Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

Diskuse o prezidentském režimu

Kateřina Patová

Plzeň 2013

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Bakalářská práce

Diskuse o prezidentském režimu

Kateřina Patová

Vedoucí práce:

Doc. PhDr. Michal Kubát, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2013

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval(a) samostatně a použil(a) jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2013 ……

Děkuji panu doc. PhDr. Michalu Kubátovi za poskytnutý čas a připomínky k této práci.

Obsah

0 Úvod 6
1 Co je prezidentský režim 8
1.1 Shrnutí definic 10
2 Typologie a výskyt prezidentských režimů ve světě 13
2.2 Spojené státy americké 14
2.2 Další prezidentské režimy 16
3 Kritika prezidentského režimu 17
3. 1 Kritika Juana J. Linze 18
3.2 Kritika Arenda Lijpharta 21
3.3 Další kritické názory 23
4 „Obhajoba“ prezidentského režimu 26
4.1 Výhody prezidentského režimu 32
5 Česká reflexe diskuse o prezidentském režimu 34
6 Výsledek diskuse o prezidentském režimu 35
6.1 Stabilita prezidentských režimů 38
6.2 Vliv stranického systému na prezidentské režimy 39
6.3 Podmínky pro lepší fungování prezidentského režimu 40
7 Závěr 42
Seznam literatury 44
Resumé 48
Přílohy 49

0 Úvod

Demokratické státy lze rozlišovat několika způsoby. Jedním z nich je dělení demokracií na základě odlišnosti forem vlády. Základní dichotomie rozděluje demokratické režimy do dvou čistých typů. Jedním z nich je prezidentský režim, který lze považovat za nejstarší typ demokratického politického režimu. Při vzniku prvního prezidentského režimu nebyla zatím žádná zkušenost s dnešní podobou parlamentarismu nebo jiných dnes rozeznávaných forem vlády (Verney 1998: 39; Cheibub 2007: 33).

Demokratické režimy jsou v rámci politické vědy častým předmětem diskuse. Jedná se o důležité téma, protože zvolená forma režimu určuje nastavení institucí, formu vládnutí a celkové fungování státu. To je důvodem, proč jsem si toto téma pro napsání bakalářské práce zvolila. V práci se nebudu věnovat diskusi o všech demokratických režimech, zaměřím se pouze na režimy prezidentské.

Debata o prezidentském režimu je ovlivněna zejména novým institucionalismem. Nejintenzivněji diskuse probíhala (a stále probíhá) v souvislosti se státy Latinské Ameriky. K jistému oživení došlo po pádu komunismu na počátku 90. let. Cílem této práce bude zmapovat diskusi o prezidentském režimu a zjistit k jakým dospěla výsledkům. Práce bude vypracována za pomoci analýzy obsahu vědeckého diskursu v oblasti prezidentských režimů. V práci vycházím převážně z anglicky publikovaných knižních zdrojů a z článků odborných periodik. Přínosný byl zejména sborník textů editovaný Arendem Lijphartem (1998). Internetové zdroje ve své práci nevyužívám.

První kapitola je zaměřena na definování prezidentského režimu. V první části kapitoly uvedu několik definic od různých autorů, kteří se ne vždy shodují na stanovení jednotlivých kritérií a jejich důležitosti při definování. V další části se pokusím zjistit, čím se prezidencialismus vyznačuje a jaké jsou jeho hlavní charakteristiky.

Druhá kapitola se věnuje typům prezidentských režimů a jejich výskytu ve světě. Jedna podkapitola je zaměřena na Spojené státy americké, kde prezidentský režim vznikl a dodnes bez potíží funguje. Druhá podkapitola je věnována dalším prezidentským režimům a nastíní základní rozdílnost od prototypu Spojených států.

Ve třetí kapitole představím kritické pohledy na prezidentský režim. Nejvíce prostoru věnuji kritice Juana J. Linze, která je jedna z nejobsáhlejších a nejvlivnějších kritik v oblasti posuzování prezidentského režimu. Druhá podkapitola bude zaměřena na kritiku Arenda Lijpahrta, který na prezidentské režimy pohlíží kriticky z jiného hlediska. Vycházím ze zdrojů publikovaných právě těmito dvěma autory. Ve třetí podkapitole představím několik dalších kritických názorů, které jsou zaměřeny na různé aspekty prezidentského režimu. Ne všichni autoři, kteří kritizují prezidentský režim, považují automaticky režim parlamentní za lepší variantu.

Další kapitola se věnuje obraně prezidentského režimu. Část názvu kapitoly jsem se rozhodla dát do uvozovek, protože i když autoři vyzdvihují některé prvky prezidentského režimu a vyvrací některé kritické názory, netvrdí, že prezidencialismus je nejlepším režim ze všech typů. Největší část této kapitoly vychází z díla Josého A. Cheibuba. V kapitole je zařazeno také kritické zhodnocení názorů Juana J. Linze a názory dalších autorů, například pohled na prezidentský režim Matthewa S. Shugarta a Johna M. Careye.

Pátá kapitola krátce představuje diskusi o prezidentském režimu v českém prostředí. Zde pracuji s českými zdroji, konkrétně s knihami od Miroslava Nováka a Michala Kubáta.

Poslední kapitola se zabývá výsledky, ke kterým diskuse dospěla. Zde se zaměřím na nejdůležitější závěry diskuse a také na podmínky, které mohou prezidentskému režimu zajistit větší pravděpodobnost úspěšného fungování a zachování demokracie.

1 Co je prezidentský režim

Identifikace typu režimu se může v některých případech zdát obtížná, protože v praxi se nevyskytují pouze čisté typy, ale i různé kombinace a mezičlánky, ohledně jejichž zařazení a definování nepanuje vždy shoda. Politické režimy jsou definovány na základě nejrůznějších kritérií, například na základě vztahu exekutivy s legislativou, nebo podle okolností, za nichž vzniká vláda (Lijphart 1998: 2–5). Prezidentský režim je také často definován pomocí vymezení vůči parlamentarismu. Prezidentský režim je neparlamentní a naopak (Sartori 2001: 93).

Jednotlivé definiční znaky se od sebe mnohdy liší v závislosti na autorovi dané definice. Mathew S. Shugart a John M. Carey považují za čistý prezidentský režim ten, který splňuje čtyři základní podmínky. Hlava exekutivy, která jmenuje a řídí vládu, musí být volena ve všeobecných volbách (nebo kolegiem volitelů vybraným speciálně pro tento účel). Doba výkonu funkce šéfa vlády a volební období legislativního orgánu jsou pevně stanoveny, přičemž obě složky moci jsou nezávislé na vyslovení vzájemné důvěry. Prezident má také ústavně danou zákonodárnou pravomoc (například právo veta), která nemá utvářet další složku zákonodárné moci, ale dává prezidentovi možnost přetvářet svůj volební program do skutečných politických výstupů (Shugart – Carey 1992: 19–20).

Velice důkladný popis rozdílů mezi parlamentními a prezidentskými režimy zpracoval Douglas V. Verney v jedenácti tvrzeních. V nich se D. Verney věnuje ústavnímu vývoji, ve kterém v případě prezidencialismu nedošlo ke spojení vlády a parlamentu a exekutiva zůstala jednotná – nedošlo k rozdělení na vládu v čele s premiérem a hlavu státu. Dále se věnuje termínům a způsobům voleb, vztahům prezidenta s vládou a parlamentem, postavení parlamentu a odpovědnosti jednotlivých mocí. Verney připouští, že jeho definující kritéria mají spoustu výjimek a bez výhrad platí pouze na prototypy, ze kterých svá tvrzení čerpal. V případě prezidentského režimu se jedná o Spojené státy americké (Verney 1998: 32–47).

Arend Lijphart upozorňuje na problém existence empirických výjimek při uvádění většího počtu kritérií a nejdříve uvádí pouze dva klíčové znaky pro identifikaci prezidentského režimu. Prezident je volen na pevně stanovené funkční období a kromě výjimečného procesu impeachmentu nemůže být žádným způsobem nucen legislativou vzdát se svého úřadu. Druhé kritérium se týká způsobu volby prezidenta a stanovuje, že musí být volen ve všeobecných volbách a to přímo nebo prostřednictvím sboru volitelů. Později považoval Lijphart za nutné přidat třetí základní podmínku – v prezidentském režimu existuje pouze jednohlavá exekutiva. Vláda jmenovaná prezidentem je sbor pouhých poradců, kteří jsou prezidentovi všichni plně podřízeni (Lijphart 2008: 142–143).

Giovanni Sartori definuje prezidentský režim stejně jako Arend Lijphart na základě tří kritérií, která se týkají hlavy státu. Prezident musí být zvolen ve všelidových volbách, během svého stanoveného volebního období nemůže být odvolán parlamentem a řídí exekutivu, kterou sám jmenuje. Čtvrtou definiční podmínku uváděnou M. Shugartem a J. Careyem považuje za samozřejmý obsah kritéria řízení vlády, nenamítá však nic proti přidání tohoto kritéria k jeho třem uvedeným. Kritizuje však způsob popsání kritéria jednohlavé exekutivy Lijphartem, které dle něj stanovuje, že prezident sám musí stát v čele jím jmenované vlády. I když Sartori připouští, že z pravidla v prezidentských režimech tomu tak skutečně je, upřednostňuje formulaci, že prezident řídí exekutivu (Sartori 2001: 94–95). Rozdílnost v definování prezidentského režimu Sartorim a Lijphartem vidí Alan Siaroff v odlišném chápání prezidenta. Zatímco Sartori nahlíží na prezidenta v první řadě jako na hlavu státu, v Lijphartově definici představuje prezident primárně hlavu vlády. Druhým rozdílem je pohled na vládu. Sartori pojímá exekutivu v mnohem širším pojetí (Siaroff 2003: 289) a připouští možnost existence předsedy vlády v případě, že je zachována hierarchie autority směrem od prezidenta dolů (Sartori 2001: 94).

Pro Josého A. Cheibuba je nejdůležitějším aspektem při definování politického režimu míra závislosti existence exekutivy na podpoře legislativní většiny. Pokud není

vláda odpovědná volenému shromáždění, jedná se o prezidentský režim[1] (Cheibub 2007: 34–38).

1.1 Shrnutí definic

Jedním z hlavních rozpoznávacích znaků politických režimů je vztah mezi složkami moci, zejména pak mezi exekutivou a legislativou. Výkonná i zákonodárná moc mají v prezidencialismu svou vlastní ohraničenou sféru působnosti, do které si nemohou vzájemně zasahovat. V prezidentském režimu není přežití vlády závislé na vyslovení důvěry či nedůvěry voleného shromáždění. Prezident není politicky odpovědný, podléhá však ústavní odpovědnosti, která je vynutitelná pomocí impeachmentu. Přestože se prezident zodpovídá z případného ústavního provinění před shromážděním, neznamená to, že je tomuto orgánu odpovědný. Odpovědnost je pouze vůči ústavnímu zákonu (Verney 1998: 43–44).

