

Literatura:

- Antoszewski, A. (1997): *Współczesne teorie demokracji*. In: Studia z teorii polityki. tom II., Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 7-28.
- Bell, D. (1999): *Kulturní rozpory kapitalismu*. Praha: Slon.
- Dahl, R. (1995): *Demokracie v právním státě?* Praha: Readers International Prague.
- Dahl, R. (2001): *O demokracii*. Praha: Portál.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Held, D. (1993): *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Jouvenel, B. de (1998): *Etika přerozdělování*. Praha: Občanský institut.
- Lijphart, A. (1969): *Consociational Democracy*. World Politics, roč. 21, č. 2, s. 207-225 (česky Konsociativní demokracie. In: Řichová, B., Lisa, A. (red.): *Antologie světových politologů*, s. 9-32).
- Lijphart, A. (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Macpharson, C. B. (1989): *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. (1986): *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore - London: The Johns Hopkins University Press.
- Parry, G. (1970): *Political Elites*. New York: Praeger Publishers.
- Sartori, G. (1993): *Teória demokracie*. Bratislava: Archa.
- Schumpeter, J. A. (1995): *Kapitalizm, Socializm, Demokracja*. Warszawa: PWN.
- Skovajsa, M. (2002): *Teorie demokracie*. In: Cabada, L., Kubát, M. a kol.: *Úvod do politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 340-368.
- Svensson, P. (1995): *Teorie demokracie*. Brno: CDK.

8. PARLAMENTNÍ A PREZIDENTSKÉ DEMOKRACIE

Vit Hloušek

Velmi často užívané kritérium pro dělení různých empiricky existujících forem zastupitelské demokracie rozlišuje demokracie parlamentní a prezidentské. V následujícím textu se pokusíme osvětlit rozdíly mezi oběma formami zastupitelské demokracie a rovněž zohlednit skutečnost, že existují i demokratické režimy, které různým způsobem kombinují obě základní formy. Dostáváme se zároveň na pomezí dvou disciplín politické vědy – teorie demokracie jako takové a **srovnávací (komparativní) politologie**, která se zabývá srovnáváním různých reálně existujících politických systémů (srov. např. Almond a kol. 2000: 3-46; Almond a kol. 2001: 1-55; Bellers, Kipke 1996: 167-173; Berg-Schlosser, Stammen 2000: 219-270; Cabada, Kubát a kol. 2002: 74-102; Hague, Harrop 2001: 62-76; Hartmann 1995: 13-44)

Základní rozlišení obou hlavních modelů zastupitelské demokracie spočívá v odlišném rozdělení kompetencí a vzájemných vztahů tří základních druhů moci: exekutivy, legislativy a judikativy. Judikativa je ovšem v obou modelech oddělena od jiných mocí, takže základní odlišnost spočívá ve **vzájemném vztahu mezi výkonnou a zákonodárnou mocí** (srov. Almond a kol. 2001: 134-138). **V prezidentském systému jsou legislativa a exekutiva důsledně odděleny** a disponují vlastní legitimační bází. **V případě parlamentní demokracie pak dochází ke vzájemné integraci obou mocí**, respektive k tomu, že exekutiva vychází z legislativy a je tak legitimována nepřímou. Někdy se hovoří o dualistickém výkonu mocí (exekutiva versus legislativa) v případě prezidentského systému, respektive o kooperativním výkonu mocí (exekutiva vycházející z legislativy) v případě parlamentních demokracií (srov. Klokočka 1996: 355-364).

3. 1 Parlamentní demokracie

Parlamentní demokracie se, na rozdíl od prezidentského systému, může pojit jak s republikánskou formou vlády, tak s monarchií (v podobě tzv. **parlamentní monarchie**, jejímž nejčistším příkladem je Velká Británie). Jedná se fakticky o různá vyústění historického vývoje, přičemž řada systémotvorných prvků je v obou případech velmi podobná. Z hlediska základního dělení na prezidentské a parlamentní politické systémy je rozdíl mezi parlamentními monarchiemi a parlamentními republikami nevýznamný (srov. Antoszewski, Herbut 2001: 318).

