkových zásahů. Předpokladem obhajitelnosti teze o panovníkovi jako teoreticky nejvyšší instanci výkonné moci je výklad znalců ústavního práva, který vylučuje zaniknutí prerogativ v důsledku dlouhodobého neužívání.

Předpokládaná struktura práce (10 řádek):

Práce je rozdělena na dvě základní části. První – teoretická část se věnuje historickému vývoji role britského panovníka a teorii královských prerogativů, prostřednictvím nichž monarcha vykonává svou moc. Druhá – deskriptivně-analytická část postupně popisuje průběh ústavních krizí v letech 1910-1911, 1913-1914 a 1931 a zaměřuje se na motivy jednání nejdůležitějších aktérů krizí. Důraz je především kladen na vysvětlení role panovníka. Postupně je zachycen jeho vliv na průběh krize a v závěru je zhodnoceno jeho přispění k řešení každé jednotlivé krize. Závěr práce problém zobecňuje a vysvětluje soudobý přesah tématu. Na základě poznatků ústavních znalců a historiků poté zhodnocuje, zda by v budoucna mohla nastat situace, ve které by byl panovník nucen zasáhnout, stejně jako během ústavních krizí počátku 20. století.

Základní literatura (10 nejdůležitějších titulů):

Walter Bagehot a Miles Taylor, *The English Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

L. L. Blake, *Sovereignty: Power Beyond Politics* (London: Shephard-Walwyn, 1988).

Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

A. W. Bradley a K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (London: Pearson, 2007).

Robert Ensor, *England 1870-1914 (The Oxford History of England)*(Oxford: Oxford University Press, 1985).

Roy Jenkins, *Asquith* (London: Collins, 1986).

Andrew Marr, *The Diamond Queen: Elizabeth II and Her People* (London: Pan Macmillan, 2011).

Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Ithaca: Cornell University Press, 1940).

Harold Nicolson, *King George V: His Life and Reign* (London: Pan Books Ltd., 1952).

J.P. Taylor, *English History 1914-1945 (Oxford History of England)* (Oxford: Oxford University Press, 1986).

Podpis studenta a datum

Schváleno

Datum

Podpis

Vedoucí bakalářského semináře

Garant oboru

Obsah

1. Úvod	2
1.1. Struktura práce a metodologický postup.....	3
1.2. Kritika literatury.....	4
2. Úvod do problematiky	6
3. Monarcha v kontextu britských dějin	9
3.1. Instituce monarchie.....	9
3.2. Britská monarchie do roku 1689.....	11
3.3. Zvykové právo.....	13
3.4. Britská monarchie po roce 1689.....	14
4. Královské prerogativy	17
4.1. Koruna jako zdroj moci panovníka.....	17
4.2. Rozpuštění parlamentu a schvalování zákonů.....	20
4.3. Jmenování ministrů.....	21
4.4. Osobní tajemník.....	21
5. Ústavní krize 1910-1911	22
5.1. Lidový rozpočet Lloyda George.....	22
5.2. Jiří V.....	24
5.3. Parliament Act.....	25
5.4. Listopadový příslib.....	27
5.5. Reflexe panovnickovy role v ústavní krizi 1910-1911.....	28
6. Ústavní krize 1913-1914	29
6.1. Třetí Home Rule Bill a pozice jednotlivých stran.....	29
6.3. Konference v Buckinghamském paláci.....	33
6.4. Reflexe panovnickovy role v ústavní krizi 1913-1914.....	35
7. Ústavní krize 1931	35
7.1. Mayova zpráva.....	35
7.2. Národní vláda.....	37
7.3. Odstoupení od zlatého standardu.....	38
7.4. Reflexe panovnickovy role v ústavní krizi 1931.....	39
8. Závěr	40
Summary	42
Seznam použité literatury	43

1. Úvod

Základním tématem, jež si dává práce za úkol zpracovat, je nástin potenciálu reálné moci britského panovníka ve 21. století. Motivy napsání této práce spočívají v obecně nízkém povědomí o fungování britského ústavního systému, jež napříč dějinami prodělal velmi málo změn a dodnes deleguje relativně velké množství legislativních a exekutivních pravomocí na nikým nevolenou osobu - tj. dědičného panovníka.

Na podkladě sledování vývoje role britského panovníka během posledních třinácti století je možné podrobně pozorovat reálný úpadek monarchova vlivu, nikoli však jeho pravomocí, obecně označovaných jako tzv. královské prerogativy. Většina těchto prerogativů je ve 21. století vykonávána demokraticky zvolenou vládou, jinak řečeno panovník se při jejich výkonu striktně řídí pokyny vlády. Tato praxe ovšem sama o sobě neumenšuje reálnou moc britského monarchy, jež jako jediná oprávněná osoba svolává a rozpouští parlament, jmenuje ministry a připojuje podpis k veškerým legislativním úkonům parlamentu. Faktor nepsané ústavy zároveň vytváří prostředí, kdy je ústavnost či neústavnost jednotlivých kroků panovníka nebo vlády nejednoznačná.

Na základě těchto premis může i ve 21. století dojít ke sporům mezi panovníkem a právoplatně zvolenou vládou. Panovník se může velkou měrou podílet na průběhu ústavních krizí, panovníkova rozhodnutí mohou ovlivnit jejich výsledek. Jako rámec pro dokazování této hypotézy slouží analýza tří ústavních krizí z počátku 20. století, na jejichž průběhu a řešení se významně podílel král Jiří V., a jejichž okolnosti vzniku jsou v dnešní době stále replikovatelné. Hlavní oporu argumentace tvoří tvrzení historiků a znalců britského ústavního práva, kteří vylučují zánik práva na aktivní užívání královských prerogativů panovníkem.

Práce si dává za cíl odpovědět, kdy a za jakých okolností může panovník navzdory historickému uzu jednat proti vůli ministerského předsedy. Dále na základě rozboru jednotlivých krizí vysvětluje podstatu role panovníka v systému brzd a protiváh a pojmenovává hrozby hypotetického zneužití prerogativů vládou nebo samotným panovníkem. Závěr práce nabízí prostor pro pozměnění obrazu, jaký si většinová společnost vytváří o konstitučním panovníkovi a jeho roli ve 21. století.

1.1. Struktura práce a metodologický postup

Práce se ve svém základu dělí na dvě srovnatelně rozsáhlé části, teoretickou a deskriptivně-analytickou. Teoretická část sestává ze tří na sebe navazujících kapitol, je poměrně rozsáhlá, jelikož pro správné pochopení ústavních krizí, předkládaných ve druhé části práce, je nutné znát relativně podrobný dějinný i ústavní kontext problematiky. Jako první je řazen *Úvod do problematiky*, jenž téma uvádí do současného kontextu vlády Alžběty II.. Vysvětluje povahu vztahu mezi tzv. reprezentativní a výkonnou rolí konstitučního panovníka a upozorňuje na základní paradox zdůrazňování symbolické roviny instituce na úkor roviny praktické. Druhá kapitola s názvem *Monarcha v kontextu britských dějin* zkoumá širší historické souvislosti, v jejichž důsledku se vyvíjely pravomoci panovníka, stejně jako jeho reálná moc a vliv na chod dějin. V základních bodech jsou zde postiženy všechny významné změny od dob Alfréda Velikého po dobu vlády Viktorie I.. Zvláštní pozornost je pak věnována roku 1689, který je ve vývoji od absolutistického ke konstitučnímu pojetí vlády panovníka vnímán jako zlomový. V rámci kapitoly je v neposlední řadě kladen důraz na sledování linie filosofické obhajoby panovníkovy moci. Kapitola představuje základní koncepty raně novověkých a moderních myslitelů, které se soustředí jak na instituci monarchie jako státoprávního zřízení, tak na osobu dědičného monarchy. Poslední ze tří teoretických kapitol s názvem *Královské prerogativy* se věnuje pravomocem britského panovníka tak, jak jsou definovány nepsanou ústavou Velké Británie. Podrobněji jsou v teoretické rovině představeny prerogativy, které se týkají působení panovníka na vnitropolitické záležitosti a které na konkrétních případech práce zkoumá ve své druhé části. V rámci obou hlavních teoretických kapitol jsou na četných místech zdůrazňovány historické precedenty užívání prerogativů, jelikož se na ně práce později odkazuje při podrobném zkoumání ústavních krizí začátku 20. století.

Deskriptivně-analytická část práce je taktéž rozdělena na tři kapitoly, jež jsou řazeny chronologicky. Postupně je v každé z kapitol popsán průběh ústavních krizí z let 1910-1911, 1913-1914 a 1931. Hlavní pozornost je zde věnována motivům jednání všech stran účastnících se konfliktu a toho, jak ovlivňovaly postoje krále Jiřího V., jenž byl nucen reagovat v maximální možné shodě s obecně přijímaným výkladem ústavy. V každé z kapitol jsou zdůrazněny konkrétní kroky panovníka, které určily povahu průběhu krize i podíl na jejím řešení. Analytickou rovinu každé z kapitol představují

podkapitoly reflexí zkoumaných krizí. Tyto části nabízejí zasazení krizí do současného kontextu, případně naznačují, co by mohlo zemi v současnosti dovést do podobných ústavních nesnází.

Metodologický postup práce využívá historické metody. Na pozadí teoretického úvodu jsou pomocí deskripce představeny události, jež jsou následně autorem interpretovány. Jedná se o kompilaci, na níž se podílí poznatky získané prostřednictvím sekundární literatury, podrobněji popsané v následující podkapitole. Deskriptivně-analytická část práce využívá tři případových studií, na jejichž základě je zkoumána hlavní hypotéza práce. Za tímto účelem byly vybrány tzv. vlivné případové studie.

1.2. Kritika literatury

Vzhledem k až na jednu výjimku výhradně zahraniční provenienci vybraných zdrojů je třeba zmínit, že původní české publikace ani překlady anglických titulů věnujících se tématu role britského panovníka v ústavních krizích v podstatě neexistují. Na problém s nedostatečnou hloubkou potřebných informací lze však narazit i u zahraničních publikacích obecnější povahy. Z tohoto důvodu není počet zdrojů stejně vysoký jako u témat věnujících se novější historii, zdroje jsou ovšem vybrány pečlivě, odpovídají požadavku na nezaujatost autorů a vysokou odbornost.

Kromě četných biografí Alžběty II., které se v poslední době objevují na trhu u příležitosti šedesátého výročí nástupu panovnice na trůn, stojí téma role konstitučního monarchy v parlamentním systému spíše na okraji zájmu odborné literatury. Publikace populárně-naučné literatury nabízejí základní orientaci v historických kontroverzích spojených s panovníkovou osobou, nikoliv však hlubší pochopení fungování královských prerogativů. Pro dokreslení významu reprezentativní role panovníka, které se tato práce pouze dotýká, je ale tato literatura dostačující. Za výjimečně zdařilou lze označit publikaci *Monarchy Matters* od Petera Whittlea, *On Royalty* Jeremy Paxmana a *The Diamond Queen* známého politického komentátora Andrew Marra.

Pro účely práce se staly zcela základními a nepostradatelnými publikace profesora londýnské King's College Vernona Bogdanora. Práce z nich čerpá v teoretické i deskriptivně-analytické části. V monografii *The Monarchy and the Constitution* a znovu v syntéze *The British Constitution in the Twentieth Century*, na které spolupracoval s profesorem ústavního práva Rodney Brazierem, zkoumá Bogdanor

všechny historické i současné aspekty vztahu mezi ústavou a panovníkem. Mimo základní přehled ústavní historie zde lze nalézt také nezaujatý popis ústavních krizí, ke kterým došlo ve 20. století. Hodnocení ústavního experta Bogdanora byla spolu s ohledem na pravděpodobnost opakování obdobné krize klíčem k vybrání tří nejvhodnějších ústavních krizí, které jsou analyzovány v druhé části práce. Vzhledem k povaze tématu a relativnímu nedostatku odborné literatury, která by dostatečně podrobně zkoumala události více než sto let staré a mající mizivý dopad mimo Velkou Británii, je Bogdanorova publikace velmi cenným zdrojem informací.

Kapitola věnující se historickému kontextu tématu je uvozena shrnutím původního díla francouzského politika a historika Françoise Guizota *General History of Civilization in Europe*. Guizotova práce je vhodná pro vysvětlení základních principů fungování instituce monarchie a důvodů, proč k tomuto státoprávnímu zřízení Velká Británie inklinuje. Ze stejných příčin je zařazena také *The English Constitution* britského znalce ústavního práva 19. století Waltera Bagehota, jejíž charakter je dnes v Británii prakticky kanonický. Dále kapitolu doplňují odkazy na teoretické pasáže práce L. L. Blakea *Sovereignty: Power Beyond Politics*, která zeširoka líčí kořeny suverénní moci panovníka, přičemž mnohé citace raně novověkých myslitelů pochází právě z této publikace. Faktografická část kapitoly čerpá z prací Bogdanora, některé historické epochy jsou pak pokryty pracemi dalších autorů. U Stuartovského období se jedná o práci *Constitutionalism: Ancient and Modern* profesora Cornellské univerzity Charlese H. McIlwain a u postihu vlády královny Viktorie I. o příspěvek *The Invention of Tradition* profesora Princetonské univerzity Davida Cannadinea ve sborníku prací zabývajících se významem rituálů v britské monarchii. Využití poznatků D. Cannadinea umožnilo práci lépe postihnout období, kdy došlo k zásadnímu obratu ve vztahu mezi vládou a panovníkem.

Kapitola zaměřující se na teorii královských prerogativů primárně čerpá ze dvou klasických učebnic studentů britského práva, rozsáhlých publikací *Constitutional and Administrative Law* autorů Bradleyho a Ewinga a *Constitutional & Administrative Law* Hilaire Barnetta. Kromě toho, že jsou tyto práce nanejvýš důvěryhodným zdrojem informací, poskytují také velmi cenné citace dobových právníků, které byly v práci použity a slouží jako základní opora dokazování vytyčené hypotézy.