Rozdělení legislativy a exekutivy by podle D. Verneye mělo být i personální. Prezident ani členové jeho vlády nesmí být zároveň zástupci voleného shromáždění. Sám Verney však uvádí výjimky z tohoto pravidla (Verney 1998: 43). Některé z prezidentských režimů umožňují poslancům interpelovat členy vlády a v některých zemích s prezidentským zřízením je také dovoleno, aby se poslanci stali zároveň členy vlády (Mainwaring 1990b: 6).

Přestože bývá separace mocí často uváděna jako jeden ze základních identifikačních znaků prezidentského režimu, nepanuje shoda ohledně vysvětlení, v čem přesně separace spočívá a co konkrétně obnáší. Někteří autoři vidí v prezidentském režimu spíše sdílení moci oddělenými institucemi nebo soupeření institucí o sdílenou moc (Sartori 2001: 97). V prezidentských systémech se často objevují mechanismy, které mohou představovat překrývání mocí. Například prezidentské právo veta je narušení legislativního procesu vrcholným představitelem exekutivy a nutnost ratifikace zahraničních smluv Senátem v USA je naopak vniknutí

[1] viz příloha č. 1

do výhradní oblasti působnosti vlády. Tyto pravomoci představují kontrolní funkci nazývanou checks and ballances, někdy také systém brzd a protivah, který v podmínkách prezidentského režimu umožňuje kontrolu legislativní moci mocí exekutivní a naopak, aniž by se jedna nebo druhá musela obávat o přežití (Shugart – Carey 1992: 18–19). Pomocí systému brzd a protivah bývá někdy charakterizován prezidentský režim ve Spojených státech amerických. V souvislosti s tím Sartori upozorňuje, že systémem brzd a protivah disponuje každý systém, který je opravdu ústavní. Systém vyvažování moci ve Spojených státech je charakteristický tím, že funguje na základě rozdělení mocí (Sartori 2001: 98).

Separace mocí je často popisována jako absence nutnosti podpory vlády ze strany parlamentu (Cheibub 2007: 26; Sartori 2001: 94; Shugart – Carey 1992: 19–20, Verney 1998: 43–44). Z tohoto důvodu je tedy možná lepší v definování prezidentského režimu nahradit termín separace mocí, a popisovat prezidencialismus spíše jako režim vzájemné nezávislosti mocí, ve kterém mají legislativa i exekutiva svůj vlastní zdroj legitimity (Stepan – Skach 1993: 3–4).

Výkonná moc je v prezidentských režimech jednotná, není jako v parlamentních režimech rozdělena mezi vládu v čele s premiérem a hlavu státu. Prezident je se svými pravomocemi skutečným držitelem výkonné moci a zároveň zastává funkci symbolické hlavy státu (Verney 1998: 41–42).

Některé z definic (Lijphart 2008: 142; Linz 1990: 52; Sartori 2001: 95; Shugart – Carey 1992: 19; Verney 1998: 41) obsahují způsob volby prezidenta jako jedno ze základních kritérií. Prezident musí být volen v přímých volbách nebo pomocí kolegia volitelů (Lijphart 2008: 142; Sartori 2001: 95; Shugart – Carey 1992: 19). Sartori v souvislosti s kritériem přímé volby prezidenta mluví o jakoby přímé volbě. Do tohoto druhu voleb zahrnuje výběr prezidenta pomocí sboru volitelů i volbu parlamentem v dalších kolech volby v případě, kdy v prvním přímém kole žádný z kandidátů nezískal absolutní většinu. Upozorňuje však, že ve většině států s takovýmto systémem volby šéfa exekutivy je zvykem zvolit kandidáta s největším

počtem hlasu z předešlého přímého kola. Poloprezidentské i některé z parlamentních režimů volí stejně jako prezidentské režimy hlavu státu pomocí přímých voleb, proto je nutné při definování typu zřízení brát v úvahu i ostatní kritéria, ne jen pouze způsob volby prezidenta (Sartori 2001: 93–95). Některé definice uvádějí místo přímé volby prezidenta podmínku nezávislosti volby exekutivy na legislativě (Cheibub 2007: 37; Mainwaring 1990b: 4).

Vláda nevzniká na základě povolebního vyjednávání, personální obsazení exekutivy je čistě v rukou prezidenta. Jmenuje a odvolává ministry, kteří jsou po dobu v úřadu prezidentovi podřízeni (Mainwaring 1990b: 4–5; Sartori 2001:94). G. Sartori připouští možnost, že i v rámci prezidentského režimu může být parlament oprávněn vyslovit nedůvěru jednotlivým ministrům i v případě, kdy tato pravomoc stanovuje, že musí být daný ministr sesazen (Sartori 2001: 94).

Volby v prezidentských režimech podle Juana J. Linze vytváří systém s nulovým součtem, ve kterém vítěz bere vše. Poražený kandidát nemá nárok na žádný post ani status, jako je tomu v parlamentním režimu, kde se poražený může stát vůdcem opozice. Vítěz prezidentských voleb v prezidentském režimu si sestavuje vládu podle svého uvážení, aniž by musel vytvářet koalice nebo jiným způsobem zahrnovat další strany (Linz 1994: 14–15).

Verney (1998: 41–42) doporučuje pořádání prezidentských voleb ve stejném termínu jako volby do parlamentu. Tím se podpoří jednotnost v obou odvětvích moci a zmírní se riziko zablokování, kterého se obává například i Sartori (2001: 98–102). Přestože v prezidentském režimu Spojených států se problém soužití prezidenta a Kongresu neprojevilo ani v případě, kdy byl prezident republikán a Kongres byl většinově obsazen demokraty.[2] Problematika akceschopnosti prezidenta, který nedisponuje většinou v parlamentu, se však často projevuje při aplikaci prezidencialismu v dalších zemích (Sartori 2001: 98–102; Verney 1998: 41–42).

[2] Nebo také naopak, jako je tomu z poloviny v současné době, kdy disponuje Republikánská strana většinou ve Sněmovně reprezentantů a prezident Barack Obama je členem Demokratické strany.

Prezidentské režimy jsou charakteristické rigiditou volených mandátů. Mandát prezidenta je pevně stanovený a nelze jej přizpůsobit politickým nebo sociálním okolnostem (Linz 1994: 8). Jedinou možností předčasně ukončit působení prezidenta v úřadu, které trvá ve většině států s prezidentským režimem v rozmezí od 4 do 8 let (Sartori 2001: 93), je proces impeachmentu. V případě uplynutí řádné doby trvání mandátu může být možnost znovuzvolení prezidenta. Je ovšem doporučováno, aby byl počet možností na znovuzvolení omezen (Verney 1998: 41).

Rigidita mandátu platí nejen na prezidenta, ale i na parlament. Stejně jako parlament nemůže z politických důvodů sesadit prezidenta, tak ani prezident nemá pravomoc rozpustit parlament (Verney 1998: 44). Sartori (2001: 97–98) ale připouští možnost existence této pravomoci, přičemž by režim nepřecházel v jiný, pokud by stále platila ostatní kritéria. Oběma složkám moci je tedy v prezidentském režimu dán pevně stanovený mandát obsazovaný v přímých volbách, které zajišťují oběma vlastní zdroj legitimity (Stepan – Skach 1993: 4). Postavení prezidenta je v prezidentském režimu silné nejen díky přiděleným pravomocím, ale také tím, že kromě hlavy exekutivní moci představuje i hlavu státu, reprezentanta všech občanů (Linz 1994: 6).

2 Typologie a výskyt prezidentských režimů ve světě

Přestože se prezidentské režimy vyskytují i mimo americký kontinent lze zjednodušeně rozdělit prezidencialismus na severoamerický a jihoamerický. Ačkoli jsou prezidentské režimy Jižní Ameriky založené svou strukturou na stejných principech jako Spojené státy, v politické praxi se vyskytují značné kvalitativní rozdíly (Mainwaring 1990a: 162; Říchová 2002: 75).

Prezidentské režimy se dají také rozlišovat na základě pravomocí prezidenta. Zatímco v některých státech je prezidentova moc značně omezena, v jiných zemích je prezidentovi poskytnuto mnoho pravomocí, s nimiž může pohodlně ovládat politický proces a zasahovat do rozhodování legislativy. Dalším možným rozlišovacím znakem

mezi prezidentskými režimy může být typ stranického systému, se kterým je daný režim svázán (Mainwaring – Shugart 1997a: 463–467).

Problém při posuzování režimů může nastat, pokud není důsledně rozlišováno mezi demokraciemi a autoritářskými státy. Rozdíl mezi prezidentskými režimy v demokratických a nedemokratických státech je mnohem větší než mezi prezidencialismem Spojených států a ostatními zeměmi s prezidentkou formou vlády, které jsou demokratické. Otázka posuzování demokratičnosti států při analýze fungování prezidentského režimu se týká zejména Latinské Ameriky. Podmínky fungování politického systému se v demokraciích značně liší od nedemokracií a při pokusech stanovit lepší variantu demokratického režimu není příliš smysluplné zahrnovat autoritářské státy (Mainwaring 1990a: 161–162).

Pokud je cílem nějaké práce dosáhnout skutečně platného srovnání prezidentského režimu s ostatním a odhalit jeho slabiny, je nutné se soustředit pouze na státy splňující kritéria demokratičnosti. Existuje více způsobů, jakými lze vymezit demokracii, ale základním pravidlem demokracie je, že orgány výkonné a zákonodárné moci musí být personálně obsazovány na základě soutěživých voleb, v nichž dochází ke střídání u moci více politických stran. Mnoho nedemokratických států více či méně úspěšně zakrývají prvky nedemokracie ve svém systému, a identifikace demokratické země proto může být v některých případech obtížná (Cheibub 2007: 26–28).