Základním prvkem, který spojuje veškeré parlamentní demokracie, je **princip sdílené moci a svrchovanost legislativy** (Řichová 2002: 60). Vlády jsou vytvářeny pomocí parlamentu a existují pouze potud, pokud dokáží udržet v parlamentu většinovou podporu. Vláda a parlamentní většina (ať již koaliční, nebo jednobarevná) tak tvoří jakousi spolupracující jednotu, která je sice strukturálně diferencovaná (předseda vlády, vláda, poslanecké frakce), ale spoluutváří vládní politiku. Důležitým důsledkem této skutečnosti rovněž je, že **vláda je za svá rozhodnutí parlamentu odpovědná** (Antoszewski, Herbut 2001: 312). Tato vazba (vzájemná závislost či „vazba důvěry“) mezi exekutivou a legislativou však může nabývat nejrůznějších podob, a proto existují různá vnitřní rozlišení uvnitř modelu parlamentní demokracie.

Italský politolog Giovanni Sartori poukazuje na skutečnost, že v rámci parlamentního modelu existuje celá škála subtypů. Rozlišuje tři hlavní druhy parlamentního systému:

- **premiérský či kabinetní** parlamentní systém anglického typu, kde si exekutiva vynutila faktickou převahu nad parlamentem,
- tzv. **vládu zákonodárního sboru** typu francouzské třetí republiky, který silně podvazuje akceschopnost a efektivitu vlády,
- typ tzv. **stranického kontrolovaného parlamentarismu** v ostatních případech.

Premiérské či kabinetní systémy nejlépe ilustruje britský příklad, v němž dlouhodobě existují jednobarevné většinové vlády,

kteřé se opírají (díky britskému jednokolovému většinovému systému parlamentních voleb v jednomandátových obvodech) o stabilní parlamentní majoritu. V praxi je vztah vlády a parlamentní většiny skutečně takový, že vláda určuje agendu státní politiky a příslušná poslanecká frakce je v jistém slova smyslu pouze převodovou pákou, pomocí níž vláda prosazuje v legislativním tělese svoji politiku. Poněkud slabší verzi tohoto modelu představuje tzv. **kancleřská demokracie** ve Spolkové republice Německo, kde je kancléř volený parlamentem a není (na rozdíl od britského premiéra) nutně formálním vůdcem své strany. Připočítáme-li k tomu častou praxi koaličních vlád, která valorizuje postavení vládních (ale i opozičních) parlamentních frakcí v politickém procesu, je zřejmé, že reálná moc kancléře je poněkud nižší než moc britského premiéra. Přesto však je možno i zde pozorovat dominanci exekutivy v nastolování politické agendy (Sartori 2001: 113–118).

Model tzv. vlády zákonodárního sboru, kde je pozice exekutivy v politickém rozhodování výrazně omezena a zmenšena, popsal Sartori na příkladu politického systému třetí francouzské republiky. Kabinet zde neřídí činnost legislativy, moc není sjednocená, ale roztroušená mezi jednotlivé parlamentní frakce, není zcela jasně, kdo přebírá za které rozhodnutí politickou odpovědnost, strany nejsou vnitřně disciplinované a tím pádem nemůže politická elita (včetně vlády) jednat rychle a energicky. Samotná vláda – nutně koaliční a kvůli výše naznačeným problémům s vnitrostranickou disciplínou nestabilní – není vnitřně jednotná. Podle Sartoriho hrozí toto nebezpečí latentně všem parlamentním režimům, pokud nefungují na principu premiérského systému. Lze se mu však vyhnout prostřednictvím existence silných a vnitřně stabilních a disciplinovaných politických stran (Sartori 2001: 120–121, srov. i 122–127).