Druhá část práce věnující se historiografickému popisu a analýze jednotlivých ústavních krizí čerpá primárně z oficiální biografie Jiřího V. *King George V: His Life*

and Reign, jež byla publikována v roce 1952 sirem Haroldem Nicolsonem. Autor zde čerpá z povětšinou primárních zdrojů, jako jsou deníky krále, ministerského předsedy H. H. Asquitha, osobních tajemníků panovníka lorda Knollyse a lorda Stamfordhama, dále pak korespondencí mezi zmíněnými osobami, dokumenty publikovanými vládou apod.. Dále se kapitola odkazuje na biografii liberálního ministerského předsedy H. H. Asquitha napsanou významným politikem a historikem Royem Jenkinsem. Výpovědní hodnota četných citací je podobně cenná jako u biografie panovníka, navíc publikace podrobně zaznamenává pohled opačné strany konfliktu. Pro zachování objektivity jsou zdroje doplněny o dvě publikace z edice *The Oxford History of England*, konkrétně o XIV. a XV. díl, mapující období let 1870-1914, respektive 1914-1945. Pro doslovné citace Zákona o parlamentu z r. 1911 byla použita publikace *Moderní dějiny státu a práva v dokumentech: státy západní Evropy a USA* editora Pavla Matese.

2. Úvod do problematiky

“Kromě jiných věcí, by královna mohla rozpustit armádu... mohla by uzavřít mírovou smlouvu a obětovat Cornwall, vyhlásit válku za dobytí Bretaně. Kteréhokoliv občana Spojeného království, muže i ženu, by mohla povýšit do šlechtického stavu; z každé farnosti ve Spojeném království by mohla udělat 'univerzitu'; mohla by propustit většinu státních zaměstnanců; mohla by omilostnit všechny pravomocně odsouzené. Královna by mohla prostřednictvím prerogativ zmařit všechny činy vlády; mohla by zostudit národ špatnou válkou či mírem; a propuštěním pozemních i námořních obranných složek by mohla zemi ponechat nechráněnou před útoky cizích států. Proč se nebojíme, že něco podobného udělá?”¹

Walter Bagehot, Anglická ústava

Tento rozsáhlý, ne však úplný, výčet reálných pravomocí britského panovníka sepsal teoretik britského ústavního práva Walter Bagehot v druhé polovině 19. století. Ve své době poukazoval na absurditu systému, jež propůjčuje výkonnou moc nikým nevolené osobě. Zdůrazněním širokých pravomocí panovníka však zároveň osvětlil prapodstatu

¹ Walter Bagehot, *The English Constitution* (Boston: Little, Brown and Company, 1873), 31-32.

systemu britské konstituční monarchie, jež zůstává bez většího povšimnutí laické i odborné veřejnosti nezměněna dodnes.

Vzhledem k raritě nekodifikované ústavy zaujímá britský panovník zcela zvláštní postavení v politické struktuře demokratického státu. V konstitučních monarchiích se psanou ústavou je role panovníka jasně definována. Jako příklad může sloužit Nizozemsko či Španělsko, kde dějinný vývoj monarchu zcela zbavil spolurozhodovacích pravomocí a přisoudil mu roli striktně reprezentativní a symbolickou. Oproti tomu britský panovník ve 21. století stále disponuje nepsaným penzem tzv. královských prerogativů, které jej opravňují odmítnout podepsat jakýkoli vládou předložený zákon, rozpustit parlament a vyhlásit nové volby² nebo propustit kteréhokoliv ministra včetně ministerského předsedy.³

Tento hyperbolicky pojatý výklad výkonné moci britského panovníka⁴ poskytuje vhled do logiky systému a základ pro analýzu situací, v nichž mohou být prerogativy uplatněny, reálná moc je však dnes samozřejmě značně omezena. Přesnost Bagehotovy úvodní formulace jasně popisuje vztah panovníka k ústavě. Pro hypotetický scénář používá explicitně kondicionál místo indikativu. Vyjadřuje tím fakt, že ačkoliv panovník všemi jmenovanými právy disponuje, reálná aplikace je vzhledem k podmíněnosti souhlasu premiéra, potažmo celého kabinetu, nepravděpodobná.⁵ U 95 procent úkonů exekutivy je panovník vázán radou ministerského předsedy a členů kabinetu, popřípadě jsou úkony vykonávány ministry samými.⁶ Přesto by bylo chybné označit britského monarchu jako impotentní symbol vlády či anachronismus.

Historické precedenty vrhají světlo na důležitost role panovníka v systému brzd a protiváh, který zabraňuje zneužití moci jednotlivými aktéry vlády. Odstranění výkonných funkcí monarchy by ve svém důsledku znamenalo poškození rovnováhy britské politické struktury. Důkazem efektivnosti tohoto systému je omezení přímých

2 V roce 2011 byl přijat tzv. Fixed-term Parliaments Act, jenž omezuje právo panovníka rozpustit v libovolnou chvíli parlament a vyhlásit nové volby na základě rady ministerského předsedy. Zákon byl schválen za účelem předejít zneužití moci vládnoucí stranou, nikoliv monarchou. 6. článek zákona potvrzuje panovníkovo výlučné právo rozpustit parlament dle platných legislativních podmínek. Čistá aplikace zákona je problematizována výjimkami jako je např. předčasné rozpuštění parlamentu, přičemž aktivní role panovníka se ve výjimečných případech může opět materializovat.

3 A. W. Bradley a K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (London: Pearson, 2007), 243.

4 Walter Bagehot rozlišuje mezi dvěma druhy panovníkovy moci, tj. výkonnou (efficient) a reprezentativní (dignified), přičemž reprezentativní začala nad výkonnou převažovat v průběhu vlády Viktorie I.

5 Vrchní státní zástupce Sir Robert Heath, 1627, citováno v Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Ithaca: Cornell University Press, 1940), 125.

6 Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 66.

zásahů panovníka do politiky v průběhu 20. století. Monarchova intervence byla v posledním století žádoucí jen v několika zvláštních případech, které budou předmětem zkoumání druhé části práce. Ministerští předsedové se obecně řídí pravidlem nestavět panovníka před kontroverzní rozhodnutí.

Ačkoliv pozornosti historiků, médií a veřejnosti dnes dominuje reprezentativní role panovníka, je nutné zdůraznit, že tato role není s konstituční monarchií nedílně spjatá.⁷ V důsledku společenských změn několika staletí sice převládla a odsunula do pozadí roli výkonnou, to samo o sobě ovšem nevylučuje, že v době ústavní krize by činy panovníka mohly mít stále přímý vliv na politické dění v zemi, tak jako tomu bylo v minulosti.⁸ Monarcha fakticky zůstává poslední výkonnou instancí v zemi. Tuto skutečnost podporují výklady znalců ústavního práva, které vylučují zaniknutí královských prerogativů v důsledku jejich dlouhodobého neužívání.⁹

Názorová neutralita se v průběhu 19. a 20. století stala hlavní charakteristikou panovníkova veřejného angažmá a také jeho hlavní zbraní. Striktní nezaujatost legitimizuje panovníkovu výkonnou i reprezentativní moc.¹⁰ Z nezaujatosti následně pramení rostoucí respekt k osobě monarchy, vyjadřovaný nejen v dobách společenské prosperity, ale i v dobách národní krize různé povahy, včetně krize ústavní. Skrytá autorita panovníka je dnes častěji uplatňována prostřednictvím tří základních práv, která stojí mimo formální královské prerogativy. Walter Bagehot je v Anglické ústavě opsal následovně: „*V konstituční monarchii, jako je ta naše, má panovník tři práva – právo na konzultaci, právo na povzbuzení a právo na varování. Panovník velkého ducha a moudrosti nepožaduje žádná jiná.*“¹¹ Bagehot zde naznačuje, že panovník moderní doby sáhne k užití prerogativů až jako k poslední možnosti, jak odvrátit narušení společenského řádu. Předtím se pokusí o vyvinutí tlaku nepřímého.

Současná panovnice Alžběta II. je považována za prvního zcela neutrálního panovníka v dějinách. Zprávy o jejím vlivu na politiku jsou velmi kusé, omezené na memoáry ministerských předsedů, ve kterých politici popisují pravidelné schůzky s královnou a jejich povahu. Přesto není vyloučeno, že archivy v budoucnu odhalí Alžbětiny intervence. Většina jejich předchůdců měla na veřejné záležitosti více vlivu,

7 Ibid., 78.

8 L. L. Blake, *Sovereignty: Power Beyond Politics* (London: Shephard-Walwyn, 1988), 100. viz. též Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, vii

9 Vernon Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 81.

10 Bogdanor, “The British Constitution in the Twentieth Century”, 76.

11 Walter Bagehot a Miles Taylor, *The English Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 99.

než se za dob jejich života předpokládalo.¹²

Během pravidelných schůzek s ministerským předsedou se podle dostupných informací Alžběta II. snaží spíše naslouchat, popřípadě pokládat doplňující otázky, než aby jakkoliv manipulovala premiérovými postoji a názory. Tony Blair i současný premiér David Cameron ponejvíce oceňují zkušenosti, které s nimi panovnice sdílela a sdílí. „*Neexistuje nikdo, kdo by měl o krizi lepší představu než ona. Jaké to je stát v jejím středu. Ujistí vás, že nebude trvat věčně, i když si v tu chvíli myslíte pravý opak. Je to někdo, kdo vám poskytne jasnou historickou perspektivu všech předchozích premiérství.*“¹³

Šedesát dva let vládnoucí Alžběta II. představuje poslední článek v řadě britských panovníků, kteří svými činy postupně měnili roli prisuzovanou monarchovi. Když v roce 1952 nastupovala na trůn, mluvilo se o nové alžbětinské době. Britové si do mladé královny promítali své naděje spojené se znovuzrozením a poválečnou obnovou.¹⁴ Během dalších desetiletí následovaly četné vzestupy a pády v popularitě královny i celého panovnického domu. V roce 2010 nicméně generální tajemník OSN Pan Ki-mun vyjádřil všeobecný názor veřejnosti, když královnu přirovnal ke „kotvě naší doby“.¹⁵ Přesto se za její symbolickou roli, která dospěla pomyslného vrcholu během oslav Diamantového jubilea v roce 2012, skrývá daleko závažnější role výkonná.

3. Monarcha v kontextu britských dějin

3.1. *Instituce monarchie*

Politická filosofie a snaha uvést do praxe co nejefektivnější způsob spravování lidské společnosti stojí v popředí zájmu lidí odedávna. Aristotelův *zoon politikon* ve své přirozenosti hledá legitimní suverenitu, jíž je ochoten poslouchat a řídit se jí. Tento univerzální fakt byl v průběhu dějin podrobován opakovanému zkoumání, různí myslitelé a různé národy nalézaly různé klíče k řešení otázky státoprávního uspořádání. Instituce monarchie v tomto hledání zaujímá privilegované postavení.

Podle Françoise Guizota, francouzského politika první poloviny 19. století, je

12 Bogdanor, “The British Constitution in the Twentieth Century”, 69-80.

13 Tony Blair citován v Andrew Marr, *The Diamond Queen: Elizabeth II and Her People* (London: Pan Macmillan, 2011), 13.

14 A.N. Wilson, *Our Times: The Age of Elizabeth II* (London: Arrow Books, 2009), 53.

15 Peter Whittle, *Monarchy Matters* (London: The Social Affairs Unit, 2011), 67.

instituce monarchie společnosti přirozená, není aplikovaná násilím ani náhodou.¹⁶ Guizotův současník, Walter Bagehot, pak na tuto myšlenku navazuje a vysvětluje příčiny historického úspěchu instituce. Monarchie je podle něj úspěšnou formou vlády, jelikož je širokým masám obyvatel dobře srozumitelná. Ve středu systému stojí jednotlivec, svrchovaný vládce, jehož vůle je uchopitelnější než vůle ústavy nebo mnoha volených zástupců.¹⁷

Suverénní panovník navíc často představuje logický symbol národa, ke kterému se lidé v dobách míru i války mohou upínat lépe než například k ústavě, jež stojí ve středu americké koncepce státu nebo historické tradici oslavované Francouzi či Iry.¹⁸ Národní sentimenty jsou zpodobňovány v hymnách. Ne náhodou se slova té britské soustředí výhradně na glorifikaci panovníka. Unikátní princip, jenž klade ochranu monarchy před jakékoli jiné zájmy státu, přetrvává v britské mentalitě po staletí. Bezpečí krále totiž zároveň garantuje bezpečí jeho poddaných.¹⁹ Winston Churchill platnost tohoto společenského rysu demonstroval na příkladu válečné výhry a prohry. „*Monarchie je neuvěřitelně užitečná záležitost. Když Britové vyhrají bitvu, svorně pěj God Save the King, když ji prohrají, vymění ministerského předsedu.*“²⁰

K dnešnímu typu konstituční monarchie, kde reprezentativní moc panovníka převládá nad výkonnou, však vedla dlouhá cesta. Většina historických monarchií patřila mezi monarchie absolutistické. Ačkoliv jsou Řekové a Římané oslavováni spíše jako vynálezci demokracie a republiky, počátek řeckého státu a konec římského je těsně spjat se zřízením monarchistickým. Na počátku řeckého rozvoje stál král – basileus, v dobách konečného rozkladu Římské říše císař. V obdobích, jež byla pro další bytí národů zásadní, společnost upřednostňovala instituci monarchie. Představa krále jako spolehlivého a spravedlivého činitele je zde jasně patrná.²¹ Na územích bývalé Říše římské se v následujících staletích vyvinuly různé typy monarchií. Barbarské na území dnešní Francie a v saské Anglii, imperiální v Ostrogótské říši, klerikální ve Španělsku. Žádná z nich v sobě však nenesla zárodky moderního typu monarchie, který se nakonec vyvinul z monarchie feudální.²²

16 François Guizot, *General History of Civilization in Europe* (New York: Appleton and Company, 1896), 243.

17 Bagehot, “The English Constitution”, 73.

18 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 64.