2.2 Spojené státy americké

Při vytváření systému Spojených států amerických bylo obtížné najít optimální řešení, které by bylo přijatelné a zároveň se hodilo pro nově vznikající společnost. Na konci 18. století neexistovaly vhodné příklady ani dnes známé alternativy. Inspirace pro nový politický systém vzešla z prací Johna Locka a Charlese de Montesquieu. Především od nich byla převzata myšlenka separace mocí, která je typická pro prezidentský režim (Dahl 1998: 57; Verney 1998: 38–39). Zakladatelé se usnesli na

jednohlavé exekutivě, ale dědičná monarchie byla nepřípustná, neodpovídala postojům nově vznikající země a bylo jasné, že když se Američané zbavili nadvlády jednoho krále, nepřijmou ihned dalšího. Ustanovení všelidově voleného prezidenta bylo považováno za riskantní krok, ale volba exekutivy parlamentem nepřicházela pro zakladatele v úvahu. Parlamentní režim ve Velké Británii zatím neměl svou současnou podobu a Američané viděli v premiérovi jen zástupce krále i přesto, že parlamentarismus v Británii procházel proměnou (Dahl 1998: 57–62).

Prezident je volen společně s viceprezidentem prostřednictvím sboru volitelů.[3] Protože jsou Spojené státy americké chápány jako prototyp prezidentského režimu, bývá mnoho definic svými autory přizpůsobeno tak, aby nevylučovaly způsob volby amerického prezidenta. Jedná se například o definice M. Shugarta a J. Careye (1992: 19–20), A. Lijpharta (2008: 142–143) a G. Sartoriho (2001: 95), který nazývá způsob volby prezidenta v USA „jakoby přímou“ volbou.

Existuje zde separace mocí, což znamená, že exekutiva je nezávislá na vyslovení důvěry v Kongresu a její vnitřní záležitosti jsou v rukou prezidenta. Princip, který zajišťuje rovnováhu mezi složkami moci amerického systému je nazýván checks and ballances. Prezident USA disponuje silným právem veta vůči již přijatým zákonům, které sice může být přehlasováno, je k tomu však potřeba dvoutřetinová většina v obou komorách Kongresu. Dále má prezident právo zasahovat přímo do legislativního procesu jen při předkládání rozpočtu. Své záměry může prezident prosazovat pomocí zprávy o stavu unie a také předložením návrhu zákona prostřednictvím některého ze členů Kongresu (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 88–89).

Stejně jako má prezident pravomoc na usměrnění svévole Kongresu, tak i parlament disponuje kontrolní pravomocí vůči exekutivě. Jmenování ministrů je plně v kompetenci prezidenta, nominace však musí být schváleny Senátem. Po schválení

[3] Voliči vybírají skupinu volitelů, kteří se zavázali odevzdat hlas pro jednoho z kandidátů. Počet volitelů za každý stát se odvíjí od počtu zástupců v Senátu a Sněmovně reprezentantů. 3 volitele má také Kolumbijský okres (Janda – Berry – Goldman – Huff 1998: 184–185).

horní komorou parlamentu jsou ministři plně odpovědni prezidentovi, který rozhoduje o případném odvolání. V případě závažného zločinu nebo protiústavního provinění má parlament pravomoc prezidenta zažalovat a zahájit proces impeachmentu, v němž může být prezident zbaven funkce (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 89).

Jako jedno z velkých nebezpečí prezidentského režimu se jeví možnost zablokování systému, když je prezident z jiné strany, než je většina v Kongresu. Ve Spojených státech situace opoziční většiny vůči prezidentovi nastala již několikrát[4] a k zablokování nedošlo. To je způsobeno několika faktory, z nichž nejdůležitější je podoba stranického systému. Politické strany jsou ve Spojených státech slabé a nedisciplinované, zvolení kongresmani se při hlasování rozhodují tak, aby uspokojili voliče ve svém obvodu, nikoli podle své stranické příslušnosti. Rozhodování v Kongresu je složitý proces, při kterém se vytvářejí nejrůznější ad hoc spojenectví nebo se při přijímání nepopulárních opatření uplatňuje kolektivní vina (Sartori 2001: 97–102). Slabá stranická disciplína ve Spojených státech brání nejen zablokování systému, ale také zabraňuje přespřílišnému růstu moci prezidenta. V praxi se často stává, že část zákonodárců z prezidentovy strany hlasuje proti prezidentovi. Prezident se tedy ani v případě, kdy má v parlamentu většinu nemůže spoléhat na bezmeznou stranickou loajalitu (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 91).

2.2 Další prezidentské režimy

Nejvíce prezidentských režimů se nachází v Latinské Americe. Historická zkušenost s tímto typem zřízení však není dobrá, mnoho států se potýkalo s nestabilitou nebo s neschopností zachovat demokracii. Z tohoto důvodu se nejčastěji diskutuje o slabosti a nestabilitě prezidentských režimů právě ve spojitosti s latinskoamerickými státy (Sartori 2001: 103–104). Na počátku 19. století probíhala při získávání nezávislosti států v Latinské Americe obdobná diskuse o podobě

[4] Například v období 1955-1961 za vlády Dwighta Eisenhowera, 1969-1977 za vlády Richarda Nixona a nebo také 1995-1999 za vlády Billa Clintona (Heideking 1999: 545).

budoucích ústav jako v případě Spojených států amerických. Zatímco myšlenka dědičné monarchie nepatřila k populárním, vzor USA se zdál být vhodným modelem pro následování. Simon Bolívar[5] ale doporučoval spíše britský parlamentarismus, v němž by byl monarcha nahrazen prezidentem, protože si nemyslel, že by specifické institucionální nastavení prezidentského režimu Spojených států bylo napodobitelné. Ústavy zavádějící prezidentský režim byly schváleny i v zemích mimo americký kontinent[6], kde se projevil vliv Spojených států (Kouba 2010: 124–125).

Jihoamerické prezidentské režimy jsou v mnohém odlišné od prototypu Spojených států amerických. Od získání nezávislosti prošlo mnoho států na jihoamerickém kontinentu demokratickými kolapsy, prezidentské ústavy ale zůstaly zachovány (Mainwaring 1990a: 163–164). Podle Douglase Verneye by bylo chybou omezovat se ve vysvětlování selhání mnoha režimů v Jižní Americe pouze na politické faktory (Verney 1998: 46).

Jedním z možných důvodů neefektivnosti nebo dokonce nefunkčnosti prezidentských režimů je spojení s nevyhovujícím typem stranického systému. Dalším z důvodů kvalitativní odlišnosti režimů USA a Latinské Ameriky je přidělení rozdílného rozsahu prezidentských pravomocí. V případě, kdy je exekutivě přiděleno příliš málo pravomocí, nemohou prezidenti účinně prosazovat své politické cíle a mohou být frustrováni. Při přílišném posílení pozice prezidenta naopak může docházet k převaze exekutivy nad legislativou nebo ke zneužívání moci (Sartori 2001: 104–105).

3 Kritika prezidentského režimu

Prezidentské režimy jsou kritizovány mnoha autory z nejrůznějších důvodů. Nejčastěji se kritika týká fungování režimů a schopnosti zachovat demokracii. Někteří autoři (Lijpahrt 2008; Linz 1990; Linz 1994; Stepan – Skach 1993) se v návaznosti na

[5] Vojenský velitel a politik, jeden z hlavních představitelů boje latinskoamerických států za nezávislost (Aguirre 2007).
[6] Například Filipínská republika (Rosůlek 2009: 138).

své kritické pohledy na prezidentské režimy přiklánějí k parlamentarismu, který podle nich představuje lepší formu vlády.

3. 1 Kritika Juana J. Linze

Juan José Linz patří k největším kritikům prezidentského režimu a je autorem jedné z nejkomplexnějších analýz zabývajících se slabinami tohoto typu politického uspořádání. Podle jeho názoru je mnohem těžší udržet stabilní demokracii v prezidentském režimu než v parlamentním (Linz 1990; Linz 1994). Parlamentní režimy jsou mnohem lepší variantou zachování stabilní demokracie zejména pro státy s multipartismem a s politicky heterogenní společností (Linz 1990: 52). Ve své práci uvádí, že nejvíce problémů v prezidentských režimech plyne ze dvou základních znaků, kterými jsou duální demokratická legitimita a pevně stanovené mandáty prezidenta a legislativy (Linz 1994: 6).

Stejně jako prezident si mohou demokratickou legitimitu v prezidentském režimu nárokovat i zvolení zákonodárci v parlamentu, kteří se mohou nacházet v opozici vůči prezidentovi. Vzhledem k tomu, že obě složky moci mají stejné oprávnění mluvit a jednat jménem svých voličů, je zde velká možnost rozpoutání konfliktu, zejména když jsou politické strany v parlamentu ideologicky vyhraněné a disciplinované. Při neexistenci demokratických mechanismů pro řešení sporů prezidenta a parlamentu byla proto v minulosti tak často hrozba zásahu ze strany armády. Podle Linze jsou jedinou výjimkou, které se problematiku duální legitimity podařilo překonat, Spojené státy americké s jedinečným stranickým systémem (Linz 1990: 53). Problematika legitimity se stupňuje v rozvojových zemích s velkou regionální nerovností. V takovýchto státech je velmi pravděpodobné, že se názorové složení parlamentu bude lišit od postojů stoupenců prezidenta. V jednotlivých oblastech jsou do zákonodárného sboru voleni lokální osobnosti a pro prezidenta se stává mnohem složitější prosazovat svůj vlastní program. Může se také stát, že bude prezident reprezentantem méně rozvinutých oblastí, čímž se ale problém neřeší,

protože opozicí se stávají rozvinutější území. I když je opozice v menšině, může se v takovýchto zemích z institucionálního konfliktu mezi prezidentem a parlamentem stát závažný společenský konflikt (Linz 1994: 7–8).

Druhou charakteristikou prezidentského režimu, se kterou jsou spojená možná rizika, je fixně stanovený prezidentský mandát. V praxi si mohou některé socioekonomické nebo politické okolnosti vyžadovat kontinuitu polického procesu, což prezidentský režim neumožňuje. Nejen politické rozhodování prezidenta, ale i jednání ostatních aktérů je ovlivňováno délkou funkčního období a rozbito na ohraničené období prezidentského mandátu. Kromě toho je prezidenta v praxi, kromě výjimečných situací, mezi volbami nemožné vyměnit (Linz 1994: 8).

Zdánlivou předností prezidentského režimu je stabilita vlád a předvídatelnost plynoucí z rigidity režimu. Zatímco v parlamentních režimech mohou být vlády přestavovány nebo dokonce tvořeny úplně nové, v prezidencialismu existuje jistota vlády. V praxi ovšem vstupují do politiky nepředvídatelné události, jako například vážné pochybení ze strany prezidenta, neschopnost zvládat neočekávané situace nebo prezidentova smrt. Při ztrátě veřejné podpory v parlamentním uspořádání má premiér možnost požádat o vyslovení důvěry, nebo může být rozpuštěn parlament a vyhlášeny nové volby. Premiér může být snadno vyměněn, aniž by to nutně znamenalo krizi systému (Linz 1990: 55; Linz 1994: 9). Naproti tomu výměna prezidenta v prezidentském režimu je mnohem složitějším procesem. Existují opatření jako například impeachment, který je ale mnohem časově náročnější a jeho výsledky jsou daleko více nejisté v porovnání s vyslovením nedůvěry v parlamentarismu (Linz 1990: 64–65). Pokud se prezident neproviní vůči ústavě a nelze tudíž uplatnit impeachment, nejsou k dispozici žádné demokratické mechanismy, které by donutily prezidenta odstoupit z úřadu. Podle Linze se vzhledem k psychologii politiků nelze spoléhat, že by prezidenta k odstoupení donutil jen pouhý vnitrostranický nátlak nebo nesouhlas veřejného mínění (Linz 1994:10).