8. 2 Prezidentské demokracie

Prezidentský model zastupitelské demokracie je výhradně vázán na republikánskou formu politického systému. Základním kritériem prezidentských systémů je **propojení funkce hlavy státu s funkcí předsedy vlády**. V této souvislosti se často hovoří o tzv. **monistické exekutivě**, kde jsou exekutivní funkce na nejvyšší úrovni propojeny v osobě prezidenta. Naproti tomu parlamentní demokracie se vyznačují tzv. **dualistickou exekutivou**, která je tvořena na jedné straně hlavou státu, na straně druhé vládou. Z tohoto prvního klasifikačního znaku plyne intuitivně další. Tímto znakem je **závislost vlády na prezidentovi**, která se neprojevuje pouze ve chvíli formálního jmenování jednotlivých ministrů (ostatně formální jmenování a odvolávání ministrů hlavou státu znají i parlamentní demokracie), ale projevuje se ve skutečnosti, že vláda je plně odpovědná prezidentovi a na jmenování ministrů nemá legislativní orgán žádný vliv. Ministři a vláda jako celek tedy působí fakticky jako pověřenci prezidenta a nejsou přímo závislí na parlamentní většině. Legitimita vlády je odvozena od osoby prezidenta.

Většina autorů z oboru srovnávací politologie se shoduje na tom, že dalším důležitým kritériem, které je platné pro prezidentské systémy, je **přímá volba prezidenta lidem**. Toto kritérium je sice skutečně důležité, nicméně se nejedná o postačující ukazatel, který by jasně odlišoval parlamentní a prezidentské systémy. Na mnoha tradičních a do jisté míry modelových parlamentních demokraciích je vidět, že i zde může být prezident volen přímo (Irsko, Rakousko, z nových demokracií střední a jihovýchodní Evropy například Slovensko), aniž by jeho postavení v rámci politického systému nebo rozsah jeho pravomocí odpovídaly prezidentské formě demokracie.

Z teoretického hlediska je vhodnější stanovit toto kritérium obecněji, neboť např. ve Spojených státech amerických, které lze považovat za jakýsi prototyp prezidentského systému, je prezident volen nepřímou prostřednictvím zvláštního sboru volitelů. Lépe je tedy toto kritérium prezidentského systému vymezit tak, že **prezident disponuje vlastní politickou legitimitou nezávislou na legitimitě legislativního tělesa**. K této nezávislé

legitimitě se navíc váže **pevně stanovené volební období prezidenta**, které vesměs bývá spojeno s nemožností odvolat prezidenta jiným způsobem, než ústavní žalobou kvůli zneužití úřadu (Řichová 2002: 69–73; Sartori 2001: 93–97).

Klasickým příkladem prezidentských systémů je politický systém Spojených států amerických. Právě na příkladě USA je možno načrtnout velmi stručnou historickou genezi prezidentského modelu jako ideálního typu. Jestliže Velká Británie představuje politický systém, který se blíží nejlépe ideálně-typickému modelu parlamentní demokracie, je vhodné uvědomit si, kam mířila kritika zakladatelů americké demokracie (tzv. **federalisté** – nejznámějším teoretikem byl **James Madison**). Federalisté se domnívali, že moc je v případě britského modelu příliš koncentrovaná a v návaznosti na liberální étos omezené a vyvážené moci navrhli takový systém, který by mírnil rizika koncentrace moci. Proto byla od počátku striktně rozdělena exekutiva a legislativa, proto obě moci v praxi administrují prakticky paralelně celou řadu aktivit politické moci a státní správy. Vytvořil se tak specifický systém **brzd a protíváh** (*checks and balances*), který měl vést nejen k separaci moci, ale zároveň k jejich vzájemnému vyvážení, aby ani jedna nemohla dosáhnout primátu nad druhou (k politickému systému USA srov. např. Janda a kol. 1998; Dvořáková 2002).