19 Bagehot, “The English Constitution”, 105.

20 Citováno v Whittle, “Monarchy Matters”, 62.

21 Bagehot, “The English Constitution”, 74.

22 Guizot, “General History of Civilization in Europe”, 255-261.

Feudální monarchie na evropském kontinentu dominovaly v období vrcholného středověku. Ačkoliv byla většina státních útvarů v této době stále vysoce fragmentovaná a reálnou moc nad jednotlivými panstvími nelze připisovat králi, ale jednotlivým lenním vlastníkům, role panovníka jako arbitra sporů a ochránce veřejného pořádku se začala zvětšovat. Moc a řád začaly být postupně spojovány s centrální vládou. Instituce feudální monarchie do sebe postupem času inkorporovala také znaky jiných typů monarchií, což posílilo její legitimitu. Zpodobňování panovníků jako božích posílů (klerikální monarchie), následovníků císařů (imperiální monarchie) či prvních aristokratů v zemi (volená monarchie) bylo pro další období typické.²³

3.2. Britská monarchie do roku 1689

Posledním článkem ve vývoji monarchie je monarchie konstituční, která se v Anglii definitivně etablovala na konci 17. století. Ani předchozí vývoj ovšem nemůže být opomenut, jelikož principy Listiny práv (Bill of Rights), definitivně ukončující staletí trvající spory o rozsah panovníkovy moci, mají své kořeny v institucích vrcholného středověku a raného novověku.

První dochované zprávy o regulaci panovníkovy suverénní moci pocházejí ze 7. století, kdy se začal scházet protoparlament neboli *witan*, vydávající zákony a podílející se na správě země. Alfréd Veliký tak později nejednal jako jediný arbitr spravedlnosti, ale byl nucen respektovat názory nejméně postavených magnátů v zemi zasedajících ve witanu.²⁴ Witan dokonce oficiálně panovníky země sám z královského rodu vybíral.²⁵ Informace o této raně středověké struktuře jsou omezené a nedají se považovat za první důkaz o jakékoli formě rozvíjející se zastupitelské demokracie, nicméně další historický vývoj na tuto instituci principiálně navázal. Normanští králové 11. a 12. století oficiálně zachovávali instituci zvanou *Commune Concilium*. Podobně jako později Yorkové, Lancasteři nebo Stuartovci však vládli v podstatě absolutisticky. Významný předěl nastal až na počátku 13. století za vlády Jana Bezzemka. Přijetí Magny Charty Libertatum v roce 1215 přichystalo půdu pro rozvoj konstitucionalismus v podobě, jak

²³ Ibid.

²⁴ Blake, "Sovereignty: Power Beyond Politics", 44.

²⁵ Harold Nicolson, *King George V: His Life and Reign* (London: Pan Books Ltd., 1952), 156.

jej známe dnes.²⁶

Magna Charta učinila panovníka poprvé v anglických dějinách právně odpovědného za své činy a své vládnutí, stejně jako byli za své činy odpovědní jeho poddaní. O tomto základním principu referoval v období po jejím vydání renomovaný právník Henry de Bracton: „*Král nesmí stát pod člověkem ale pod Bohem a pod zákonem, neboť zákon dělá krále králem.*“²⁷ I v dobách, kdy měla tato slova nesrovnatelně menší dosah než dnes a dohled rady dvaceti pěti baronů byl omezený, pramen panovníkovy moci už navždy spočíval v zákoně. Tím byla ve středověku argumentačně (ne prakticky) vyloučena možnost zneužití moci, jelikož panovník dle teorie pouze dohlížel na plynulou cestu dobra k úspěchu. Z této premisy vychází respektovaný princip panovníkovy neomylnosti, dnes stále platný díky praxi jednání panovníka na radu ministrů.²⁸

Rada dvaceti pěti baronů se postupně přetvořila v parlament, poprvé zasedající v roce 1295 za vlády Eduarda I. Míra vlivu parlamentu se napříště lišila dle síly daného panovníka. Silný vládce si většinou dokázal parlament naklonit a přesvědčit jej o správnosti vlastního názoru, nikdy jej už ale nemohl zcela obejít, především v otázkách týkajících se rozpočtu nebo výdajů na válku. V roce 1320 došlo k analogické situaci ve Skotsku, když baroni prostřednictvím Deklarace z Arbroath omezili pravomoci krále Roberta Bruce.²⁹

K nevyhnutelnému sporu o výklad anglického práva došlo až ve 40. letech 17. století za vlády Stuartovců. Zatímco Tudorovci byli schopní v praxi uplatnit svou autoritu ve stejné, ne-li větší míře, dokázali také udržet rovnováhu vztahu s parlamentem na ve své době standardní úrovni.³⁰ Jakub I. Stuart však na počátku 17. století začal zdůrazňovat tzv. princip “Z milosti Boží”, jenž měl jeho činům opatřit nadpřirozený, a tudíž neomylný charakter.³¹ Jednání jeho syna Karla I. začalo být o několik desetiletí později v tomto smyslu chápáno jako protiústavní. Narůstaly obavy z návratu k předchartovskému absolutismu. Člen Dolní sněmovny sir Benjamin Rudyard dokonce hrozil, že: „*Absolutní užívání prerogativů může pohltit nejen zákony, ale celý*

26 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 3.

27 Blake, “Sovereignty: Power Beyond Politics”, 10.

28 Ibid., 45. Není bez zajímavosti, že dříve toto závazné pravidlo ochraňovalo lid před blahovůlí panovníka, zatímco dnes chrání panovníka před odpovědností za přijaté kroky vlády (Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 66.).

29 Jeremy Paxman, *On Royalty* (London: Penguin Books, 2006), 162.

30 Ibid., 163.

31 Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 158.

*křesťanský svět.*³² Boj mezi panovníkem a parlamentem ovšem nebyl bojem mezi despotismem a svobodou. Spor se dotýkal stejného problému, na který naráží ústavní právníci i dnes. Na základě jaké právní normy je možné zpochybnit panovníkovu suverénní autoritu, pokud jsou královské prerogativy stále platné? Představovala v 17. století tuto normu Magna Charta? Skupina hájící nadřazenost Magny Charty nad královými prerogativy se ve své argumentaci pohybovala v právním systému, jenž na vrchol mocenské hierarchie stále stavěl panovníka. Obě strany disponovaly z ústavního hlediska solidními argumenty, a proto nebyly poprava Karla I. a nastolení republiky jediným možným výsledkem sporu.³³ K definitivnímu rozsouzení staletí trvajících boje o moc mezi parlamentem a králem došlo až v roce 1689 po odstavení přímé Stuartovské linie od moci a přijetí Listiny práv.

3.3. Zvykové právo

Předtím, než bude přiblížen vývoj britské monarchie po roce 1689, je nutné stručně zmínit základní principy anglického zvykového práva, jenž jsou těsně spjaty s monarchistickým zřízením státu. Anglické právo se ve své podstatě zásadně liší od práva kontinentálního/římského. Svrchovaná vláda³⁴ v pojetí common law dohlíží, aby bylo konáno dobro. Ze své vlastní vůle do chodu společnosti nezasahuje. Svrchovaná vláda pouze odstraňuje překážky a zajišťuje plynulou cestu dobra k úspěchu.³⁵ Jedinou jasně definovanou povinností panovníka je tak konat v každé jednotlivé situaci dobro, přičemž dobro samo o sobě samozřejmě nemůže být univerzální. Panovník není vázán precedenty.³⁶ Také z těchto důvodů byl konflikt mezi Karlem I. a parlamentem nejednoznačný.

Evropské právo je oproti anglickému daleko více rigidní. Jednotlivcům jsou v psaných ústavách přiznávány desítky práv, které anglické právo vnímá jako přirozené. Většina kontinentálních ústav musí být v relativně krátkých časových intervalech od základů měněna. Vlády mají obecně větší tendenci aktivně zasahovat do života občanů. Anglická ústava se naopak s dobou přirozeně vyvíjí a přizpůsobuje se společenským

32 Citováno v McIlwain, "Constitutionalism: Ancient and Modern", 126.

33 Ibid., 128-129.

34 Míněno tzv. QiP – Queen-in-Parliament, neboli exekutivní (panovník, kabinet) i legislativní složky (Dolní sněmovna a Sněmovna lordů) vlády.

35 Blake, "Sovereignty: Power Beyond Politics", 92.

36 Ibid., 45.

změnám.³⁷ Má tak daleko vyšší životnost, než ústavy kontinentální, přičemž instituce monarchie se přirozeně vyvíjí spolu s ústavou.

Sled anglických dějin postrádá revoluční nepokoje srovnatelné s Velkou francouzskou revolucí nebo revolučním rokem 1848. Omezení svévolné moci panovníka fungovalo v Anglii od raného středověku a v národní tradici je zakořeněno tak silně, že žádná z hrozeb (včetně uzurpování moci Karlem I.) se zatím nezdála natolik závažná, aby si vyžádala přijetí psaného zákoníku či odstranění samotné monarchie.³⁸

3.4. Britská monarchie po roce 1689

Listina práv vydaná v prosinci 1689 v reakci na vracející se absolutistické tendence Stuartovců výrazně omezila moc panovníka. Změna se projevila především v posunu výkladu královských prerogativů. Napříště měly být vykonávány jen na radu ministrů odpovědných parlamentu.³⁹ Králi bylo znemožněno suspendovat zákony nebo je oktrojovat, zvyšovat daně bez souhlasu parlamentu a zasahovat do průběhu voleb. V roce 1689 se panovník stal prakticky zcela závislý na parlamentu, což výrazně změnilo rozložení sil exekutivy.⁴⁰ Přitom je nutné zdůraznit, že tzv. Slavná revoluce, ustavující panovníkem Anglie Viléma Oranžského a Marii II. Stuartovnu, a přijetí Listiny svobod, znamenaly předěl v politické a konstituční historii celé západní a východní Evropy. Podle Vernona Bogdanora se jednalo o nejefektivnější revoluci, jež se v moderních evropských dějinách odehrála.⁴¹ V žádné jiné evropské zemi nedošlo k převzetí moci zastupitelskou složkou vlády tak poklidnou cestou a tak brzy.

Anglická revoluce a nástup hannoverské dynastie o století později sice posunuly zemi blíže moderní době, ovšem zároveň neznamenal posílení samotné instituce monarchie. Na dlouhou dobu naopak oslabily přirozené sentimenty pojící se k tomuto zřízení. Náboženský element panovníkovy moci, jenž byl po staletí důležitou součástí její legitimacy, byl zpochybněn.⁴² V roce 1688 odstavil parlament od moci Jakuba II.

37 Nicolson, "King George V: His Life and Reign", 155.

38 McIlwain, "Constitutionalism: Ancient and Modern", 14-15.

39 Bradley a Ewing, "Constitutional and Administrative Law", 154.; Pojem odpovědná vláda (responsible government) je odvozen od delegování panovníkovy odpovědnosti na členy vlády.

40 Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", 6-9.

41 Ibid., 8.

42 Bagehot, "The English Constitution", 77.

Stuarta a fakticky instaloval na trůn cizince. O třináct let později vydaný Zákon o nástupnictví (Act od Settlement) znovu potvrdil, že parlament má právo určit následnictví na trůně.⁴³ Povinnost občanů respektovat Bohem vyvoleného krále Jakuba II. byla anulována. Bractonova interpretace vztahu mezi světskou a duchovní mocí byla zpochybněna: „*Duchovní korunuje krále, a proto je pramenem jeho moci. A tak přestože král získává na konci korunovace převahu, sedí pod místem duchovního a uznává jej jako zdroj své moci.*“⁴⁴ Jiří I. Hannover mohl těžko tvrdit, že je králem z boží vůle. Jeho nástup na trůn již nekorespondoval s dříve dodržovanými náboženskými a dědičnými atributy panovnické legitimacy. Vládcí země se stali vzdálení příbuzní Stuartovců, které vybral parlament. Loajalita projevovaná králi se proto v Británii obnovovala jen pomalu. K plnému ztotožnění národa s panovníkem došlo znovu až za vlády Viktorie I.

Praxe 18. století ukázala, že ani Listina práv zcela nevyloučila možnosti, pomocí kterých mohl panovník zasahovat do chodu vlády. Jiří I. se sice v roce 1717 přestal účastnit porad kabinetu, přičemž jeho místo zaujal seniorní ministr – později nazývaný ministerský předseda, nicméně Hannoveri stále jmenovali a odvolávali ministry dle své libovůle.⁴⁵ Významnou událostí se v tomto ohledu stalo jmenování markýze Rockinghama ministerským předsedou v roce 1782. Rockingham si předtím, než přijal křeslo předsedy vlády, vymínil, že Británie proti králově vůli nebude dál pokračovat v bojích na americkém kontinentu. Ministerským předsedou se poprvé v britských dějinách stal člověk s nulovou podporou panovníka.⁴⁶

Skutečnou revoluci v chápání panovníkova místa v životě britských občanů přineslo 19. století. Pokud na začátku vlády Viktorie I. v roce 1837 výkonná moc takřka zcela zastíňovala královninu veřejnou angažovanost, v době diamantového výročí o šedesát let později již nikdo s královnou jako efektivní složkou výkonné moci nepočítal. Stala se prvním monarchou s výrazně převažující symbolickou a reprezentativní rolí v britských dějinách. Všichni její následovníci na tuto tendenci navázali.

Jednu z hlavních přímých příčin výše popsaného úpadku panovníkova vlivu lze nalézt v Reformním zákoně, který vstoupil v platnost pět let před nástupem Viktorie na trůn. Zákon rozšířil volební právo až o 80 % oproti původnímu stavu. Možnost

43 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 8.

44 Citováno v Blake, “Sovereignty: Power Beyond Politics”, 13.

45 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 9-10.