Prezidentské ústavy v případě smrti nebo neschopnosti prezidenta nadále vykonávat svůj úřad stanovují okamžité nástupnictví. Ve Spojených státech toto ustanovení funguje dobře, ale v dalších prezidentských zemích může působit komplikace, zejména pokud ústava umožňuje, aby se viceprezidentem stal opoziční politik, jako tomu bylo v USA před schválením dvanáctého dodatku. V některých případech se může dokonce do čela státu dostat někdo, kdo by funkce prezidenta za normálních okolností demokratickými volbami nikdy nedosáhl (Linz 1990: 54, 65).

V prezidentských režimech získávají prezidenti silnou legitimitu ve všeobecných volbách. Problém vidí Linz v případech, kdy je prezident zvolen relativně malým procentem voličů. Pokud z takového výsledku vzejde premiér v parlamentním režimu, je nucen ke koalici nebo menšinové vládě, která má ale mnohem menší legitimitu. Prezident si jako šéf exekutivy v prezidentském režimu oproti tomu nárokuje plnou legitimitu posilovanou tím, že zastává i funkci hlavy státu reprezentující všechny občany bez ohledu na to, jak velkou má skutečnou podporu (Linz 1990: 53).

Prezidentský režim je z Linzova pohledu problematický i ve způsobu politické soutěže. Forma výběru exekutivy a její následné fungování způsobují, že poražení ve volbách nehrají v systému žádnou roli a často opouštějí politickou scénu. Někdy se poražení kandidáti znovu pokoušejí o prezidentský post v dalších volbách, ale během trvání prohraného funkčního období nemají možnost politické rozhodování ovlivňovat. Volby v prezidentském režimu vidí Linz jako hru s nulovým součtem. I v parlamentním režimu může nastat situace, kdy je parlament většinově ovládán jednou stranou. Podle Linze je ale mnohem častější varianta, kdy jsou vítězové voleb nuceni ke spolupráci a vytváření koalic (Linz 1990: 55–58; Linz 1994: 14–15).

Pokud není v zemi s prezidentským režimem možnost znovuzvolení, není prezident nikomu politicky odpovědný. V parlamentním režimu je premiér se svou vládou neustále napojen na parlament, čelí hrozbě vyslovení nedůvěry a zákonodárci v parlamentu se musí zodpovídat svým voličům. V prezidentském režimu se politická

strana mnohem snáze distancuje od případně neúspěšného prezidenta a snáze tak překoná nesouhlas voličů. Ani pokud je v zemi možnost znovuzvolení, není prezident odpovědný jako premiér v parlamentním režimu. Zejména, když je parlament ovládán opozicí, může prezident přesouvat vinu a neschopnost prosadit svůj program na zákonodárce a od své odpovědnosti se oprostit (Linz 199:12–14).

V porovnání s parlamentními režimy se může zdát, že prezidencialismus nabízí voličům mnohem větší jistotu, koho skutečně volí. Jedná se ale opět jen o zdánlivou přednost. Ve skutečnosti je mnohem obtížnější odhadnout v prezidentském režimu, kdo opravdu kandidáti jsou. Často nejsou s prezidentskými kandidáty předchozí zkušenosti na vedoucím postu a jejich prezentace v kampani může být jen obraz vytvořený poradci. Linz tvrdí, že v parlamentním režimu vědí voliči mnohem lépe, koho volí, protože vůdcovství politických stran se vytváří dlouhou dobu a s možnými premiéry jsou předchozí zkušenosti ať již jako s předsedy stran nebo jako s představiteli opozice. Je předvídatelné, kdo usedne do budoucí vlády a jaké budou vytvořeny koalice (Linz 1994: 10–12). I přes někdy značnou personalizaci v parlamentních režimech politici zastupují pořád hlavně své strany, kdežto v prezidencialismu hrozí, že se na prezidentský post kvůli frustraci voličů nebo antistranickým náladám ve společnosti dostane i úplný amatér nebo outsider bez stranické základny (Linz 1994: 26–27).

3.2 Kritika Arenda Lijpharta

Z jiného pohledu než Juan J. Linz kritizuje prezidentské režimy Arend Lijphart. S nedostatky prezidencialismu, jak je uvádí Linz (1990, 1994), plně souhlasí, ale sám se zaměřuje na sklony prezidentských režimů k většinovému stylu demokracie (Lijphart 2008: 141). Kritika prezidentského režimu Arenda Lijpharta je značně ovlivněna jeho přesvědčením o správnosti konsensuálního stylu politiky. Odmítá připustit, že majoritní styl demokracie by mohl být dobrý a tudíž jsou automaticky

kvalitativně nadřazeny typy režimů podporující konsensuální demokracii nad těmi, které inklinují k majoritní demokracii.

Ve svém dřívějším díle Lijphart uvádí, že ačkoliv parlamentní režimy nabízejí lepší institucionální rámec pro konsensuální demokracii, ani prezidentský režim automaticky neznamená majoritní demokracii. V prezidentských režimech přispívá ke konsensu existence oddělených mocí zajišťující rovnováhu. Později ale svůj názor vůči prezidentskému režimu reviduje a označuje tento typ režimu za nepřátelský vůči konsensuální demokracii (Lijphart 2008: 145–146).

Za chybu považuje, že se zaměřil pouze na jeden z rozlišovacích znaků majoritní a konsensuální demokracie, a to na rovnováhu mezi exekutivou a legislativou. Ve všech ostatních rozlišovacích znacích odpovídá prezidentský režim většinové demokracii. První znak se týká rozsahu koncentrace výkonné moci. V prezidentských režimech bývá koncentrace na nejvyšší možné úrovni. To je způsobeno tím, že se výkonná moc nesoustředí v jedné straně, ale pouze v jedné osobě a také stylem politické soutěže, která způsobuje, že vítězové prezidentských voleb získávají celou výkonnou moc (Lijphart 2008: 146–147). Lijphart se kritikou tohoto znaku prezidentského režimu shoduje s Linzovým principem „vítěz bere vše“ (Linz 1990: 56; Linz 1994: 14–15). Koncentrace moci a disproporcionalita prezidentského režimu může být podpořena i příliš dlouhým prezidentským mandátem. Rigidita prezidentského mandátu, ale podle Lijpharta na míru konsensu v politice nemá vliv (Lijphart 2008: 149).

Dalším znakem ukazujícím, že prezidentské režimy inklinují k majoritní demokracii, je podle Lijpharta tendence směřovat k bipartijnímu stranickému systému s méně disciplinovanými stranami. Šance dosáhnout prezidentského mandátu mají jen velké politické strany a menší strany nemají šanci na zastoupení v exekutivě. V multipartijních systémech existuje více štěpících linií, jsou zastoupené politické i jiné menšiny, které jsou v prezidentském režimu vytlačovány z politického boje o exekutivu. Nedisciplinovanost politických stran působí ovšem na konsensuální

demokracii v prezidencialismu příznivě. Pokud je v zemi s prezidentským režimem stranický systém složený ze dvou až tří nedisciplinovaných stran, je tento stranický systém mnohem více konsensuální, než by byl za stejných podmínek stranický systém v režimu parlamentním (Lijphart 2008: 147–148).

K posilování konsensuální demokracie v prezidentských režimech dochází v případech, kdy prezident nemá pravomoc rozpustit parlament, který je tím posilován a stavěn na stejnou mocenskou úroveň s prezidentem. Naopak k posilování majoritní demokracie dochází, pokud má prezident příliš velké pravomoci, nebo pokud je v zemi možnost příliš velkého počtu znovuzvolení. Nadměrná moc prezidenta posiluje majoritní prvky, přílišné omezování prezidenta ale může vést k frustraci a konfliktu. Proto je podle Lijpharta pro konsensuální demokracii lepší parlamentní režim (Lijphart 2008: 149–153).

3.3 Další kritické názory

Arend Lijphart (2008) i Juan J. Linz (1990, 1994) upřednostňují před prezidentským režimem režim parlamentní. K autorům, kteří považují za lepší režim parlamentní než prezidentský, patří také Alfred Stepan a Cindy Skach. Na základě empirického srovnávání prezidentských a parlamentních režimů dospěli k závěru, že parlamentní režimy jsou mnohem více odolné než prezidentské, které jsou navíc nepříznivé pro konsolidaci systému a neusnadňují nastolení demokratické vlády. Institucionální nastavení prezidentského režimu má slepé uličky, čímž motivuje politické aktéry k porušování ústavy a zvyšuje možnost blokace systému nebo vojenského převratu. Rizikové jsou prezidencialismy zejména v rozštěpených společnostech a v kombinaci s multipartijními systémy, protože nepodporují trvalé koalice a většinové vlády (Stepan – Skach 1994: 121–129).

Parlamentní režimy oproti prezidentským poskytují lepší podporu pro stabilní demokratický vývoj díky empiricky pozorovatelným tendencím, kterými jsou sklony k většinovým vládám, komptabilita s multipartijním prostředím, menší náchylnost

politických aktérů pohybovat se na hraně ústavnosti a také menší riziko vojenských převratů. Kromě větší hrozby krize se v prezidentských režimech dá předpokládat prosazení delegativní demokracie (Stepan – Skach 1994: 130–132). Slabě konsolidované státy bez dlouhodobější demokratické tradice si pomocí přímých všelidových voleb do svého čela zvolí prezidenta, který následně z moci svého mandátu nerespektuje procedurální pravidla, nebere v potaz opoziční strany a zájmové skupiny, obchází parlament a v některých případech začne jednat i protiústavně, což může vyvolat konflikt a vést k nastolení nedemokratického režimu (Hloušek – Kopeček 2007: 291–293).