Velmi časté je prezidentské uspořádání také ve státech Latinské Ameriky, právě tyto systémy ovšem často ukazují, kde mohou být problematické momenty prezidentské demokracie. Výkon prezidentských systémů je v této oblasti velmi slabý, neboť se – na rozdíl od vzoru USA – nejedná o systémy, v nichž by byla skutečně silná vláda. Nejde o to, že by latinskoameričtí prezidenti měli nedostatek pravomocí, naopak. Ale nejsou schopni v systému rozdělené moci mezi exekutivu a legislativu udržovat křehkou rovnováhu mezi nedostatkem moci k efektivní vládě na jedné straně a jejím zneužíváním na straně druhé (Sartori 2001: 102–106). Tolik svůdný příklad USA totiž vyžaduje kromě institucionálního aranžmá také určitou politickou tradici, která s sebou nese politickou kulturu bránící oběma extrémům.

8. 3 Poloprezidentské systémy zastupitelské demokracie

Řada politických systémů kombinuje v různé míře kritéria prezidentského i parlamentního modelu. Hovoříme obecně o tzv. **poloprezidentských [semiprezidentských] demokraciích**. Obecně lze tyto systémy charakterizovat tak, že dochází k **rozdělení výkonné moci mezi prezidenta a vládu, respektive předsedu vlády**. Současně platí, že jak předseda vlády, tak prezident jsou na sobě **formálně nezávislí** a požívají **odlišnou legitimační bázi**. Exekutiva pak funguje ve spolupráci prezidenta a vlády.

V politologické obci nepanuje shoda, zda se jedná o distinktivně vyčlenitelný třetí model vedle prezidentské a parlamentní demokracie. Vladimír Klokočka se například domnívá, že vyčleňování samostatného typu poloprezidentské demokracie je nadbytečné a popisuje pouze dvě krajní empiricky se vyskytující podoby obou základních modelů. **Prezidiální parlamentarismus** (který spadá pod parlamentní demokracii) mají například státy jako Francie nebo Polsko. Naproti tomu **parlamentní prezidencialismus** spadá pod prezidentské systémy a jako příklad slouží uspořádání současné Ruské federace (srov. Klokočka 1996: 210–217 a 223–232).

Z hlediska teorie může samostatná existence třetího – smíšeného – „ideálního typu“ zastupitelské demokracie skutečně působit určité problémy. Z hlediska empiričtější orientované srovnávací politologie je však zavedení tohoto přechodného modelu výhodné, neboť napomáhá jasněji klasifikovat politické systémy a umožňuje adekvátnější pochopení specifík ústavně-institucionálního uspořádání a politických procesů této specifické formy politického systému.

S prezidentskými systémy je tento přechodný model spojen tím, že i zde má hlava státu **přímou legitimaci ve všeobecných volbách** a je volena na striktně stanovené období, během něhož není odvolatelná. Naopak parlamentnímu modelu se blíží pojetí vlády a jejího předsedy. Předseda vlády postupuje stejně jako v parlamentním režimu – **stabilita vlády je závislá na podpoře většiny v příslušném legislativním tělese**, jemuž je vláda odpovědná, parlament rovněž disponuje možností zvolit

Polští politologové Andrzej Antoszewski a Ryszard Herbut vymezují sedm obecných kritérií poloprezidentského modelu (Antoszewski, Herbut 2001: 324):

1. dualistická exekutiva rozdělená mezi vládu a prezidenta,
2. přímá volba hlavy státu,
3. pevně stanovené funkční období prezidenta nezávislé na parlamentní periodě,
4. prezident disponuje kompetencemi, které mu umožňují přijímat samostatná politická rozhodnutí ve vnitřní i zahraniční politice,
5. kompetence prezidenta vzhledem k vládě (formální jmenování a odvolávání premiéra a ministrů),
6. prezident není politicky odpovědný parlamentu,
7. možnost předčasného rozpuštění parlamentu a vypsání předčasných voleb související s tím, že vláda je odpovědná parlamentu.