46 Ibid., 11-12, 22.

manipulace s výsledkem voleb se tak rapidně zmenšila.⁴⁷ V prvních několika letech vlády však nová královna navázala na tradici svých politicky angažovaných předchůdců. Pod dozorem ministerského předsedy Melbourn se stala „stranickou královnou“. V roce 1841 stanula svým vlastním zaviněním na pokraji vážné ústavní krize, když několik dní odmítala jmenovat vládu Roberta Peela. Aféra známá jako *Bedchamber crisis* byla poslední svého druhu.⁴⁸ Ještě v tomtéž roce byla přijata změna zákona, nařizující konání voleb předtím, než bude jmenována nová vláda. Napříště musel panovník striktně respektovat výsledek voleb. Minulá praxe zpětného potvrzování panovníkem vybraného předsedy vlády zanikla.⁴⁹

V hodnocení procesu, na jehož konci stanul britský panovník nad politikou, nelze opomenout vliv Alberta Sasko-Koburského. Ačkoliv neměl královnin manžel žádné rozhodovací pravomoci, prostřednictvím svého vlivu na Viktorii prosadil realizaci koncepce nevměšování panovníkova do vládních záležitostí. Cílem bylo posílit panovníkovu neformální autoritu, k čemuž později také došlo.⁵⁰

Nedílnou součástí proměny role britského panovníka v 19. století je znovuobjevení jeho ceremoniálního potenciálu. Pokud by zároveň s upozaděním výkonné moci nedošlo k zvýraznění moci reprezentativní, instituce monarchie by v dennodenním životě Britů ztratila své místo a s ním i svůj smysl. V postoji veřejnosti ke královské rodině převládala po dlouhou dobu Viktoriiny vlády lhostejnost. Královna byla kritizována pro svou náklonnost k whigům, Albert pro svůj německý původ. V 60. letech, kdy se Viktorie po smrti manžela zcela stáhla z veřejného života a aféry následníka trůnu konstantně podkopávaly důstojný profil monarchie, se lhostejnost proměnila v otevřenou nelibost. K obratu došlo v následujícím desetiletí. Královnin návrat do veřejného života, ekonomický růst země a úspěchy britského impéria ve světě se časově shodují s vrcholem kultu monarchie.⁵¹

Na konci dlouhé periody Viktoriiny vlády se monarchie prakticky nacházela ve stavu, v jakém je dnes. Do sporu o rozsah moci mezi panovníkem a parlamentem poprvé výrazněji promluvil třetí činitel – voličstvo. S příchodem všeobecného

47 Ibid., 16-17.

48 David Cannadine, “The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the “Invention of Tradition”, c. 1820-1977”, in *The Invention of Tradition*, ed. Eric Hobsbawn (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), 109-110.

49 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 21-22.

50 Ibid., 24-27.

51 Cannadine, “The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the “Invention of Tradition”, c. 1820-1977”, 116-125.

hlasovacího práva a moderních politických stran na začátku 20. století se pak váha rozhodovací moci téměř zcela vychýlila na stranu elektorátu, potažmo parlamentu, a panovník převzal roli nočního hlídače. Dřívější kontroverzní využívání královských prerogativů nahradila praxe neformálních setkání panovníka s ministerským předsedou. Panovník panuje a vláda vládne. I z tohoto důvodu je možné tvrdit, že instituce monarchie s panovníkem ve svém čele v britských dějinách uspěla. Dokázala se přizpůsobit společenským změnám, aniž by byla změněna její ústřední role, tj. poskytovat stabilitu, oporu a jistotu národu, jež prochází různými etapami historického vývoje.

Jednu z nejlepších filosofických obhajob moci konstitučního panovníka přednesl Walter Bagehot, když napsal: „*Víme, že pokrok je komplikovaný, že velké myšlenky jsou většinou falešné a neúplné. Představa prozíravých vládců, kteří vytvoří plány na staletí dopředu, je fantazií vytvořenou pýchou lidského intelektu. Nemá oporu ve faktech. Plány Karla Velikého umřely spolu s ním, ty Richelieua byly chybné, ty Napoleona gigantické a šílené. Moudrý konstituční monarcha se o podobné marnivosti nesnaží. Pracuje ve světě holých faktů. Poskytuje rady a varování ministrům. Zohledňuje přitom zájmy a postoje svého lidu.*“⁵²

Otázky hodnotící spokojenost Britů s monarchistickým zřízením prokazují v průzkumech veřejného mínění nejstabilnější výsledky ze všech dlouhodobě sledovaných témat. V posledních třiceti letech podpora monarchie nikdy nespadla pod 69 %, přičemž průměrně se v každoročním měření vyslovuje pro monarchii 72 % obyvatelstva, zatímco pro republiku pouhých 18 %.⁵³

4. Královské prerogativy

4.1. Koruna jako zdroj moci panovníka

Dle ústavy Spojeného království Velké Británie a Severního Irska je královna součástí legislativy, sestávající z Koruny, Sněmovny lordů a Dolní sněmovny. Dále je zdrojem judikativy. Výkon spravedlnosti v zemi je prováděn ve jménu Koruny. Královna je také

⁵² Bagehot, “The English Constitution”, 103.

⁵³ Whittle, “Monarchy Matters”, 54.

hlavou exekutivy.⁵⁴ Všechny zákony schválené parlamentem jsou přijímány ve jménu Koruny, což je ostatně připomínáno uvozující větou každého jednotlivého zákona : *“Nechť je ustanoven Jejím Nejvyšším Královským Veličenstvem, na radu a se souhlasem církevních i světských členů Sněmovny lordů, členů Dolní sněmovny, shromážděných nynějším parlamentem, a prostřednictvím autority těch samých -”*⁵⁵ Obsese “Korunou”, v jejímž jméně je konáno v Británii téměř vše, byla trefně vystižena právníkem a historikem druhé poloviny 19. století, Williamem F. Maitlandem: *“Existuje jeden termín, před kterým bych vás chtěl varovat. Ten termín se nazývá 'Koruna'. Už jste jistě někdy četli, že Koruna dělá to a tamto. Všichni víme, že Koruna nedělá nic jiného, než že leží v Toweru, aby byla okukována turisty.”*⁵⁶ Maitland zde doslovným uchopením často užívané fráze vybízí k zamyšlení se nad podstatou britského politického systému.

Přesně definovat královské prerogativy je prakticky nemožné, jelikož jsou stejně jako většina britských platných norem odvozeny ze zvykového práva.⁵⁷ Ve snaze postihnout co nejpřesněji smysl a pravidla jejich užívání, je však možné vycházet z definic několika uznávaných právních teoretiků (Blackstone, Dicey, Chitty). Hilaire Barnett jejich poznatky shrnul do několika základních bodů: Prerogativy jsou neodmyslitelně spjaty s osobou panovníka, a tudíž jsou jeho privilegiem. Prerogativy jsou odvozeny ze zvykového práva. Prerogativy mají reziduální charakter. Většina prerogativů je vykonávána exekutivní složkou vlády ve jménu Koruny. Žádný zákon přijatý parlamentem nutně nezpochybňuje autoritu těchto prerogativů.⁵⁸

Vytvoření úplného katalogu královských prerogativů je stejně komplikované jako hledání jejich definice. Oficiálně žádný soupis panovníkových pravomocí neexistuje, což je v moderní demokracii jistě paradoxní a nezvyklé.⁵⁹ Údiv může vyvolávat také fakt, že nejucelenější a stále používaný seznam vytvořil Joseph W. Chitty v roce 1820. Na prvních třech místech týkajících se vnitropolitických záležitostí jsou řazeny svým dosahem a vážností nejdůležitější prerogativy, jenž budou také předmětem dalšího zkoumání práce. Jmenovitě jde o:

- svolání a rozpuštění parlamentu
- jmenování ministrů

54 Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law* (London: Cavendish Publishing, 2002), 143.

55 Citováno v Blake, “Sovereignty: Power Beyond Politics”, 29.

56 Citováno v Ibid., 144.

57 Bogdanor, “The British Constitution in the Twentieth Century”, 81.

58 Barnett, “Constitutional & Administrative Law”, 135.

59 Bradley, Ewing, “Constitutional and Administrative Law”, 245.

– schvalování zákonů⁶⁰

Delegování těchto a dalších pravomocí na ministerského předsedu, potažmo další členy vlády, je důsledkem historického vývoje, jenž byl popsán v předchozí kapitole. Ve většině případů je charakter panovnickovy legislativní i exekutivní participace pouze formálního charakteru. Za normálních okolností proto mezi vládou a panovníkem funguje dlouhodobý konsensus o nezneužívání těchto pravomocí. Ministerský předseda nepřivede panovníka do situace, ve které by monarcha musel váhat nad připojením svého podpisu k předkládanému zákonu či jmenování. Pravomocí recipročně nezneužívá ani monarcha.⁶¹ Zde ovšem vyvstává problém, jelikož toto “gentlemanské pravidlo” není ukotveno v zákoně, nýbrž opět vychází z nepsaného práva a historických precedentů, a tudíž je jeho praktický dosah velmi vágní. Sebemensi podezření jedné či druhé strany z vědomého porušení nepsané dohody může znamenat vážný ústavní rozkol.

Během druhé poloviny 20. století došlo k zpřesnění mnohých norem a zákonů, díky nimž se hrozba sporu mezi vládou a panovníkem minimalizovala. Byla upravena vnitřní pravidla v jednotlivých politických stranách, jež napříště vyloučila vměšování panovníka do volby předsedy.⁶² V roce 2011 byl pak přijat zákon o volbách, který zafixoval funkční období vlády na pět let a omezil tak panovnickovo právo (respektive právo ministerského předsedy) rozpustit parlament v libovolnou chvíli.⁶³ Stále ovšem existují královské prerogativy, jejichž zdánlivě automatický výkon se může stát předmětem sporu mezi panovníkem a vládou. Předtím, než kapitola v teoretické rovině vysvětlí základní pravidla zacházení s těmito kritickými prerogativy, je vhodné ocitovat lorda Eshera. Neoficiální poradce Eduarda VII. a Jiřího V. zjednodušil logiku, kterou by se měl panovník řídit ve chvíli, kdy pochybuje o správnosti vládou předložených rad. *“Pokud panovník věří, že je rada jemu poskytnutá špatná, může ji odmítnout, a pokud pak ministr ustoupí, je panovník ospravedlněn. Pokud však ministr na svém názoru trvá a stojí za ním i většina elektorátu, ustoupit musí bezpodmínečně konstituční panovník.”*⁶⁴

60 Citováno v Barnett, “Constitutional & Administrative Law”, 145.

61 Bogdanor, “The British Constitution in the Twentieth Century”, 81-82.

62 Bradley, Ewing, “Constitutional and Administrative Law”, 248.

63 Fixed-term Parliaments Act 2011 (London, 2011)

64 Citováno v Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 70.

4.2. Rozpuštění parlamentu a schvalování zákonů

Pravomoc svolávat a rozpouštět parlament představuje nejdůležitější úkon stále vykonávaný konstitučním panovníkem. Zákon o pevném termínu voleb z roku 2011 sice znemožnil rozpouštět parlament a vyhlášovat za normálních okolností volby dříve než po pěti letech od jmenování vlády stávající, změna se ovšem netýká zvláštních situací, ve kterých ministerský předseda ani panovník tímto zákonem vázání nejsou.

Potenciální kontroverze, spojené s panovníkovým právem rozpouštět parlament, jsou trojího druhu. Může panovník rozpustit parlament ze své vlastní iniciativy? Může panovník odmítnout rozpustit parlament a protivit se tak radě ministerského předsedy? Může panovník nepřímou iniciativou rozpouštění parlamentu v důsledku odmítnutí vládou předloženého zákona? Odpověď není jednoznačná ani v jednom z případů.⁶⁵

Názory ústavních právníků na rozpouštění parlamentu z panovníkovy iniciativy se liší. Naposledy k obdobné situaci došlo v roce 1835, když Vilém IV. rozpustil parlament, ačkoliv vládnoucí strana stále disponovala většinou. Ústavní teoretik A. V. Dicey, bádající na přelomu 19. a 20. století, vyslovil názor, ke kterému se přiklání řada expertů i dnes.⁶⁶ *“Důvodem pro zbavení parlamentu moci by v souladu s ústavou mohlo být nazrání situace, kdy názor parlamentu zjevně nekoreluje s názorem voličstva.”*⁶⁷ Zda reálně toto právo stále existuje, je sporné, z teoreticko-legalistického hlediska jej však nelze považovat za mrtvé do doby, než bude explicitně zakázáno výnosem parlamentu.

Spory o možnost odmítnutí rozpouštění parlamentu se váží k hypotetické nejednotnosti vládnoucí strany ve chvíli, kdy o rozpouštění žádá. Pokud by ministerský předseda ztratil důvěru kabinetu a chtěl prostřednictvím rozpouštění potopit celou vládu, panovník by měl právo souhlas s rozpouštěním neudělit.⁶⁸

Ústavní krize, jež by mohla vypuknout po odmítnutí zákona panovníkem a následném vynuceném rozpouštění parlamentu, taktéž nemá v moderních britských dějinách precedent. Naposledy odmítla připojit svůj podpis k vládou předloženému zákonu královna Anna I. v roce 1707.⁶⁹ Jiří V. tuto možnost alespoň vážně zvažoval v roce 1913. Sir Ivor Jennings poskytl v roce 1959 následující obhajobu panovníka:

65 Barnett, “Constitutional & Administrative Law”, 146-157.

66 viz. ibid. a Bradley, Ewing, “Constitutional and Administrative Law”, 251.

67 Citováno v Barnett, “Constitutional & Administrative Law”, 147.

68 Ibid., 149.

69 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 126.

*“Panovník by byl ospravedlněn v odmítnutí zákona, který by rozvracel demokratickou podstatu ústavy zbytečným či neurčitým prodlužováním zasedáním parlamentu, účelovým překreslováním volebních obvodů ve prospěch jedné ze stran nebo zásadními změnami volebního systému navrženými ze stejných důvodů.”*⁷⁰ Jennings vyjmenoval pouze některé případy zneužití prerogativů, které by mohly panovníkovi zavdat důvod k užití práva veta. Každá jednotlivá konfliktní situace, jež by v budoucnu nastala, by musela být posuzována individuálně.

4.3. Jmenování ministrů

Největší potenciál realizace má do budoucna spor o jmenování ministerského předsedy po volbách. Vzhledem k trendu tříštění se politického spektra je pravděpodobné, že v příštích letech nastane v Británii problém vytvořit jednobarevnou vládu. V takovém případě by pak role panovníka mohla v nejasné povolební situaci nabýt na významu.⁷¹

Dle ústavních zvyklostí panovník po volbách jmenuje ministerským předsedou toho, kdo má největší šanci získat většinovou podporu v Dolní sněmovně. Ve většině případů se jedná o lídra politické strany, jež získala nejvíce křesel v parlamentu.⁷² Problém nastává ve chvíli, kdy ve volbách nezíská jasnou většinu ani jedna strana. V takovém případě dokonce neexistují jasná pravidla pro odstoupení stávajícího premiéra. Akceptovatelné je v některých specifických situacích i setrvání premiéra ve funkci do doby, než potenciál důvěry parlamentu prokáže jiná strana.⁷³

Pokud by se politikům nedařilo sestavit vládu delší dobu, monarcha by byl nucen iniciovat schůzku lídrů všech stran, jež se účastnily voleb. Autorita monarchy by pak měla politiky pohnat k rychlému řešení povolební krize.⁷⁴ Rok 1931 a jmenování Národní vlády Jiřím V. svědčí o tom, jak významná může být role panovníka ve složitém povolebním vyjednávání.