Také pro Douglase Verneye představuje prezidentský režim slabší formu vlády. Pokud je prezident příliš slabý, hrozí režimu kolaps. V případě, kdy je naopak příliš silný, stane se prezident dominující silou v systému a začne ovládat parlament. Není mnoho zemí, které jsou schopné udržet rozdělení moci mezi exekutivu a legislativu jako je tomu ve Spojených státech amerických. Za problematickou okolnost doprovázející některé prezidentské režimy považuje Verney, stejně jako mnoho dalších autorů, existenci multipartismu. Prezidentský režim Spojených států funguje díky svým charakteristickým znakům získaným specifickým historickým a kulturním vývojem. Prezident je v USA zvolen většinou všech hlasů a stává se skutečným zástupcem lidu, což usnadňuje koexistenci s parlamentem a pomáhá předcházet nestabilitě. I přesto, že někteří američtí prezidenti byli silnější než jiní, nikdy se parlament nestal pouhým prezidentovým nástrojem a v případech, kdy prezidenti nedisponovali podporou v parlamentu, nedošlo díky specifičnosti systému USA k zablokování (Verney 1998: 46–47).

Walter Bagehot se ve své kritice z druhé poloviny 19. století zaměřil přímo na prototypy prezidentského a parlamentního režimu. Při porovnávání Velké Británie a Spojených států vyšel podle Bagehotova názoru vítězně parlamentní režim (Bagehot 1998: 66–71). Fungování Spojených států amerických obviňuje z neefektivity v případě potřeby rychlejšího rozhodování a z nedostatečné odpovědnosti. Zatímco

vláda Velké Británie může vyvíjet na parlament nátlak, například hrozbou rezignace nebo předčasných voleb, v prezidentském režimu Spojených států žádný podobný mechanismus není k dispozici. Prezidentská forma vlády svou dělbou mocí oslabuje legislativu i exekutivu a stává se tak kvalitativně horším zřízením. Parlamentní režim politickou diskusí a existencí kritické opozice vzdělává lid, ve voličích probouzí pocit, že jejich rozhodování je skutečně důležité, kdežto v prezidentském režimu nemají kromě samotných voleb žádný vliv (Bagehot 1998: 67–68). Ve Spojených státech je prezident volen na pevné termíny, není zde flexibilita potřebná v případech, kdy vláda nefunguje dobře, a nejsou žádné mechanismy pro odvrácení hrozby diktátorství (Bagehot 1998: 71).

Harold J. Laski si nemyslí, že by systém Spojených států v době krize fungoval špatně. Naopak, prezident se stává mocným činitelem schopným jednat efektivně a Kongres si nedovolí narušovat efektivnost, které je v dané chvíli zapotřebí. Během období klidu je ale fungování amerického prezidentského režimu odlišné. Ze strachu ze svévolné moci je režim Spojených států postaven na slabé vládě. V době vzniku se zdála být separace mocí dobrým obranným mechanismem před tyranií a za dobrý stát se považoval stát negativní. Za normálních okolností nemá prezident takovou moc, protože členové Kongresu jednají sami za sebe, a pokud chtějí v systému něco znamenat, nesmí být pouhými následovníky prezidentského vedení, čímž efektivita systému značně klesá. Prezidentův mandát je pevně stanoven a nemůže být odvolán, což podle Laskiho slabost režimu umocňuje (Laski 1998: 75–77).

Giovanni Sartori také kritizuje prezidencialismus, ale nemyslí si, že by parlamentní režimy fungovaly lépe (Sartori 2001: 109). Nedoporučuje žádné čisté formy režimů, protože parlamentní režimy jsou podle jeho názoru náchylné k selhání stejně jako prezidentské. Přestože krize vlád v parlamentních režimech nemusí znamenat krizi celého systému, v případě dlouhodobější nestability je režim neefektivní a k systémové krizi může skutečně dojít. Prezidentské režimy naproti parlamentním mohou poskytnout jistotu stabilních vlád. Sartori však upozorňuje, že

tato stabilita je pouze zdánlivá. Síla prezidentských vlád je založena na rozdělené moci, která je podle Sartoriho tím nejhorším možným uspořádáním (Sartori 1994: 107–109).

Čistý prezidentský režim tedy považuje Sartori za nejhorší typ režimů. Čistý parlamentní režim není podle jeho názoru o mnoho lepší. Poloprezidentské režimy dokážou vyvážit některá rizika prezidencialismu, například vyřešit problematiku opozice parlamentu vůči prezidentovi, ale přesto pro Sartoriho nepředstavují nejlepší možné řešení (Sartori 1994: 114–115). Nejlepší formu politického režimu nelze zvolit bez přihlédnutí ke kontextu dané země. Prezidentské režimy fungují špatně v polarizovaných společnostech s heterogenní politickou kulturou a ve spojení s multipartismem. Škody může také napáchat špatný volební systém nebo neúměrné pravomoci prezidenta (Sartori 1994: 110–111; Sartori 2001: 182–183).

4 „Obhajoba“ prezidentského režimu

Někteří autoři neviní přímo prezidentský režim z nestability zemí, ve kterých byl tento typ režimu zaveden a mnoho z nich naopak vidí v rámci institucí prezidencialismu výhody oproti jiným formám státního zřízení. V rámci diskuse zaznívá snaha o upozornění na další faktory zapříčiňující krize a pády demokracií, které nemusejí nutně souviset s typem institucionálního nastavení. Stejně jako parlamentní režimy i ty prezidentské se od sebe v konkrétních příkladech v mnohém liší a fungují v rozdílných socioekonomických a historických podmínkách (Cheibub 2007; Shugart – Carey 1992; Baylis 1996).

Podle Thomase A. Baylise má každá země své specifické charakteristiky a institucionální nastavení není rozhodujícím faktorem při skutečném rozložení moci. Každý z režimů má své nevýhody, ale i klady. Prezidentské režimy mohou nabídnout občanům větší identifikaci s vládou, silného vůdce a zároveň přímou demokratickou odpovědnost. Také upozorňuje na časté přehlížení možností nabízených v rámci jednotlivých typů režimů (Baylis 1996: 298–320).

Jose A. Cheibub neupřednostňuje prezidentský režim, ale zároveň odmítá přijmout kritický pohled reprezentovaný Juanem J. Linzem. Tvrdí, že prezidentské režimy z institucionálního pohledu mohou být stejně stabilní jako režimy parlamentní, i když jsou oba režimy nastaveny zcela odlišně (Cheibub 2007: 3, 49). Aby mohlo být toto tvrzení správě ověřené, je nutné identifikovat demokratické země a z nich poté vybrat státy s prezidentským režimem, které mohou být potenciálně ohroženy svým ústavním zřízením (Cheibub 2007:26).

Juan J. Linz (1994: 19), Arend Lijphart (2008: 146–147) a mnoho dalších zastávají názor, že prezidentské režimy jsou nepříznivě nastaveny pro tvorbu koalic. Jose A. Cheibub s tímto tvrzením nesouhlasí. Podle něho jsou i v prezidentských režimech časté případy, kdy je pro politické aktéry výhodné utvořit koalici. I přesto, že se v prezidentských režimech mohou vyskytnout situace, v nichž je vytvořena menšinová vláda, zatímco v parlamentním režimu by byla vytvořena koaliční vláda, neznamená to nutně nevyhovující podmínky pro tvorbu koalic. Pokud se menšinová vláda vyskytne, je nicméně důležité brát v úvahu i možnost existence legislativní koalice dříve, než začnou být z této situace vyvozovány možné katastrofické následky. Z institucionálního hlediska samozřejmě existují značné rozdíly v nastavení mezi prezidentskými a parlamentními režimy. Zatímco v parlamentarismu vláda nemůže existovat bez podpory parlamentu, prezident zůstává ve své funkci i přes odmítavý postoj většiny v legislativním orgánu. Prezident ale v podmínkách prezidentského režimu není v utváření koalic omezen, a tak může, pokud si to situace vyžaduje, vytvářet i několik spojenectví najednou v různou dobu svého funkčního období nebo měnit vládní složení podle aktuální potřeby (Cheibub 2007: 49–54).

Rozdíl mezi prezidentskými a parlamentními režimy při tvorbě koalic a vlád je také v tom, že na vládě nebo vládní koalici v prezidencialismu se vždy podílí prezidentova strana bez ohledu na výsledek parlamentních voleb, kdežto v parlamentních režimech dostává při tvorbě vlády přednost vítězná strana či koalice. Další rozdíl mezi režimy je viditelný v případě, kdy nemá žádná strana většinu ani není

utvořena potřebná koalice. V parlamentním režimu je situace vyřešena úřednickou vládou nebo předčasnými volbami. V prezidentském režimu zůstává exekutiva až do příštích pevně stanovených voleb a řešení situace do velké míry závisí na velikosti prezidentových pravomocí. Pokud takováto situace nastane, nemusí nutně rozepře mezi prezidentem a parlamentem znamenat blokaci systému nebo ohrožení demokracie (Cheibub 2007: 54–62).

Podle některých tvrzení jsou utvořené koalice v prezidentských režimech nestabilní. Koalice jsou tvořeny hlavně během voleb, ale po nástupu vítězného kandidáta do funkce se koaliční spojenectví rozpadají. Prezident se nemůže spoléhat na podporu v legislativním orgánu a případní koaliční partneři, kteří nejsou za vládu zodpovědní, nemají v mnoha případech motivaci nadále v koalici zůstávat (Mainwaring – Shugart 1997b: 397). Podle Cheibubových výpočtů[7] toto tvrzení na prezidentské režimy neplatí. Ze srovnávání koaličního chování v různých státech vyvodil, že koalice trvají v prezidentských režimech delší dobu než v parlamentních a mnohem déle než ve smíšených typech režimů (Chiebub 2007: 79–80).

Rozdíl mezi vládní politikou a schválenými zákony v dolní komoře legislativního tělesa je větší v prezidentských režimech. To je způsobeno větší volností prezidentovy vlády, která si může dovolit prosazovat více odlišných návrhů než vlády v parlamentních režimech, kde jsou vlády na parlamentu závislé. Vláda v prezidentském režimu nemusí z legislativní porážky vyvozovat tak závažné důsledky jako vlády parlamentní (Cheibub 2007: 88–90).

Komplikaci prezidentského režimu může způsobit, pokud je na prezidentský post zvolen politický outsider z nepodstatné politické strany nebo úplně bez stranického zázemí a bez podpory v parlamentu. Vznik této situace je v prezidentském režimu sice možný, ale není pravidlem. Podle Cheibuba je pravděpodobnost, že bude v čele vlády prezidentského režimu člen jedné ze dvou

[7] viz příloha č. 2

největších politických stran v daném systému skoro stejná jako u parlamentního nebo poloprezidentského režimu (Cheibub 2007: 83–84).