Základní problém, který mohou poloprezidentské systémy očekávat, je vcelku zřejmý. Pokud mají jak vláda, tak hlava státu relativně silné postavení v rámci exekutivy a pokud zároveň disponují odlišnou legitimační bázi, může se velmi často stát, že budou prezident a vláda z odlišných politických táborů. Tento fenomén lze nejlépe osvětlit na příkladu Francie (k francouzskému politickému systému srov. např. Sartori 2001: 128–133), kde docházelo v minulosti a stále dochází k fenoménu tzv. **kohabitace (cohabitation)**, kdy je prezident nucen spolupracovat s vládou složenou z politických protivníků (například neogaullista Jacques Chirac se socialistickou vládou Lionela Jospina). Vzhledem k tomu, že je poloprezidentský systém plně funkční pouze za předpokladu, že obě části exekutivy spolu alespoň v základních věcech spolupracují, nese taková situace logicky značná rizika. Rovněž je zřejmé, že se faktická moc prezidenta také částečně odvíjí od toho, zda spolupracuje se souhlasně orientovanou vládou (pak může faktické fungování poloprezidentského režimu silně připomínat monistickou exekutivu prezidentského typu), nebo zda je nucen čelit soužití s vládou politických oponentů (pak se samozřejmě faktický chod exekutivy zřetelně dualizuje). Nikdy se

skutečnost čini z poloprezidentského systému specifický typ zastupitelské demokracie.

8. 4 Závěr – modely zastupitelské demokracie a praktická politika

Je velmi obtížné teoreticky stanovit, který typ zastupitelské demokracie je vhodnější či efektivnější. V politické praxi se setkáváme se všemi naznačenými typy zastupitelských demokracií. Ve všech třech výše popsaných základních modelech zastupitelské demokracie fungují podobné instituce (parlament, vláda, hlava státu), ale jejich vztah je rozdílný. Historicky vzato jsou tyto instituce výsledkem obecného konfliktu, který latentně probíhal mezi suverénním panovníkem evropských států a zastupitelským orgánem šlechty, duchovenstva a měst. (Döring 1992: 337)

V zemích západní Evropy vznikly vesměs parlamentní systémy. Pomineme-li francouzský poloprezidentský systém a Portugalsko, kde má prezident ve srovnání s ostatními státy relativně vysoké pravomoci, zbývalo donedávna jako příklad poloprezidentského systému Finsko (srov. Ismayr 1999). Novela finské ústavy z června 1999 (v účinnosti od 1. 3. 2000) však přiblížila politický systém této země jednoznačně směrem k parlamentní demokracii.

Poněkud odlišná situace panuje v nových demokraciích střední a jihovýchodní Evropy. Nepočítáme-li Německou demokratickou republiku v krátké etapě do německého sjednocení, pak pro čistě parlamentní režim se rozhodly pouze Česká republika, Maďarsko, Slovensko a Slovinsko, od počátku roku 2000 se do podoby parlamentní demokracie transformuje rovněž Chorvatsko. Všechny ostatní státy (a zejména státy vzniklé rozpadem Sovětského svazu) sáhly spíše po poloprezidentských či prezidentských režimech (srov. Ismayr 2002).

Ani na základě normativně orientovaných úvah, ani na základě srovnání empirických příkladů nelze obecně stanovit, který z nabízených modelů zastupitelské demokracie je lepší, který produkuje efektivnější politiku atd. Pro posouzení vhodnosti konkrétního modelu pro konkrétní politický systém je

nutné zohlednit nejen obecné vlastnosti různých modelů zastupitelské demokracie, ale daleko více konkrétní politickou tradici v dané zemi, demografické, historické, společenské, ekonomické, geografické a jiné podmínky. K některým z těchto problémů se dostaneme v následující kapitole, která nabídne poněkud jiné dělení demokratických politických systémů, které vedle uspořádání základních politických institucí a vztahů mezi nimi zohledňuje právě tato kritéria.