4.4. Osobní tajemník

⁷⁰ Citováno v Barnett, “Constitutional & Administrative Law”, 150.

⁷¹ Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 146.

⁷² Bradley, Ewing, “Constitutional and Administrative Law”, 247.

⁷³ Ibid., 248.

⁷⁴ Ibid.

Při zkoumání role panovníka v ústavních krizích nelze opomenout význam postavy jeho osobního tajemníka. Tato funkce získala současnou podobu v 19. století, kdy Buckinghamský palác přestal definitivně představovat opoziční mocenské centrum Westminsteru. Od té doby je hlavní úlohou sekretáře střežit ústavní pozici panovníka a chránit jeho zájmy (tj. vystupovat jako striktně neutrální složka mocenského systému ve státě).⁷⁵

Osobní tajemník je vzhledem k důvěře, jakou u panovníka požívá, dalším důležitým aktérem britského politického systému. Jedná se o hlavního poskytovatele informací vyžádaných monarchou za účelem výkonu královských prerogativů. Zatímco rady přijímá panovník výhradně od ministerského předsedy a členů vlády, doplňující informace může čerpat z více zdrojů. Ve většině případů je tímto zdrojem osobní tajemník. Dále tajemník vyplňuje komunikační prostor mezi členy vlády a Korunou.⁷⁶ Prostřednictvím těchto zdánlivě formálních povinností však teoreticky může dojít k zásahu nikým nevolené osoby do chodu vládních záležitostí. V minulosti k několika kontroverzím spojeným s osobou panovníkova tajemníka došlo. Za nejzávažnější pochybení je považováno jednání lorda Knollyse v roce 1910, když Jiřímu V. účelově zatajil důležité informace v průběhu ústavní krize.⁷⁷

V kontextu vlády Alžběty II. je ovšem nutné zdůraznit, že k podobným excesům spojeným s jednáním osobního tajemníka již nedochází. Od 40. let 20. století je nemyslitelné, aby podobně jako v minulosti Knollys nebo Stamfordham projevoval osobní tajemník vlastní politické afiliace.⁷⁸

V následujících kapitolách budou podrobněji analyzovány tři ústavní krize, do jejichž průběhu zasáhl významnou měrou britský panovník. Pochopení komplikované faktografie událostí si žádá uchování teoretických východisek, představených v této kapitole. Práce na ně navazuje a dále s nimi pracuje.

5. Ústavní krize 1910-1911

5.1. Lidový rozpočet Lloyda George

⁷⁵ Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", 197-202.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Nicolson, "King George V: His Life and Reign", 182.

⁷⁸ Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", 200.

Ačkoliv k vyhocení ústavní krize provázející projednávání tzv. Parliament Act (Zákon o parlamentu z r. 1911), který měl zásadně omezit pravomoci Sněmovny lordů, došlo až na přelomu let 1910 a 1911, významnou předeheru představovala již kontroverze spojená s tzv. lidovým rozpočtem liberálního ministra financí Lloyda George v roce 1909.⁷⁹

Liberální vláda pod vedením ministerského předsedy H.H. Asquitha začala od roku 1908 představovat legislativní opatření zaměřená na zlepšení sociální situace méně majetných. Bezprostřední příčinou pro návrh lidového rozpočtu pak bylo zavedení starobního důchodu.⁸⁰ V reakci na návrh Georgeova rozpočtu odmítli konzervativci, jejichž voličů se rozpočet dotýkal v negativním slova smyslu nejvíce, návrh jako nepřijatelný. V návaznosti na to Sněmovna lordů (s tradičně konzervativní většinou) deklarovala odhodlání porušit staletí dodržované nepsané pravidlo, tj. nepřipomínkovat a neodmítat rozpočet předložený Dolní sněmovnou. S touto variantou liberálové pravděpodobně vůbec nepočítali, a proto se domněnka biografa Lloyda Goerge, Malcolma Thompsona, o vyprovokování lordů k porušení pravidel, zdá být lichá.⁸¹ Přestože Asquithův předchůdce, sir Henry Cambell-Bannerman, mluvil o potřebě omezit právo veta Sněmovny lordů již o několik let dříve, sociální reformy nebyly primárně koncipovány jako zastírací manévr.⁸²

Po jednáních s opozicí a králem Eduardem VII. odmítli liberálové představit nový návrh rozpočtu, jelikož by tento postup znamenal praktický diktát Sněmovny lordů, a rozhodli o okamžitém rozpuštění parlamentu v případě, že by lordi rozpočet skutečně zablokovali. Rozdělení hlasů v nových volbách by pak mělo znamenat jasný mandát pro schválení či odmítnutí rozpočtu.⁸³

Sněmovna lordů své výhrůžky materializovala a 30. listopadu 1909 odmítla lidový rozpočet schválit.⁸⁴ V následujících volbách, jež se konaly v lednu 1910, ztratili liberálové sto křesel v parlamentu a důvěru nové vlády tak museli opřít o hlasy strany Irských nacionalistů Johna Redmonda a labouristů. Noví spojenci si ovšem kladli podmínky. Irští nacionalisté požadovali připravení zákona o omezení pravomocí Sněmovny lordů ještě během zasedání stávajícího parlamentu. Skutečným záměrem strany byla samozřejmě příprava půdy na boj o irské Home Rule, jež by Sněmovnou

79 Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", 113.

80 Roy Jenkins, *Asquith* (London: Collins, 1986), 195-196.

81 Citováno v *ibid.*, 196-199.

82 Nicolson, "King George V: His Life and Reign", 146.

83 Jenkins, "Asquith", 201-202.

84 Nicolson, "King George V: His Life and Reign", 150.

lordů se stávajícím rozsahem moci nikdy nemělo šanci projít.⁸⁵ Dohoda mezi levicovými stranami byla nakonec uzavřena a budoucí ústavní krize spojené s Parliament Act a Home Rule se staly takřka nevyhnutelnými. Lidový rozpočet byl schválen Sněmovnou lordů 28. dubna 1910. O týden později král Eduard VII. zemřel. Na trůně jej vystřídal jeho syn Jiří V.

5.2. Jiří V.

Jiří V. vládl Velké Británii v letech 1910-1936. Za dobu své vlády byl nucen čelit jedněm z nejvážnějších vnitropolitických ústavních krizích v britských dějinách. Ke dvěma z nich došlo v prvních čtyřech letech po jeho nástupu na trůn, v době, kdy byly zkušenosti pětáctýřicetiletého panovníka s užíváním královských prerogativů pouze teoretické. Blíže než k domácí politice měl panovník vzhledem ke svojí patnáctileté kariéře u námořnictva k záležitostem Commonwealthu.⁸⁶ O to důležitější se proto zdají být osobnostní charakteristiky Jiřího V., které pozitivně ovlivnily jak jeho jednání v krizových situacích, tak i konečná řešení ústavních sporů.

Autor oficiální biografie Jiřího V., sir Harold Nicolson, napsal v souvislosti se závažností ústavních problémů, kterým panovník musel čelit, následující: „*Král Jiří byl konfrontován s vnitřními i zahraničně politickými problémy, jež byly ve své závažnosti, intenzitě a rozsahu nesrovnatelně složitější a více znepokojující, než jakékoli problémy, kterým museli čelit jeho nejbližší předchůdci... Za vlády Jiřího V. byla otřesena stabilita let minulých, naše moc a prosperita se začala umenšovat a nové síly, jež začaly nabývat na intenzitě právě v této době, měly v příštích pětadvaceti letech změnit strukturu světa.*“⁸⁷

Hlavní výsadou Jiřího V. byla jeho schopnost usmiřovat politické nepřátele. Prostřednictvím nezaujatého postoje a přímosti svých návrhů kolem sebe vytvářel prostředí důvěry. Postupem času se stal moudrým poskytovatelem rad a varování, jež bez ohledu na to, komu byly určeny, podněcovaly k urovnání zdánlivě patových situací a sporů. Během projednávání zákona o irském Home Rule v roce 1914 a znovu v roce 1931 během ekonomické krize se stal iniciátorem konferencí vůdců politických stran,

85 Jenkins, “Asquith”, 204-206.

86 Robert Ensor, *England 1870-1914 (The Oxford History of England)* (Oxford: Oxford University Press, 1985), 422.

87 Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 217.

kteří byli schopni nalézt kompromisní ujednání až v důsledku panovnickovy autoritativní výzvy.⁸⁸

Průběh jednotlivých ústavních krizí by byl bezpochyby jiný, pokud by v danou chvíli seděl na trůnu jiný panovník. Vzhledem ke klidné a smířlivé povaze Jiřího V. ovšem můžeme vyloučit souvislost mezi četností ústavních krizí za jeho vlády a jeho osobnostními rysy. Panovník vždy postupoval dle ústavních precedentů, řídil se radami ministerských předsedů a snažil se být v maximální možné míře neutrální. Jeho rozhodnutí, hojně analyzovaná historiky a ústavními právníky, byla v průběhu ústavních krizí učiněna s respektem k základní a jediné povinnosti britského panovníka, tj. konat dobro.⁸⁹ O způsobilosti Jiřího V. k výkonu své funkce svědčí také sofistikovaná korespondence s politickými představiteli vlády i opozice a monarchovy deníky, kde zaznamenal průběh všech krizí.⁹⁰

5.3. Parliament Act

První návrh Parliament Act byl dle dohody liberálů s irskými nacionalisty předložen ještě za života Eduarda VII. v únoru 1910. První článek zákona rušil právo Sněmovny lordů vetovat finanční zákony. *„Nebude-li návrh finančního zákona Dolní sněmovny přijat bez doplňků Sněmovnou lordů, pak bude návrh tohoto zákona předložen Jeho Veličenstvu a s projevem královského souhlasu se stane zákonem parlamentu i bez souhlasu Sněmovny lordů.“*⁹¹ Druhá část se zabývala ošetřením procedury přijímání ostatních zákonů. *„Jestliže návrh zákona přijatý Dolní sněmovnou ve třech následujících zasedáních a předložený Sněmovně lordů během každého z těchto zasedání, je Sněmovnou lordů během každého z těchto zasedání zamítnut, budiž takovýto návrh předložen Jeho Veličenstvu po svém třetím zamítnutí Sněmovnou lordů a zákonem parlamentu se stane okamžikem podpisu královského souhlasu, bez ohledu na to, že chybí souhlas Sněmovny lordů.“*⁹² Poslední změna se měla týkat zkrácení funkčního období parlamentu. *„Maximální sedmiletá doba trvání každé legislatury, jež byla stanovena zákonem z r. 1715 určujícím toto trvání na sedm let, je nahrazena*

⁸⁸ Ibid., 173.

⁸⁹ Blake, “Sovereignty: Power Beyond Politics”, 92.

⁹⁰ Citace v Nicolson, “King George V: His Life and Reign”.

⁹¹ Citováno v Pavel Mates et al., *Moderní dějiny státu a práva v dokumentech: státy západní Evropy a USA* (Brno: Masarykova universita, 1993) 220.

⁹² Citováno v ibid., 221.

pětiletou.“⁹³

Zásadním problémem Parliament Act samozřejmě bylo, že k jeho uzákonění musela dát souhlas i Sněmovna lordů, která by tímto krokem sama sebe prakticky zbavila veškeré účinné moci a přestala by být funkční součástí mechanismu brzd a protiváh. Liberální kabinet dopředu avizoval, že se v případě odporu Sněmovny lordů nebude zdráhat použít nejsilnější možnou zbraň, což také Asquith v dubnu sdělil v osobním dopise králi. Nejsilnější možnou zbraní liberálové mínili jmenování desítek nových lordů, kteří by liberální menšině v Horní sněmovně pomohli zajistit hladké přijetí Parliament Act. Asquith králi naznačil, že má jen dvě možnosti. Buď rozpustit na radu ministerského předsedy parlament a po volbách v případě nutnosti jmenovat nové lordy nebo přijmout rezignaci kabinetu a vyzvat k sestavení nové vlády Arthura Balfoura, vůdce konzervativců, který by ovšem musel vládnout bez většiny v parlamentu.⁹⁴

Královský prerogativ umožňující panovníkovi jmenovat nové lordy byl naposledy využit královnou Annou v roce 1712, když bylo nutné zajistit přijetí Utrechtské mírové smlouvy.⁹⁵ Vilém IV. přislíbil v roce 1832 jmenovat osmdesát lordů v případě komplikací s přijetím Reformních zákonů. Svůj slib nikdy nemusel dodržet. V opačném případě by ale i tak stála za královým rozhodnutím většina obyvatel, jež Reformní zákony podporovala. V situaci z roku 1910 ovšem názor veřejnosti jednoznačný nebyl.⁹⁶ Eduard VII. před svou smrtí Asquithovi příslib dát odmítl. Velkou roli v tomto rozhodnutí hrálo, jak se později ukáže, setkání s Balfourem v Lambeth Palace. Vůdce opozice měl králi přislíbit přijetí nabídky na sestavení vlády. Eduardověmu synovi Jiřímu byla tato informace osobním tajemníkem, jehož zdědil po otci, lordem Knollysem, zatajena.⁹⁷

S ohledem na nového krále, jenž potřeboval čas na zorientování v nepřehledné politické situaci, zaměřil Asquith svou pozornost na jednání s představiteli unionistů. Celkem dvanáct ústavních konferencí pořádaných v červnu a červenci 1910 ovšem skončilo neúspěchem. Požadavek konzervativců na začlenění nástroje referenda do Parliament Act se u liberálů neseťkal s pochopením. Na podzim uvízla jednání definitivně na mrtvém bodě a Asquith se vrátil k původní strategii, jež z krále učinila

93 Citováno v *ibid.*, 222.

94 Jenkins, “Asquith”, 209-210.

95 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 114.