Tezi přijímanou mnoha autory (Linz 1990:52–55; Stepan – Skach 1994: 121–129; Sartori 1994: 110–111), že prezidentské režimy fungují špatně ve spojení s multipartijním systémem, Cheibub nepřijímá bez výhrad. Podle jeho zkoumání[8] se pravděpodobnost s nárůstem politických stran zvyšuje, ale po dosažení určitého počtu opět klesá. Zároveň odmítá jednoznačně připustit, zda může mít na rozpadu demokratických systémů podíl neefektivita prosazování vládní politiky na půdě parlamentu (Cheibub 2007: 95–98), která je z Linzova kritického pohledu pro prezidentské režimy typická (Linz 1990: 53).

Dalším bodem, ve kterém Cheibub s Linzem polemizuje, je vztah mezi prezidentským režimem a stranickou disciplínou. Zatímco Linz považuje stranickou disciplínu s prezidentským režimem za neslučitelnou, z důvodu nezávislosti složek moci (Linz 1994: 34–35), Cheibub odmítá předpoklad, že jednání politických aktérů se odvíjí pouze od snahy udržet si své posty a tudíž předpokládá, že spojení prezidencialismu a disciplinovaných politických stran není nemožné. Vliv přitom sehrávají různé okolnosti, například volební systém (Cheibub 2007: 118–122).

Otázkou ale je, do jaké míry je stranická disciplína v prezidentských režimech zapotřebí, a zda je vůbec prospěšná (Sartori 2001: 180). Podle Cheibuba ale není disciplinovanost zákonodárců v prezidentském režimu překážkou, a ani ve spojení s multipartismem nemusí působit větší komplikace. Jako příklad uvádí Brazílii po roce 1988, kde byli prezidenti schopni prosazovat svou politiku díky možnosti opírat se o podporu disciplinované koalice (Cheibub 2007: 127–129).

Samotný stav vlády, spolupráce politických stran a tvoření koalic plynoucí z nastavení institucí ale podle Cheibuba nemůže být v praxi skutečným důvodem, proč demokratické režimy kolabují (Cheibub 2007: 94). Zkoumání institucionálního uspořádání prezidentských i ostatních režimů by nemělo být prováděno bez ohledu

[8] viz příloha č. 3

na ostatní neinstitucionální faktory, které jsou podle Cheibuba pro konečnou podobu daného režimu klíčové. Existuje sice rozdílnost v nastavení prezidentských a parlamentních režimů a z nich plynoucí podněty pro politické aktéry, což ovšem neznamená, že prezidentské instituce nedokážou poskytnout rámec pro podporu demokratického režimu. Křehkost demokracie v prezidentských režimech je zapříčiněna z velké části jejich výskytem v zemích, kde se konfliktní chování aktérů stalo normou (Cheibub 2007: 112–114). Dalšími faktory zapříčiňujícími nestabilitu demokracie jsou chudoba zemí, jejich ekonomický růst a velikost dané země. Zatímco nejvíce parlamentních demokracií se nachází v bohatých, relativně malých státech Evropy, prezidentské režimy se nachází hlavně v rozlehlých státech ne tak rozvinuté Jižní Ameriky (Cheibub 2007: 137–138).[9]

Největší vliv na budoucí přežití demokracie státu má ale vývoj země a podoba režimu před nastolením demokratické vlády. Pokud demokratický režim navazuje na vojenskou diktaturu, má mnohem menší šanci na přežití než stát, který si prošel civilní diktaturou bez ohledu na svou institucionální formu. Na vojenské diktatury mnohem častěji navazují právě prezidencialismy, a proto je v důsledku ve světě mnohem více pádů demokracií s prezidentskými režimy (Cheibub 2007: 140–145).

Jose A. Cheibub ve své práci v mnohém kritizuje Linze. Názory Juana J. Linze na téma prezidentských a parlamentních režimů měly veliký vliv a staly se předmětem rozsáhlé diskuse. Jednu z kritik sepsali také Scott Mainwaring a Matthew S. Shugart. V některých bodech s Linzem souhlasí, upozorňují ale, že prezidentské režimy mají i své výhody, které mohou vyvážit nevýhody. Podle Mainwaringa a Shugarta je pro udržení demokracie důležitější, jaký typ je v rámci režimu v dané zemi zaveden, než jestli se jedná právě o prezidencialismus nebo parlamentarismus. Záleží na konkrétním ústavním uspořádání a stranickém systému (Mainwaring – Shugart 1997a: 449–454).

[9] viz příloha č. 4

Mainwaring a Shugart se ve své kritice Linzovi práce věnují rozboru několika bodů, které podle Linze způsobují problémy prezidentských režimů. Za jeden z hlavních problémových znaků prezidentských režimů považuje Linz duální demokratickou legitimitu (Linz 1994: 6). Mainwaring a Shugart souhlasí, že v prezidencialismu skutečně existuje dvojí legitimita, ale podle nich se, sice v menší míře, i v parlamentních režimech objevují konflikty, v nichž se obě strany mohou zaštítit svou vlastní legitimitou. Stává se tak v případech, kdy jsou komory parlamentu většinově kontrolovány opozičními stranami. V některých státech mají horní komory značné pravomoci, ale nemohou vyvolat nedůvěru vládě sestavené opozicí a schválené dolní komorou ovládanou opoziční stranou. Nastává tak problém duální legitimity mezi exekutivou a legislativou. Řešit problematiku dvojí legitimity unikameralismem není vhodné pro všechny státy, zejména ne pro ty velké nebo s federálním uspořádáním. Rozpor může také rozpoutat hlava státu, pokud má pravomoci a autoritu, které to umožní (Mainwaring – Shugart 1997a: 451–452).

Další Linzovu výhradu vůči prezidentskému režimu – rigiditu prezidentských mandátů – Mainwaring se Shugartem nepopírají. Nemožnost odstranit prezidenta, který ztratil podporu, může být skutečně problém. Pokud se však vhodně upraví možnost znovuzvolení a délka mandátu, nepůsobí ani fixně stanovený mandát prezidenta takové potíže. V parlamentním režimu může být premiér vyměněn kdykoliv, aniž by to způsobilo krizi celého systému, ale příliš časté pády vlád mohou vést k nestabilitě. Naproti tomu prezidencialismus může poskytnout někdy potřebnou stabilitu pro tvorbu politiky. Mainwaring a Shugart navrhují vyřešit možné problémy plynoucí z rigidity mandátů zavedením možnosti vyvolat předčasné volby za určitých podmínek a takovým způsobem, aby nebyl porušen princip dělby moci (Mainwaring – Shugart 1997a: 452–453).

S Linzovým principem „vítěz bere vše“ ale Mainwaring se Shugartem nesouhlasí. Zastávají názor, že parlamentní režimy nenabízí svým stylem politické soutěže větší šance na zastoupení více stran, ba naopak v některých případech se zde

Linzova teze „vítěz bere vše“ projevuje více než v prezidentském režimu. Tento princip je podle nich v parlamentních režimech podporován kontrolou exekutivy ze strany parlamentu a disciplinovaností politických stran. Do jaké míry bude politická soutěž hrou s nulovým součtem v daném režimu, závisí také na volebním systému a na tom, zda je země unitární, nebo se jedná o federaci. Nejlepším příkladem parlamentního režimu, v němž je teze „vítěz bere vše“ ve velké míře zastoupena, je westminsterský systém Velké Británie. (Mainwaring – Shugart 1997a: 453). V multipartijních prezidentských režimech je běžné, že vítězný kandidát na prezidenta sestaví svou vládu i ze členů jiných stran. Pro své zvolení jsou kandidáti často nuceni uzavírat koalice, nebo získat podporu pro případná další kola voleb, za kterou se po zvolení prezident odmění posty ve vládě (Mainwaring – Shugart 1993: 12).

S Linzovým upozorněním na větší možnost zvolení politického outsidera hlavou státu v prezidentském režimu Mainwaring a Shugart souhlasí. Zvolení nevhodné osoby může skutečně znamenat problém, který se však vyskytuje spíše v zemích s méně institucionalizovaným stranickým systémem a hrozí, pokud se stranický systém rozpadá, nebo je příliš roztříštěný (Mainwaring – Shugart 1997a: 456).

Matthew S. Shugart spolupracoval také s Johnem M. Careyem. Společně vyjadřují nesouhlas s kvalitativním vyzdvihováním parlamentarismu nad režim prezidentský. Na základě svého měření upozorňují na neexistenci důkazů dokládajících větší poruchovost prezidentských režimů. Při zkoumání prezidencialismu považují za důležité rozlišovat skutečně demokratické a nedemokratické státy a také brát v úvahu různé varianty prezidentského režimu (Shugart – Carey 1992: 36–43).

4.1 Výhody prezidentského režimu

I přes své nevýhody mají podle některých autorů prezidentské režimy i své klady, které mohou v případě vhodného ústavního nastavení vyvážit případné nedostatky (Mainwaring – Shugart 1997a: 460). Podle jinak kritického Arenda

Lijpharta je samotné rozdělení mocí typické pro prezidentské režimy prospěšné pro vytvoření rovnováhy mezi exekutivou a legislativou, což podporuje jím zastávanou konsensuální demokracii. Oddělení složek moci neznamená pouze nezávislost vlády, ale také větší nezávislost parlamentu. Při prosazování vládní politiky v parlamentních režimech se jedná v legislativním tělesu kromě konkrétních problémů i o udržení stávající podoby vlády, a pokud si zákonodárci přejí vládu udržet, získává exekutiva nad legislativou mocenskou páku. V prezidentských režimech je exekutiva nezávislá a její přežití nepodléhá rozhodnutí legislativy a tak mohou obě složky moci jednat beze strachu z možného pádu vlády a hrozby předčasných voleb (Lijphart 2008: 146).

S tím souvisí i vzájemná kontrola mezi legislativou a exekutivou. Zákonodárci se nemusí obávat o přežití vlády ani o svá křesla a soustředí se přímo na vládní iniciativu a v případě nesouhlasu tvoří vlastní alternativy. Na druhou stranu prezident bez obav o vlastní pozici může vetovat rozhodnutí parlamentu čistě podle svého nejlepšího uvážení. V případě multipartijního systému nemusí nutně konfrontace mezi složkami moci znamenat blokaci, ale naopak může být příležitostí pro tvorbu kompromisu (Shugart – Carey 1992: 46–48).

Další předností prezidentského režimu je přímo volený šéf exekutivy, což je demokratická hodnota, kterou sama demokracie přímo nevyžaduje, v některých případech je ale přínosem (Lijphart 1998: 12–13). Přímá volba prezidenta dává voličům další volební příležitost a větší škálu možností při rozhodování. Voliči mají tak možnost podporovat v parlamentních volbách nějakou stranu nebo kandidáta a při volbě exekutivy si zvolit někoho jiného (Mainwaring – Shugart 1997a: 460). Při správně zvoleném volebním systému může prezident podnítit integritu i v rozštěpené společnosti a být zároveň silným vůdcem, kterého je mnohdy při politickém rozhodování třeba (Cheibub 2007: 168–169).

Voliči mají v prezidentských režimech mnohem větší představu o budoucí podobě vlády. Zvolený prezident bude stát v čele jím utvořené vlády, kdežto v parlamentních režimech o premiérovi a podobě vlády rozhodne až povolební

koaliční vyjednávání. V případě bipartijních stranických systémů je míra odhadu podoby budoucí vlády mezi typy režimů vyvážená, ale v případě výskytu více stran v systému se šance na předpověď podoby vlády po volbách různí. Při odevzdávání svého hlasu v prezidentském režimu mohou voliči snáze odhadnout, jaký vliv na podobu vládu bude jejich hlas mít, protože vláda je zosobněna prezidentským kandidátem (Mainwaring – Shugart 1997a: 460–462; Shugart – Carey 1992: 45–46).

Přímá volba prezidenta také podporuje volební odpovědnost. Přímé spojení mezi hlasy voličů a šéfem exekutivy jsou znatelné v případě, kdy je ústavní možnost znovuzvolení, nebo pokud se bude prezidentova politická strana v příštích volbách snažit obhájit posty v některém z orgánů státní moci. Pokud není v dané zemi povoleno znovuzvolení prezidenta, odpovědnost voličům je značně oslabena. Zákaz znovuzvolení není vadou samotného prezidentského režimu, ale konkrétního ústavního nastavení země (Mainwaring – Shugart 1997a: 460–461). V parlamentních režimech bývá vláda v některých případech často měněna, někdy i těsně před volbami, čímž bývá odpovědnost přesouvána, kdežto v prezidentských režimech zůstává reprezentantem vlády přímo zvolený prezident, který si nese odpovědnost po celou dobu svého mandátu (Shugart – Carey 1992: 44).

Mainwaring a Shugart vidí určitou výhodu prezidentského režimu i v nezávislosti rozhodování zákonodárců v parlamentu. Poslanci se nemusí obávat z pádu vlády v případě vyjádření svého nesouhlasu a mohou se rozhodovat mnohem více na základě individuálního přesvědčení. Větší míra nezávislosti může v některých případech podpořit zákonodárce ke tvorbě širokých koalic (Mainwaring – Shugart 1997a: 462–463).

5 Česká reflexe diskuse o prezidentském režimu

Reakce na diskusi nejen o prezidentském režimu v české odborné literatuře není podle mého názoru dostatečná. O typech režimů se dočteme v mnoha publikacích a nejrůznějších úvodech do politologie, ale většina autorů jen popisuje

obecně přijímané teze, nebo přibližuje názory jiných, zejména zahraničních politologů.

Nicméně i v českém prostředí se najdou autoři, kteří se tématu prezidentských režimů, byť v menší míře než zahraniční autoři, věnují. Například Miroslav Novák se ve své knize Jakou demokracii pro nové demokracie nepřiklání k parlamentnímu ani k prezidentskému režimu. Kritizuje Lijpharta za vyzdvihování konsensuální demokracie a upřednostňování tohoto typu politiky za všech okolností. Upozorňuje, že to, co se osvědčilo v nějaké zemi, nemusí automaticky znamenat úspěch v zemi jiné (Novák 2001).

Další z českých politologů Michal Kubát zastává podobný názor. Nelze stanovit univerzálně nejlepší typ režimu. Při utváření režimu konkrétního státu se musí přihlédnout k okolnostem, specifikům a společnosti dané země (Kubát 2003: 52–53). Kubát poukazuje na problematiku zobecňování zkušenosti latinskoamerických států v kritice Juana J. Linze a stejně jako Miroslav Novák také kritizuje Arenda Lijpharta (Kubát 2011: 708–710). Mimo jiné upozorňuje na nutnost rozlišovat demokratické a nedemokratické země a při posuzování režimů se zaměřit na skutečně konsolidované demokracie (Kubát 2003: 44–45).

6 Výsledek diskuse o prezidentském režimu

Mezi základní argumenty proti prezidentskému režimu patří rigidita prezidentského mandátu, duální demokratická rigidita a sklony k většinovému stylu politiky (Shugart – Carey 1992: 28). Juan J. Linz nevidí jiné řešení než přechod nefunkčních rigidních prezidentských režimů na flexibilní parlamentní. I přesto, že nejstabilnější demokracií na světě je prezidentský režim Spojených států, pro ostatní země nevidí příliš velké šance na úspěšnou demokracii s tímto typem režimu. Připouští, že parlamentní režimy mohou stejně jako ty prezidentské vést ke kolapsu, ale parlamentarismus podle jeho názoru nabízí pro konsolidaci a udržení demokracie mnohem příznivější podmínky. Při implementaci vhodného typu parlamentního

režimu se musí přihlížet ke specifickým podmínkám konkrétní země. Ani tak ale nemůže být zaručena stoprocentní jistota zachování demokracie. Do hry vstupují mnohé další faktory, režim musí být podporován společností, vůdci musí schopni vládnout, být uznáváni jako legitimní autority a musí respektovat demokratické limity. Podle Linzova názoru jsou prezidentské režimy mnohem více závislé na personálních kvalitách jednotlivých vůdců a v rámci jejich institucí se tyto kvality dosahují obtížněji než v parlamentarismu (Linz 1990: 68–69).

V prezidentských režimech nevidí Linz žádné výhody. Argument podporující prezidentské režimy z důvodu silného vůdcovství podle něho ignoruje případy, kdy se prezidentem stanou kompromisní kandidáti, kterým jsou sice poskytnuty pravomoci, ale nejsou silnými vůdci. Stejnou šanci na silné vedení země poskytují i parlamentní režimy, přičemž se nutně nemusí jednat pouze o bipartijní Velkou Británii. Vlivem médií neustále stoupá personalizace i v parlamentních režimech, bez toho, aby přejímaly negativa režimů prezidentských (Linz 1994: 39-40).

Jiní autoři, například Scott Mainwaring a Matthew J. Shugart nevidí případný přechod na parlamentní režim jako bezproblémovou volbu. Problematické může být zejména spojení nedisciplinovanosti politických stran mnoha prezidentských režimů s parlamentarismem vyžadujícím disciplinovanost pro stálost svých vlád (Mainwaring – Shugart 1997a: 468–469). Stejný názor zastává i Giovanni Sartori, když upozorňuje, že pro fungující parlamentní režim jsou podstatné „*parlamentně způsobilé* strany, tedy strany, které se socializovaly (neúspěchem, svým trváním a vhodnou stimulací) v relativně soudržné a disciplinované útvary“ (Sartori 2001: 106).

Giovanni Sartori odmítá parlamentarismus jako odpověď na nestabilitu demokracie prezidentských režimů. Není příznivcem ani čistého parlamentarismu, ani čistého prezidencialismu, naopak vidí pozitiva v různých typech smíšených režimů. Poloprezidentský režim je podle jeho názoru lepší než prezidentský, přesto se však nejedná o zcela silnou alternativu bez negativ (Sartori 2001: 144–146). Proto navrhuje zcela jiný typ režimu, který by měl podobně jako poloprezidentský režim fungovat se

dvěma mocenskými ohnisky uvnitř exekutivy, na rozdíl od poloprezidencialismu nebudou ale obě nikdy pracovat zároveň. Tento typ režimu začíná každé funkční období, které je shodné u prezidenta i legislativního orgánu, jako režim parlamentní. Parlament si standardně zvolí vládu a prezident zůstává hlavně hlavou státu. Pokud je však vláda vybraná parlamentem nestabilní, na řadu přichází silná prezidentská fáze, ve které se prezident stává šéfem exekutivy, stanoví si vlastní vládu a funkce parlamentu je oslabena až do příštích voleb. Tím se eliminuje hrozba poloprezidentkého režimu, že rozdělená vláda nebude fungovat podle pravidel a zároveň se odstraní nedostatky prezidentského i parlamentního režimu (Sartori 2001: 157–163).

Více než teoretická alternativa politického režimu je pro vyhodnocování diskuse důležitější Sartoriho tvrzení, podle kterého je „Nejlepší […] totiž ta politická forma, která je nejvhodnější, a z tohoto závěru také plyne, že není možno nepřihlížet ke kontextu“ (Sartori 2001: 144).

Matthew S. Shugart a John M. Carey považují za dobrou alternativu poloprezidentský režim, který řeší nedostatky režimu prezidentského a zároveň zachovává jeho výhody. Rigidita prezidentského mandátu není v poloprezidentském režimu překážkou, protože prezident nemusí být nutně v čele vlády a nevylučuje se možnost sestavení vlády z opozice, pokud má v parlamentu podporu. Řešena je i problematika dvojí legitimity a možného střetu mezi legislativou a exekutivou. Konflikt je přesunut v menší míře do exekutivy, kde se střetávají prezident a premiér (Shugart – Carey 1992: 49–52). Obava Juana J. Linze ze zvolení politického outsidera (Linz 1990: 54; Linz 1994: 26–28) na post prezidenta je vyřešena osobou premiéra, který tím plní pojistnou funkci v případě zvolení nevhodného kandidáta (Shugart – Carey 1992: 51–52).

6.1 Stabilita prezidentských režimů

Nestabilita prezidentských režimů vyplývá podle Juana J. Linze z rigidity prezidentských mandátů, duální legitimity a celkového stylu politiky, ke kterému nastavení prezidencialismu směřuje. Vládní stabilita je pouze zdánlivá, předčasné volby jsou téměř vyloučeny, chybí nadstranický koordinátor sporů, není dostatečná motivace pro spolupráci a pro politickou opozici nezbývá v podílu na moci místo (Linz 1994).

Prezident i legislativa si v prezidentském režimu nárokují stejnou demokratickou legitimitu. Konflikt zde hrozí vždy a zejména v polarizované společnosti ve spojení s fragmentovaným disciplinovaným stranickým systémem může být hodně vyhrocený. V takovýchto případech se vojenské složky dostávají do pokušení vstoupit do politického procesu (Linz 1994: 6–7).