96 Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 183.

97 *Ibid.*, 182 a Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 117.

hlavního hybatele sporu.⁹⁸

5.4. Listopadový příslib

14. listopadu 1910 sdělil H. H. Asquith lordu Knollysovi své požadavky, jež se nelišily od těch přednesených Eduardu VII..⁹⁹ Jednání ministerského předsedy vzbuzovalo u zasvěcených rozpaky, jelikož v únoru téhož roku v Dolní sněmovně prohlásil, že *“Žádný státník řídící se ústavou nemůže předčasně žádat o příslib nedefinovaného výkonu královského prerogativa v souvislosti s opatřením, které nebylo předloženo ani schváleno Dolní sněmovnou. Od panovníka nelze očekávat, že by na něco podobného přistoupil.”*¹⁰⁰ Bezprostřední odpověď Jiřího V. byla zamítavá. Vláda na to zareagovala příslibem utajení celé záležitosti, jež mělo ochránit panovníka před případnou kritikou veřejnosti. V následujících dvou dnech proto panovník zvažoval, zda si zachovat svou neutralitu a neposkytnout vládě příslib, jenž by jeho vlastní osobu zdiskreditoval v případě prohry liberálů ve volbách a odhalení tajného příslibu konzervativci, nebo zda jednat na radu stávajícího ministerského předsedy bez ohledu na hypotetické budoucí scénáře. První varianta by nepochybně vedla k rezignaci Asquithovy vlády a ještě silnějšímu podezřívání krále z předpojatosti v momentu jmenování menšinové vlády Arthura Balfoura. Druhá varianta se zdála bezpečnější, sporné ovšem byla, zda ministerský předseda tímto nezneužívá královských prerogativů ve prospěch vlastní strany a prosazované agendy.¹⁰¹

Z korespondence Jiřího V. vyplývá, že pokud by král věděl o ochotě Balfoura sestavit novou vládu, pravděpodobně by příslib Asquithovi neposkytl.¹⁰² Situace ovšem zřetelně zkomplikovalo jednání lorda Knollyse a sira Arthura Bigge, dalšího panovníkova rádce. Jak již bylo řečeno, Knollys panovníkovi zatajil informace z jednání Eduarda VII. s předsedou konzervativců ze začátku roku. Sám se neskrýval svými sympatiemi k liberálům. Bigge naopak krále vytrvale přesvědčoval o

98 Ensor, “England 1870-1914 (The Oxford History of England)”, 423-424 a Jenkins, “Asquith”, 214-218.

99 Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 188.

100 Citováno v *ibid.*, 181.

101 Bogdanor, “Monarchy and the Constitution”, 117-119. a Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 188-189.

102 Bogdanor, “Monarchy and the Constitution”, 118.

nevhodnosti přijmout Asquithův návrh.¹⁰³ 16. listopadu si Jiří V. zapsal do svého deníku: *“S neochotou jsem dnes souhlasil poskytnout vládě tajný souhlas s tím, že pokud si po volbách udrží většinu v parlamentu, použil bych na požádání prerogativa jmenující tak nové lordy.”*¹⁰⁴

28. listopadu byl podruhé za dobu dvanácti měsíců rozpuštěn parlament a v prosinci se konaly volby. Výsledky se od těch lednových lišily minimálně. Liberálové proto očekávali, že bude Sněmovna lordů respektovat rozhodnutí voličů stejně jako tomu bylo v případě lidového rozpočtu a příslib krále nebude tím pádem vůbec nutné zveřejňovat. V červnu 1911 ovšem kroky Sněmovny lordů stále směřovaly k zamítnutí Parliament Act a Asquith byl přinucen tajnou dohodu s králem zveřejnit. To zafungovalo a 29. května 1911 byl Parliament Act po patnácti měsících od zveřejnění prvního návrhu jednohlasně schválen Sněmovnou lordů.¹⁰⁵

5.5. Reflexe panovnickovy role v ústavní krizi 1910-1911

Historici se shodují, že se Jiří V. v dané situaci zachoval nejlépe, jak mohl. Rozhodnutí nevyhovět žádosti ministerského předsedy by pro monarchii mělo pravděpodobně vážné následky v podobě statutárního omezení panovnickovy moci.¹⁰⁶ Jiří V. by musel nést odpovědnost za své kroky sám, což bylo v případě přijetí Asquithových návrhů vyloučené. Dle názoru významného historika Roye Jenkinse je jednání lorda Knollyse v tomto smyslu kontroverzní ale ospravedlnitelné.¹⁰⁷

Způsob, jakým byl příslib krále ošetřen, byl ovšem nedostatečný. Panovník měl právo na písemnou verzi požadavků, jež jej měla chránit před případnými dezinterpretacemi, stejně jako na plný přístup ke všem informacím. Další možností, ponechávající v dané situaci panovníkovi více manipulačního prostoru, byl souhlas s rozpuštěním parlamentu a znovuzvážení Asquithovy žádosti až po volbách.¹⁰⁸ O vhodnosti tohoto postupu se ve všeobecné úvaze vyjádřil v roce 1916 lord Haldane: *“Panovník nemůže uzavřít dohodu o budoucím rozpuštění parlamentu s možným kandidátem na ministerského předsedu do doby, než je tato osoba skutečně jmenována.*

103 Jenkins, “Asquith”, 218-220.

104 Citováno v Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 193.

105 Ensor, “England 1870-1914 (The Oxford History of England)”, 427-430.

106 Bogdanor, “Monarchy and the Constitution”, 118.

107 Jenkins, “Asquith”, 220.

108 Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 165-166.

Panovník nemůže, až do chvíle, kdy se situace materializuje, plně zvážit všechny její okolnosti.”¹⁰⁹

Listopadové přísliby představovaly nezvykle riskantní krok, jenž mohl ohrozit panovníkovu reputaci. Ústavní krize z roku 1910-1911 upozornila na nebezpečí zneužití královských prerogativů ministerským předsedou a na nebezpečí poskytování hypotetických příslibů. Ani jedna ze zmíněných hrozeb není v dnešní době vyloučena. Jak bylo patrné již v desátých letech, obranné prostředky konstitučního panovníka moderní doby jsou velmi omezené. Nejkrajnějším řešením by byla hrozba abdikace, jíž by panovník nepřekročil své reziduální pravomoci, ale zároveň by projevil svůj nesouhlas s radou ministrů.¹¹⁰

6. Ústavní krize 1913-1914

6.1. Třetí Home Rule Bill a pozice jednotlivých stran

Návrh H. H. Asquitha na Home Rule pro Irsko nebyl v dubnu 1912 žádným překvapením. Předseda strany Irských nacionalistů Redmond získal na liberálech příslib předložení tohoto zákona již o dva roky dříve. Málo kdo si ovšem uvědomoval potenciál konfliktu, jež hrozil vypuknout v případě přijetí této původní verze zákona ignorující protestantskou menšinu obyvatel Ulsterské provincie. O naléhavosti a komplikovanosti sporu svědčí i fakt, že celé dva roky předcházející vypuknutí světové války, strávila Británie ponořená do sporu o Home Rule, aniž by byla včas schopna reagovat na dění na kontinentu.

Po vstupu Parliament Act v platnost byla z jednání o Home Rule prakticky vyloučena Sněmovna lordů. Implikace nových pravidel, jež vzešly z vleklého boje mezi politickými stranami, králem a královými poradci, znamenala nutnost schválení zákona ve třech následujících zasedáních Dolní sněmovny. Home Rule tak měl teoreticky vstoupit v platnost nejdříve v létě 1914.¹¹¹ Tento jednoduchý scénář byl ovšem již ve svém počátku znemožněn argumentací opozice. Konzervativci využili preambule samotného Parliament Act, která doslovně říká, že *„je žádoucí nahradit Sněmovnu lordů současné podoby jinou sněmovnou, jež by vycházela z vůle lidu místo z dědičnosti,*

109 Citováno v Bogdanor, “Monarchy and the Constitution”, 121.

110 Bogdanor, “Monarchy and the Constitution”, 121.

111 Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 294.

*avšak že takovéto opatření nemůže být uskutečněno okamžitě.*¹¹² Konzervativci spolu se Stranou ulsterských unionistů na základě této klauzule tvrdili, že vakuum vzniklé po odstavení Sněmovny lordů musí dočasně zaplnit panovník, a Home Rule pro nesouhlas obyvatel Ulsteru s podřízením katolické vládě v Dublinu vetovat.¹¹³ Během několika měsíců se tak Jiří V. dostal znovu do středu ústavní krize, která se jevila jako ještě závažnější, než ta předchozí.

V kampani proti přijetí Home Rule měla logicky nejsilnější hlas Strana irských unionistů vedená sirem Edwardem Carsonem. Pět měsíců po přednesení návrhu Home Rule podepsal Carson v Belfastu jako první z půl miliónu obyvatel severního Irska tzv. Místopřísežnou ulsterskou úmluvu (Solemn Ulster Covenant).¹¹⁴ Prostřednictvím tohoto dokumentu žádali unionisté na králi ochranu. Carson se dále netajil tím, že pokud nebude Ulster jako celek vyjmut z Home Rule nebo pokud král zákon nevetuje, vyhlásí nezávislost Protestantské provincie Ulster.¹¹⁵

Liberálové dávali od počátku sporu najevo, že existuje prostor pro vyjednávání. Oficiální prohlášení znělo, že ačkoli by se měl zákon vztahovat na celé území Irska, v případě nutnosti je vláda ochotna zákon novelizovat s ohledem na přání severních provincií.¹¹⁶ Takto obecné prohlášení ovšem skrývalo jen velmi malý prostor pro vyjednávání. Carsonovy separatistické výroky nebyly brány vážně, ačkoliv by jejich uskutečnění znamenalo vyslání vojsk Spojeného království do severního Irska a vzhledem k odhodlání irských unionistů také nepochybně občanskou válku. Tuto možnost liberální strana vytrvale popírala.¹¹⁷

Liberálové vládli nepřetržitě od roku 1905 a tomu také odpovídalo sebevědomí jednotlivých politiků, jenž po vyhraném sporu o Parliament Act s žádnými ústupky v reálu nepočítali. Ve straně převládal všeobecný názor, že liberálové nevybojovali pravomoci od lordů, aby je vzápětí věnovali králi.¹¹⁸ Roy Jenkins v biografii H. H. Asquitha správně poznamenal, že z dnešního pohledu je předválečné období vlády liberálů zcela jasně vnímáno také jako „labutí píseň“ strany, kterou na levé straně politického spektra brzy nahradili labouristé. V roce 1912 tomu ovšem nic

112 Citováno v Mates et al., „Moderní dějiny státu a práva v dokumentech: státy západní Evropy a USA“, 220.

113 Bogdanor, „The Monarchy and the Constitution“, 123.

114 Nicolson, „King George V: His Life and Reign“, 269-270.

115 Jenkins, „Asquith“, 274.

116 Ibid., 277.

117 Nicolson, „King George V: His Life and Reign“, 295.

118 Bogdanor, „The Monarchy and the Constitution“, 125.

nenasvědčovalo.¹¹⁹

Liberálové se navíc vzájemně drželi v šachu s irskými nacionalisty. Asquith bez hlasů nacionalistů ztrácel většinu v Dolní sněmovně. (Ne)ochota Johna Redmonda ke kompromisnímu ujednání byla proto klíčová. Na druhou stranu bylo ovšem i předsedovi nacionalistů jasné, že pád liberálů by znamenal konec příležitosti devoluce pro Irsko.¹²⁰

Motivy konzervativců (také označovaných jako unionisté) byly dvojího druhu. Zákonu oponovali ze zásady, jíž jsou věrni napříč britskými dějinami. Bezprostředním motivem byly však všeobecné volby, které je mohli po letech znovu dostat do Downing Street. Věřili, že liberálové jednájí při obcházení Sněmovny lordů a bez explicitního souhlasu voličů neústavně. Cílem nového předsedy Andrew Bonar Lawa tak bylo donucení Asquitha k rozpuštění parlamentu a novým volbám. Vzhledem k tomu, že liberálové na tento scénář za žádnou cenu nechtěli přistoupit, konzervativci začali stupňovat svůj tlak na krále.¹²¹ Bonar Law napsal v květnu 1912 Jiřímu V.: *„Naším přáním je ponechat Korunu vně sporu, pokud vláda neučiní svými kroky jinak. Vaší jedinou šancí je, že rezignují během dvou let (předtím, než bude dokončen legislativní proces Home Rule – pozn. autora). Pokud by se tak nestalo, musíte buď Home Rule přijmout nebo propustit ministry a jmenovat takové, kteří by podpořili vaše veto: v každém z těchto případů si bude ale polovina vašich poddaných myslet, že jste jednal proti jejich zájmům.“*¹²² Shrnul tak základní dilema, jež musel Jiří V. v následujících měsících řešit.

6.2. 1913 - hledání řešení

Rok 1913 se nesl ve znamení vyjednávání. Král vytrvale komunikoval se všemi stranami o možnostech řešení. Respektoval jejich důvody pro odmítání návrhů protistrany, byl však odhodlán za každou cenu odvrátit hrozbu občanské války, kterou považoval za reálnou.¹²³

Varianta uspořádání voleb před třetím hlasováním o Home Rule se brzy ukázala jako slepá, ačkoli jí byl král nakloněn nejvíce. Asquith s tímto postupem nesouhlasil,

119 Jenkins, “Asquith”, 275.

120 Ibid., 280.

121 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 124-125.

122 Citováno v Nicolson, “King George V: His Life and Reign”, 271.

123 Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 127-128.

král by tak při rozpuštění parlamentu postupoval proti vůli ministerského předsedy a liberálové by se následně ve volební kampani snažili odvést pozornost od Home Rule upozorňováním na překročení pravomocí panovníka.¹²⁴ Ať už by byly výsledky jakékoli, patová situace by se nezměnila. Pokud by vyhráli liberálové, Ulster by se dál připravoval na ozbrojený protest proti Home Rule. Vítězství unionistů by naopak mohlo podnítit povstání katolíků v jižním Irsku.¹²⁵

Další možností, která byla v roce 1913 hojně diskutována, bylo královo veto. Názory na reálnost aplikace dvě stě let nepoužitého prerogativa se lišily. Asquith prohlásil, „že je stejně mrtvé jako královna Anna“¹²⁶, která jej použila v roce 1707. Arthur Balfour naopak trval na tom, že se prerogativ nemůže stát přežitým jen v důsledku jeho skrovného využívání.¹²⁷ Ačkoliv byly tyto výroky do velké míry podníceny politickým bojem, nejasnost výkladu prerogativa převažovala i mezi ústavními právníky. Obecně lze říct, že pokud by Jiří V. skutečně Home Rule vetoval, šlo by o nanejvýš kontroverzní krok, jenž by opět ohrozil pozici jeho i celé monarchie.

V září 1913 zaslal Jiří V. H. H. Asquithovi dopis, kde v plné šíři vyjádřil své obavy ze stagnující situace, zdůraznil závažnost některých aspektů krize a ujistil ministerského předsedu o své podpůrné a konciliantní roli. Dopis, který napsal spolu s lordem Stamfordhamem¹²⁸, představuje důkaz o králově podrobných znalostech problematiky a také rostoucí schopnosti efektivně ministerskému předsedovi „radit, podporovat jej a varovat“, aniž by se zároveň pokoušel vstupovat do diskuze z pozice, která by mu nenáležela. O změně poměru mezi jednotlivými aktéry legislativního procesu se vyjádřil následovně: „*Neovlivňuje takto podstatná změna v ústavní pozici jedné ze složek říše vzájemný vztah mezi všemi třemi; a zbavuje neschopnost nahradit tuto složku panovníka jeho práva na podporu druhé komory?*“¹²⁹ Nezvyklost situace, kdy je přijímán zákon od základů měnící vztah mezi občany a státem, popisuje maximálně asertivním tónem. „*Ačkoliv leží otázka Home Rule před národem již třicet let, současná verze zákona se zásadně liší od všech dřívějších návrhů; nikdy nebyla předložena ke zvážení občanům; je odmítána Sněmovnou lordů; třetinou Dolní sněmovny, polovinou populace Anglie, a Dolní sněmovnou byla protlačena bez řádné*

124 Nicolson, „King George V: His Life and Reign”, 298.

125 Jenkins, „Asquith”, 284.

126 Citováno v Nicolson, „King George V: His Life and Reign”, 167.

127 Bogdanor, „The Monarchy and the Constitution”, 127.

128 Titul získaný sirem Arthurem Biggem v roce 1911.

129 Citováno v Nicolson, „King George V: His Life and Reign”, 303.

diskuze... *Existuje na světě země, která by provedla tak zásadní změnu ústavy prostřednictvím autority jediné komory parlamentu?*¹³⁰ Dopis Jiří V. uzavírá návrhem na uspořádání smírčí konference. *„Za sebe mohu říci, že s radostí udělám vše, co je v mých silách, abych přiměl opozici k setkání v soudném a smírčím rozpoložení.*¹³¹

6.3. Konference v Buckinghamském paláci

Od konce září 1913 se kontroverze ustálila na jediné otázce. Kterým provinciím a na jak dlouho udělit výjimku z Home Rule? Nalézt odpověď přijatelnou pro všechny strany trvalo Asquithovi, Bonar Lawovi, Redmondovi a Carsonovi bezmála rok. Postoj Jiřího V. ovšem situaci do jisté míry uklidnil a o jiném než kompromisním řešení mezi stranami se již neuvažovalo.¹³²

V listopadu 1913 přednesl ministr financí Lloyd George návrh ujednání, jež by Ulster vyčlenilo z Home Rule na dobu pěti až šesti let s podmínkou, že by byl po uplynutí této doby včleněn do irské samosprávy automaticky. Během zmíněných šesti let by v zemi proběhly minimálně dvoje všeobecné volby, ve kterých by mohli občané rozhodnout o případné změně tohoto ustanovení. Návrh byl předložen Johnu Redmondovi, aby jej předseda irských nacionalistů dle očekávání odmítl. Jediný ústupek, který byl Redmond v této době ochoten nabídnout, bylo Home Rule v rámci Home Rule, tj. vysokou míru autonomie pro ulsterské provincie v rámci jednotného irského parlamentu.¹³³ Návrh byl opakovaně odmítnut také Bonar Lawem, který stále neztrácel naděje na předčasné volby, a Carsonem, jenž situaci dramatizoval výrokem o tom, že *„obyvatelé Ulsteru nechtějí rozsudek smrti s odkladem na šest let.*¹³⁴ Opozice jednotně trvala na úplném vyčlenění Ulsteru na dobu neurčitou.¹³⁵

V březnu roku 1914 došlo ke Curraghskému incidentu v severním Irsku, jenž ve svém důsledku značně urychlil jednání a donutil znepřátelené strany k přijetí královy nabídky na smírčí konferenci. O nedorozumění s potenciálně fatálními důsledky se postaral vrchní velitel jednotek armády v Irsku generál Arthur Paget. Při návštěvě Londýna byl vládními činiteli vyzván k zabezpečení vojenských a námořních skladů v

130 Citováno v *ibid.*, 304-305.

131 Citováno v *ibid.*, 305.

132 *Ibid.*, 307.

133 Jenkins, „Asquith”, 293-294.

134 Citováno v *ibid.*, 305.

135 Nicolson, „King George V: His Life and Reign”, 315.

severním Irsku před případnými útoky. Pokyn ovšem po návratu do Dublinu podřízeným důstojníkům interpretoval ve smyslu nutnosti potvrdit svou loajalitu králi a přislíbit aktivní účast při vojenských operacích v Ulsteru, které se údajně chystají vypuknout během dvaceti čtyř hodin. Generál Hubert Gough se s tímto příkazem vrátil na základnu v Curragh a oznámil důstojníkům svou rezignaci. Šedesát z nich jeho příkladu následovalo. Londýn okamžitě popřel jakýkoli úmysl přesouvat jednotky do Ulsteru a situace se v krátkém čase uklidnila. Další incident vzešlý z čím dál více napjaté situace si ovšem vláda nemohla dovolit, pokud hodlala ústavní krizi ustát bez ozbrojeného konfliktu.¹³⁶

V červenci 1914 jednání pokročila natolik, že byly všechny strany ochotné souhlasit s dodatkem zákona vylučujícím ulsterské provincie z Home Rule na dobu neurčitou. Jedinou překážkou tohoto ze strany liberálů a irských nacionalistů maximálně vstřícného kompromisu zůstávala hrabství Tyrone a Fermanagh, o něž měli zájem nacionalisté i unionisté. 16. července dal H. H. Asquith králi konečně pokyn ke svolání konference do Buckinghamského paláce. Ta měla celou situaci zahladit.¹³⁷ Setkání Asquitha, Redmonda, Bonar Lawa a Carsona představovalo samo o sobě nevídaný úspěch, jelikož řevnivost mezi představiteli jednotlivých stran dosáhla v průběhu krize takové úrovně, že se poprvé od dob projednávání Reformních zákonů odmítali společensky stýkat.¹³⁸ Jednání probíhala ve dnech 21. až 24. července. Jejich náplní byly striktně geografické detaily připravovaného dodatku zákona. Král se konference osobně neúčastnil, po jejích účastnících však požadoval zveřejnění jasného stanoviska, které by uklidnilo veřejnost. Slibná tendence rozhovorů byla k neprospěchu věci přerušena 24. července zprávou o vyhlášení rakouského ultimáta Srbsku.¹³⁹

Z „východního problému“ se během několika následujících dní vyvinula celoevropská válka, do které Británie vstoupila 4. srpna. Irské Home Rule tak nutně muselo ustoupit do pozadí. Samotný zákon byl králem podepsán bez dodatku s tím, že v platnost vstoupí Home Rule až po skončení války a po dojednání teritoriálních nejasností.¹⁴⁰ K tomu už ovšem nedošlo. Alternativa úplné nezávislosti na Británii získala během první světové války v Irsku většinovou podporu a po anglo-irské válce mezi lety 1919 až 1921 zůstaly pod správou Velké Británie pouze ulsterské provincie,

136 Jenkins, „Asquith“, 307-309 a Nicolson, „King George V: His Life and Reign“, 317-321.

137 Jenkins, „Asquith“, 319.

138 Nicolson, „King George V: His Life and Reign“, 295.

139 Ibid., 323-325.

140 Jenkins, „Asquith“, 322-323.

včetně hrabství Tyrone a Fermanagh.

6.4. Reflexe panovnickovy role v ústavní krizi 1913-1914

Eskalace ústavní krize provázející jednání o irském Home Rule byla ve svých hrubých obrysech předvídatelná minimálně od přijetí Parliament Act. Ačkoli se jednalo o krizi vážnější a ve svých potencionálních důsledcích nebezpečnější, král Jiří V. jednal v porovnání s rokem 1910 rozvážněji. Byl si daleko lépe vědom hranic pravomocí svých i pravomocí vládních činitelů. Veto Home Rule i rozpuštění parlamentu bez pokynu ministerského předsedy chápal jako zcela reálné varianty, nepřistoupil by k nim však do okamžiku, kdy by země byla bezprostředně ohrožena občanskou válkou.¹⁴¹

Během krize 1913-1914 se také projevila daleko užší spolupráce mezi H. H. Asquithem a Jiřím V.. Liberální premiér si byl vědom, že silové řešení konfliktu (protlačení zákona parlamentem bez ohledu na hrozící ozbrojený konflikt) by jeho podporu nezískalo a že by byl panovník ochoten zasáhnout pomocí veta či rozpuštění parlamentu. Jiří V. trval na dohodě o vyčlenění Ulsteru, kterou by respektovaly obě strany. V tomto ohledu jsou konstitučnímu panovníkovi připisovány nemalé zásluhy.¹⁴²

Ústavní krize z let 1913-1914 dokazuje, že královský prerogativ, opravňující panovníka neudělit královský souhlas s vládou předloženým zákonem, je stále živý a v extrémních situacích může sloužit jako efektivní pojistka unáhleného jednání vlády, potažmo ministerského předsedy.¹⁴³

7. Ústavní krize 1931

7.1. Mayova zpráva

Poslední ze tří předkládaných ústavních krizí se dotýká problematiky královského prerogativa umožňujícího králi rozpouštět parlament a jmenovat ministerského předsedu. Rok 1931 velmi názorně ilustruje potenciál panovnickovy moci v okamžiku, kdy se země nachází ve vážné krizi a hlava exekutivy je okolnostmi nucena podílet se

141 Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", 131.

142 Ibid., 134.

143 Ibid., 132.

na jejím řešení.

Na počátku 30. let bojovala Británie stejně jako většina rozvinutých zemí světa s velkou hospodářskou krizí. Zemí se šířila obava z kolapsu britské ekonomiky v důsledku případného opuštění zlatého standardu. Labouristická vláda ministerského předsedy Ramsey MacDonalda tak čelila silící kritice ze strany opozice ve věci nedostatečných škrťů v připravovaném rozpočtu na rok 1932. V reakci na tento podnět byla jmenována Mayova komise.¹⁴⁴ Pod dohledem odborníků vznikla během čtyř měsíců Mayova zpráva, jež byla na začátku srpna 1931 předložena veřejnosti. Ještě předtím však Britové začali ve strachu z jejích výsledků masově vybírat své úspory z Bank of England, což instituci donutilo k dalšímu navýšení půjček ze zahraničí, konkrétně ze Spojených států a Francie. Obava občanů se nakonec ukázala být opodstatněná, jelikož Mayova zpráva hovořila o nutnosti rapidního snížení veřejných výdajů, které se mělo dotknout bez rozdílu všech.¹⁴⁵

Vzhledem k rychlému úbytku peněz krytých tvrdou měnou Bank of England nedlouho po zveřejnění zprávy oznámila urgentní potřebu dalších úvěrů ze zahraničí, které budou Británii ovšem poskytnuty až po přijetí opatření zajišťujících vyrovnaný rozpočet. Se zvětšující se hrozbou státního bankrotu se situace začala dramatizovat a od ministerského předsedy bylo očekáváno promptní jednání. Hlavní problém spočíval v zajištění podpory úsporných opatření. Ramsey MacDonald musel během následujících dní čelit dvojí opozici. Labouristická strana byla od počátku svého vzniku silně provázána s Britským odborovým kongresem (TUC), který bez ohledu na vážnost situace kategoricky odmítal jakékoli škrty ve mzdách či podpoře v nezaměstnanosti. Mnozí členové vlády se proto k návrhům Mayovy zprávy stavěli s krajní nevolí.¹⁴⁶ Mimo to si podmínky kladli i liberálové a konzervativci, bez jejichž podpory nemohl návrh rozpočtu parlamentem projít. Žádali vyšší škrty, než navrhovala vláda a zaručení dalších půjček zahraničními (především americkými) věřiteli. O toto zaručení MacDonald vzápětí požádal.¹⁴⁷

V mezidobí, kdy labouristé čekali na vyjádření New Yorku, informoval MacDonald krále o rýsující se nejednotnosti labouristické strany, jež by mohla vyústit v rezignaci celého kabinetu. Panovník následně považoval za nezbytné hovořit o této

144 Pojmenována podle sira George Maye, tajemníka pojišťovací společnosti Prudential, jenž komisi předsedal.

145 Nicolson, "King George V: His Life and Reign", 582-584.

146 Ibid., 385-388.

147 Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", 104.

alternativě se zástupci liberálů a konzervativců. Shodou okolností dorazil ke králi jako první sir Herbert Samuels, jenž v době nemoci zastupoval Lloyda George ve funkci předsedy liberální strany. Samuels s králem jako první hovořil o alternativě sestavení národní vlády, která by zajistila přijetí nepopulárních opatření. Motivy Samuelsova jednání byly zřejmé, logičtější krokem následujícím MacDonaldovu rezignaci by bylo jmenování vlády konzervativců, přičemž by ale liberálové neměli příležitost do rozhodovacího procesu jakkoli zasáhnout. Národní vláda pro liberály naopak znamenala příležitost, jak opět získat potřebné politické body k výhře ve volbách. Předseda konzervativců Stanley Baldwin byl přijat až po Samuelsovi a vzhledem ke králově neskrývanému nadšení pro plán liberálů, mu nezbývalo, než participaci v případné budoucí národní vládě přislíbit.¹⁴⁸

Zpráva z New Yorku dorazila 23. srpna v pozdních večerních hodinách a informovala vládu shromážděnou v Downing Street o neochotě poskytnout Londýnu další půjčku bez jistoty bezpečného splacení. MacDonald vyzval členy kabinetu k podpoře ekonomických škrtů. Mnozí tuto výzvu však neakceptovali a v čele s vůdcem opozičního křídla Arthurem Hendersonem MacDonalda pověřili předáním rezignace kabinetu panovníkovi.¹⁴⁹

7.2. Národní vláda

Reakce Jiřího V. na předložení rezignace MacDonaldovy vlády se překvapivě lišila od běžného úzu, který v praxi nepřipouští prostor pro diskuzi. Jiří V. rezignaci labouristického kabinetu odmítl přijmout a vyjádřil ministerskému předsedovi plnou podporu v realizaci Samuelsova plánu na sestavení národní krizové vlády. Dále jej ujistil o ochotě liberálů a konzervativců podílet se na tomto plánu.¹⁵⁰

Jednání Jiřího V. je v tomto konkrétním případě považováno za vysoce kontroverzní. Ačkoli se instrumentální obhajoba králova činu odvolávala na pravidlo respektování rady odcházejícího ministerského předsedy, je zřejmé, že Ramsey MacDonald neměl s plánem vytvoření národní vlády nic společného a nemohl proto v

148 J. P. Taylor, *English History 1914-1945 (Oxford History of England)* (Oxford: Oxford University Press, 1986), 292.

149 Nicolson, "King George V: His Life and Reign", 594-595.

150 Ibid., 598-599.

žádném případě králi radu v tomto smyslu poskytnout.¹⁵¹ Přijatelnější ospravedlnění lze nalézt v argumentu o bezprostředním ohrožení země (ke kterému dle panovníkova názoru nedošlo během krize o Home Rule). V roce 1931 dospěl k názoru, že země je ve vážném ohrožení, a z tohoto důvodu jednal dle svého nejlepšího svědomí a přistoupil k odmítnutí MacDonalldovy rezignace.¹⁵²

O den později šokoval stále úřadující ministerský předseda MacDonald své kolegy výzvou k připojení se k národní vládě. Definitivum MacDonalldova obratu a absence jakékoli předchozí konzultace však většinu členů kabinetu odradila a s výjimkou tří jej všichni odmítli.¹⁵³

Schůzka, na které byly dohodnuty podrobnosti sestavení národní vlády, proběhla příhodně v Buckinghamském paláci 24. srpna 1931. Vláda měla sestávat z deseti členů, čtyř labouristů, čtyř konzervativců a dvou liberálů. Měla fungovat na dobu určitou, přesněji řečeno do doby, než se země „vypořádá s národní krizí, kterou prochází“. Poté, co budou přijata opatření navržená Mayovou zprávou a požadovaná Američany pro poskytnutí dalších půjček, měla být vláda rozpuštěna a v následných volbách se o přízeň občanů měla každá strana ucházet zvlášť. Tak znělo tzv. Samuelsovo memorandum z Buckinghamského paláce.¹⁵⁴

7.3. Odstoupení od zlatého standardu

Labouristická strana reagovala na jednání svého předsedy nekompromisně. Pouhé dva dny po jmenování nové vlády jej a všechny jeho podporovatele vyloučila ze svých řad. Již 14. září ovšem mohl být díky jednotě národní vlády přijat tzv. Národní ekonomický zákon, který uklidnil situaci na trhu a Spojené státy spolu s Francií zemi obratem poslali další půjčku v hodnotě 80 miliónů liber.¹⁵⁵

Zlatý standard se přes veškerou snahu vlády zachránit nepodařilo. Neutichající kritika labouristů znovu podkopala důvěru investorů v ozdravení britské ekonomiky a hromadné výběry úspor začaly v půlce září nanovo. Tentokrát však bylo přerušeno

151 Ibid., 598-599.

152 Bogdanor, „The Monarchy and the Constitution“, 110.

153 Taylor, „English History 1914-1945 (Oxford History of England)“, 293.

154 Bogdanor, „The Monarchy and the Constitution“, 108.

155 Taylor, „English History 1914-1945 (Oxford History of England)“, 294-296.

platnosti Zákona o zlatém standardu z roku 1925 nevyhnutelné.¹⁵⁶ Ke katastrofickým scénářům, šířícím se v zemi několik měsíců, překvapivě nedošlo. Jediným výrazným projevem opuštění zlatého standardu bylo, že hodnota libry klesla o čtvrtinu, což ale na druhou stranu pomohlo britského exportu. Pro správné pochopení významu národní vlády je nutné zdůraznit, že bez škrťů provedených v září 1931 by opuštění zlatého standardu neproběhlo bez inflační vlny, která postihla například Německo. Návrh Herberta Samuelse tak rychle a efektivně zareagoval na krizovou situaci, v jejíchž důsledcích se Británie mohla za jiných okolností ponořit do daleko hlubší ekonomické krize.¹⁵⁷

7.4. Reflexe panovníkovy role v ústavní krizi 1931

Vernon Bogdanor přirovnává zformování národní vlády k praktikám 18. století, kdy panovník ministerskými předsedy často jmenoval své přátele. Situace z roku 1931 je v tomto smyslu opravdu výjimečná, jelikož výběr Ramseyho MacDonalda do funkce ministerského předsedy národní vlády byl výhradně rozhodnutím Jiřího V.¹⁵⁸ MacDonald postrádal mandát vlastní strany, jež byla stejně jako všechny ostatní zcela vyloučena z procesu formování vlády. Podobná praxe je v moderních dějinách Británie neznámá. Lze ji vysvětlit výjimečnými okolnostmi, které si žádaly výjimečný postup, přesto by se analogická situace v dnešní době pravděpodobně neodehrávala podle vzoru z roku 1931. Politické strany by s největší pravděpodobností nehrály obdobně pasivní roli jako tomu bylo ve 30. letech.

Prerogativ opravňující panovníka přijímat rezignaci kabinetu, vyhlášovat volby a jmenovat teoreticky libovolnou osobu ministerským předsedou ovšem zůstává platný a porozumnění událostem z roku 1931 může sloužit jako užitečný předobraz budoucích rozepří následujících po volbách s nejasným vítězem.

156 Nicolson, "King George V: His Life and Reign", 626.

157 Ibid., 626-627.

158 Bogdanor, "The Monarchy and the Constitution", 109.

8. Závěr

Důsledky plynoucí z relativně zřejmých faktů, že se Velká Británie řadí svým státoprávním zřízením ke konstitučním monarchiím, že její ústava zůstává i v 21. století nepsaným souborem precedentů a že je dle litery zákona nikým nevolená osoba stále hlavou exekutivy, součástí legislativy a zdrojem judikativy, nabývají při podrobnějším zkoumání jasnějších obrysů. Britský panovník neplní jen reprezentativní a symbolickou roli, ale podílí se významnou měrou i na chodu státu. Vedle vlády, obou komor parlamentu a soudní soustavy plní nezastupitelnou funkci v systému brzd a protiváh, které zajišťují, že je moc ve státě rozložena rovnoměrně a že ji žádný z jejích vykonavatelů nemůže zneužít.

Prostředkem k výkonu panovnickovy moci jsou královské prerogativy. Tyto prerogativy jsou v důsledku historického vývoje delegovány na členy pravomocné vlády a ve valné většině případů nedochází ke kolizím mezi vůlí jednotlivých aktérů. Za specifických okolností ovšem může ke sporu dojít. Cílem práce bylo tyto okolnosti prozkoumat a odpovědět na otázky, kdy vstupuje panovník mezi lid a politickou scénu a zda je aktivní účast panovníka na průběhu a řešení nastálých ústavních krizích v dnešní době stále reálná.

Hypotéza byla zkoumána na třech ústavních krizích. Ústavní krize z roku 1910-1911 prokázala přetrvávající nebezpečí zneužití královských prerogativů ministerským předsedou a upozornila na složitost rovnováhy mezi panovnickovou povinností zachovat neutralitu na jedné straně a řídit se radami ministerského předsedy na straně druhé. Ústavní krize z roku 1913-1914 dokázala, že ač by bylo užití královského veta vysoce kontroverzní, bylo by dle názoru ústavních právníků v případě bezprostředního ohrožení země ospravedlnitelné. Ústavní krize z roku 1931 pak nastínila důležitost panovnickových rozhodnutí během patových situací, jež mohou vzniknout po nerozhodných volbách nebo v době národní krize žádající si sestavení koaliční vlády.

Společným jmenovatelem všech tří krizí, které jsou nám sice vzdáleny časově, nikoliv však věcně, je ústavní a zároveň politická strana problému. Při hodnocení krizí nelze spoléhat na pouhé formální výklady britského práva či na odkazy historických

precedentů. Stejně důležitou roli hrají také politické motivy jednotlivých aktérů, které musí být vždy pečlivě zváženy. Výsledkem tohoto postupu je individuální přístup ke každé zkoumané krizi a praktická nemožnost opakování každé jednotlivé krize v budoucnu. Ústava sice zůstává nezměněna, politický kontext bude ovšem vždy unikátní.¹⁵⁹ Vybrané ústavní krize proto sloužily pouze jako předobrazy možných budoucích situací, na které by panovník byl nucen reagovat z obdobných příčin.

Odpovědi na v úvodu předložené otázky se tak zdají být zřejmé. Britský panovník je z moci jemu náležící stále teoreticky oprávněn nerespektovat radu poskytnutou ministerským předsedou a jednat v době bezprostředního ohrožení země dle vlastního uvážení. Toto jednání by se nehledě na názor většinové společnosti pravděpodobně neobešlo bez důsledků nejen pro konkrétního panovníka, ale i pro celou instituci monarchie. Mezi odborníky na ústavní právo převládá názor, že přímého zásahu nebude v budoucnu třeba.¹⁶⁰ Princ z Walesu půjde dle nejpravděpodobnějšího scénáře ve šlépějích své matky a svůj názor na jednání vlády bude projevovat jen při setkáních s ministerským předsedou mezi čtyřma očima. Reprezentativní činnost panovníka bude nadále široce medializovaná a povědomí o jeho výkonné roli bude nadále upadat. Dokud však nebudou výslovným aktem parlamentu panovníkovi královské prerogativy odejmuty, nelze vyloučit jakýkoli scénář, ve kterém by budoucí monarcha hrál v době ústavní krize důležitou roli. Logika jinak řečeno “spících prerogativů”, jež mají sloužit jako pojistka proti svévolnému uzurpování moci ostatními mocenskými složkami ve státě, tak zůstane zachována.

¹⁵⁹ Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, 180.

¹⁶⁰ Blake, “Sovereignty: Power Beyond Politics”, 100.

Summary

The thesis examined a hidden potential of the British monarch's efficient powers. It took into consideration historical development related to the role of the monarch as well as all important law interpretations of the royal prerogatives to argue that the sovereign can still in specific circumstances act independently of the prime minister. Thus, the British monarch does not represent only a symbol of the nation, he remains to be an active member of the check and balances system.

The hypothesis was supported by analysis of three constitutional crises from the first half of the 20th century. King George V was highly involved during the crises between 1910-1911, 1913-1914 and in 1931 and actively participated on their solutions. In 1910 he provided to the government of the day a promise to appoint dozens of new peers who would afterwards help to push through the Parliament Act opposed by the House of Lords. This step proved to be highly controversial as the principle of neutrality of the monarch was violated. The episode proves that not every advice of the prime minister needs to be accepted without objections.

Another great crisis occurred during a complicated debate about the third Irish Home Rule Bill between 1913 and 1914. Threat of the civil war almost forced the king to veto the proposed act. Nonetheless, his effort to ease the tensions was successful and leaders of the main political parties were in the end able to reach a compromise. The importance of the monarch's influence in such a grave situation is apparent.

Finally, formation of the National government in 1931 reminds of the monarch's right to dissolve and appoint a government which can be a rather complicated issue if the country is for various reasons in a serious crisis. This particular royal prerogative has the greatest potential to be used in the future again in a nonconforming manner. It seems that Britain is no more a country of a two party system. Future controversies related to the elections, which would not produce a clear majority of one party in the House of Commons, can bring the attention of the public back to the efficient powers of the monarch.

Seznam použité literatury

Walter Bagehot, *The English Constitution* (Boston: Little, Brown and Company, 1873).

Walter Bagehot a Miles Taylor, *The English Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law* (London: Cavendish Publishing, 2002).

L. L. Blake, *Sovereignty: Power Beyond Politics* (London: Shephard-Walwyn, 1988).

Vernon Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

A. W. Bradley a K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (London: Pearson, 2007).

Francois Guizot, *General History of Civilization in Europe* (New York: D. Appleton and Company, 1896).

David Cannadine, „The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the „Invention of Tradition“, c. 1820-1977“, in *The Invention of Tradition*, ed. Eric Hobsbawm (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), 101-164.

Robert Ensor, *England 1870-1914 (The Oxford History of England)*(Oxford: Oxford University Press, 1985).

Roy Jenkins, *Asquith* (London: Collins, 1986).

Harold Nicolson, *King George V: His Life and Reign* (London: Pan Books Ltd., 1952).

Pavel Mates et al., *Moderní dějiny státu a práva v dokumentech: státy západní Evropy a USA* (Brno: Masarykova universita, 1993)

Andrew Marr, *The Diamond Queen: Elizabeth II and Her People* (London: Pan Macmillan, 2011).

Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Ithaca: Cornell University Press, 1940).

Jeremy Paxman, *On Royalty* (London: Penguin Books, 2006).

J.P. Taylor, *English History 1914-1945 (Oxford History of England)* (Oxford: Oxford

University Press, 1986).

Peter Whittle, *Monarchy Matters* (London: The Social Affairs Unit, 2011).

A.N. Wilson, *Our Times: The Age of Elizabeth II* (London: Arrow Books, 2009).