Naproti tomu Jose A. Cheibub vyvrací Linzovu tezi o nestabilitě prezidentských režimů způsobenou stylem prezidentské politiky, nepříznivými okolnostmi pro tvorbu koalic a tendencí k blokaci systému. Podle jeho názoru nastavení systémových pobídek pro určitý styl politiky plynoucí ze separace mocí nečiní prezidentský režim náchylnější k pádu demokracie (Chiebub 2007: 49–69). Spolupráce prostřednictvím tvorby koalic je v prezidentských režimech sice menší než v parlamentních, to ale Cheibub nepovažuje za důkaz negativně nastaveného institucionálního prostředí pro koalice typického pro prezidencialismus. V případech, kdy prezident nemá potřebnou většinu a spolupráce je skoro nezbytná, bývá koalice vytvořena (Chiebub 2007: 86–87).

Podle Cheibuba za rozpady prezidentských demokracií stojí jejich častá návaznost na vojenské diktatury, nikoli jejich institucionální nastavení. Křehkost a nestabilita prezidentských režimů není způsobena jejich institucemi a specifickými vlastnostmi, ale podmínkami, za nichž tyto režimy vznikly. Prezidentské demokracie se vyskytují v mnoha zemích, které byly v minulosti sužovány vojenskými diktaturami. Problémem v těchto zemích tedy není prezidentský režim, ale nepravděpodobnost

přežití demokracie obecně bez ohledu na podobu režimu (Cheibub 2007: 140–148). Cheibub vidí vojenské diktatury jako příčinu nestability, Linz naopak jako její následek.

6.2 Vliv stranického systému na prezidentské režimy

Mnoho autorů se zabývá vlivem podoby stranického systému na fungování prezidentských režimů. Panuje obecné přesvědčení, že prezidentské režimy nefungují dobře ve spojení s multipartijními systémy. Pokud jsou strany slabé a málo disciplinované, není jejich větší počet překážkou pro fungování prezidencialismu. Pokud jsou ale strany disciplinované a ideologicky vyhraněné, pak může být pro prezidenta obtížné uplatňovat svůj mandát, pokud nemá v parlamentu potřebnou většinu. Podle Linze je myšlenka disciplinovaného stranického režimu v rozporu s institucionálním nastavením čistého prezidentského režimu. Slabost politických stran některých států považuje Linz za důsledek prezidentských režimů a posilování těchto tendencí pokládá pro demokracii za nebezpečné (Linz 1994: 34–35).

Stranický systém s větším počtem politických stran je mnohem lépe udržitelný v parlamentních demokraciích. Scott Mainwaring souhlasí s obecným předpokladem větší slabosti prezidentský režimů a upozorňuje, že multipartijní systémy tuto slabost na rozdíl od parlamentních režimů v prezidencialismu umocňují. Prezidentské režimy postrádají mechanismy k zajištění většiny v parlamentu a hůře tvoří koalice (Mainwaring 1990b: 3-4). Giovanni Sartori souhlasí s Mainwaringem, že počet stran má v prezidentských režimech na rozdíl od parlamentních velký vliv na udržení stabilní demokracie. Hrozba zablokování prezidentského režimu způsobeného konfliktem mezi exekutivou a legislativou se spojením s multipartismem zvyšuje (Sartori 2001: 178).

Opět lze vznést protiargumenty založené například na názoru Joseho A. Cheibuba, který tvrdí, že i při větším počtu politických stran v prezidentském režimu nebrání institucionální nastavení tvorbě koalic. Nemusí se jednat nutně o koalice vládní. V některých případech jsou tvořeny koalice na půdě parlamentu, kde ostatní

politické strany podporují prezidentovu politiku bez toho, aby jim náležela místa v exekutivě. Může také docházet k tvorbě dočasných ad hoc koalic pro daný zákon (Cheibub 2007: 49–69).

6.3 Podmínky pro lepší fungování prezidentského režimu

Prezidentské režimy mají stejně jako parlamentní režimy mnohem menší tendenci sklouznout k nedemokratické formě vlády, pokud je ustanovena většinová vláda pouze z jedné strany, než když je většinová vláda sestavena z koalice. Pokud je sestavena menšinová vláda, je oproti parlamentarismu větší pravděpodobnost zhroucení demokracie v prezidentském režimu. Pokud ale panují podmínky, kdy žádná ze stran nemá legislativní většinu, je při sestavení menšinové vlády hrozba pádu demokracie menší. Tyto závěry jsou ale podle Joseho A. Cheibuba pouze statistické a samotný stav vlády ve skutečnosti zachování nebo pád demokratického režimu neovlivní (Cheibub 2007: 92–94).

Podle G. Sartoriho fungují prezidentské režimy nejlépe ve spojení s bipartijním stranickým systémem s nevelkým ideologickým štěpením. Je také třeba zavést vhodný způsob dvoukolové volby prezidenta, ve kterém bude třeba získat absolutní většinu hlasů (Sartori 2001: 182–183).

Pro většinové funkční vlády je také dobré zavést souběžné prezidentské a parlamentní volby. Tím se nastaví podmínky, které budou co nejvíce podporovat možnost vzniku vlády s podporou politické strany, která bude mít v parlamentu většinu. Rozložení voleb na různou dobu může představovat kontrolní funkci a vyvažuje momentální nastavení veřejného mínění, ale na druhou stranu nepodporuje jednotu mezi prezidentem a legislativní většinou. Souběžné volby ale podporují funkčnost vlád a usnadňují koexistenci dvou nezávislých složek moci (Sartori 2001: 181–183; Verney 1998: 41).

Fungování prezidentského režimu může ulehčit malá míra disponovanosti v legislativním orgánu. Prezidentům se snáze spolupracuje se zákonodárci, pokud jsou

schopni tvořit koalice, od kterých mohou později očekávat stabilní podporu. Vyjednávání a všeobecně komunikace prezidenta s parlamentem je ulehčena, také pokud prezidentům stačí, když budou vyjednávat pouze s vůdci alespoň mírně disciplinovaných stran a nemusí vyjednávat s každým zákonodárcem zvlášť (Mainwaring – Shugart 1997a: 465). Při přílišné disciplinovanosti by ale prezident obtížně prosazoval svou politiku, pokud by v parlamentu nedisponoval většinou. V opačné situaci, kdyby naopak stranická disciplína vůbec neexistovala, nemělo by žádný smysl, aby zákonodárci vstupovali do politických stran a prezidenti by čelili stejnému problému, jako když nemají potřebnou většinu (Sartori 2001: 180).

Odpovědnost prezidentů je podporována možností znovuzvolení. Prezidenti, kteří jsou motivováni možností prodloužení svého funkčního období, budou ve svém úřadu postupovat obezřetněji a odpovědněji ke svým voličům, aby zvýšili své šance na vítězství v následujících volbách (Mainwaring – Shugart 1997a: 461). Proti povolení znovuzvolení může být obava z možných diktátorů nebo argument, že se prezidenti před volbami přestanou z části věnovat své práci a budou se soustředit na předvolební kampaň. Pokud ovšem není hrozba uzmutí moci diktátorem aktuální, je pro prezidentské režimy lepší existence možnosti znovuzvolení (Sartori 2001: 175–178).

7 Závěr

Kritiky i obhajoby prezidentského režimu jsou vystavěny na nejrůznějších základech. Pro některé autory je klíčovým kritériem při posuzování režimu schopnost udržet demokracii, pro jiné systémové pobídky pro konsensuální demokracii, nebo zajištění stability vlád. Někteří autoři argumentují pomocí demokratické legitimity, jiní pomocí akceschopnosti daného typu režimu. Přístupy se různí a snad kromě kritéria udržitelnosti demokracie nepanuje shoda, na která další kritéria by se zkoumání režimů mělo zaměřit především.

Kritika Juana J. Linze měla bezpochyby značný vliv a mnoho pozdějších autorů vycházelo z jeho myšlenek. Někteří je následovali, jiní kritizovali. Jeho kritický pohled je ovlivněn negativní zkušeností z Latinské Ameriky, má tendenci tuto zkušenost zobecňovat a odmítá vidět i možné výhody toho typu režimu. Podle mého názoru Linzova kritika také obsahuje silný předpoklad, že se politici usilující o nejvyšší posty snaží zejména o získání moci a úsilí být dobrým vůdcem pro ně není až tak podstatné.

Kritika Arenda Lijpharta je zaměřena především na sklony ke konsensuálnímu či majoritnímu stylu demokracie. Vzhledem k tomu, že je Lijphart přesvědčen o správnosti konsensuální demokracie, nebere v úvahu další vlivy na jiné oblasti fungování státu a prezidentský režim zavrhuje.

José A. Cheibub polemizuje s Linzem a hodnotí prezidentské režimy mnohem kladněji, ale prezidencialismus přímo nepreferuje. Podle jeho názoru by v podmínkách, které jsou typické například pro oblast Latinské Ameriky, nefungoval žádný demokratický režim. Důraz totiž neklade na volbu režimu jako takového, ale na další faktory, například na zkušenost zemí s vojenskými diktaturami, které jsou podle něho jednou z hlavních příčin nefunkčnosti prezidentských režimů na jih od Spojených států.

Giovanni Sartori také nepatří mezi zastánce prezidentského režimu, ale na rozdíl od Linze a Lijpharta za dobrý nepovažuje ani režim parlamentní. Přiklání se ke

smíšeným typům režimů a dokonce navrhuje vlastní alternativu, která kombinuje prvky prezidentského a parlamentního a vyvažuje jejich nedostatky.

Ve snaze identifikovat nejlepší režim pro efektivní fungování demokracie se autoři zabývají mnoha vlivy prostřednictvím nejrůznější hledisek. Prezidentské režimy byly zkoumány ve vztahu ke stranickým systémům, historickému a socioekonomickému vývoji, jejich vlivu na efektivitu vládnutí a samozřejmě ve vztahu ke schopnosti konsolidace a udržení demokracie. Čeští politologové nepřispěli do diskuse ničím zásadním.

Prezidentský režim jako teoretický koncept může být považován za mnohem lepší formu demokratického zřízení. Složky moci jsou odděleny, exekutiva není odvozena od exekutivy a vláda je prostřednictvím přímo voleného prezidenta svou odpovědností napojena na své voliče. V praxi se prezidentské režimy potýkaly s problémy, které v mnoha případech vedly k pádu demokracie. V dosavadní diskusi byly proneseny silné argumenty proti prezidentským režimům, ale zároveň zaznívají i hlasy na jeho obranu. Nemyslím si, že za problémy s udržitelností demokracie stojí pouze institucionální nastavení. Vhodné uspořádání státu může pomoci konsolidaci demokracie, ale někdy mnohem větší roli pro úspěch či neúspěch daného státu sehrávají sociální, ekonomické, historické a další okolnosti. A jaký typ demokratického režimu je tedy nejlepší? V tomto ohledu se přikláním k názoru G. Sartoriho a mnoha dalších – nelze stanovit nejlepší demokratický režim, aniž by se nepřihlédlo ke kontextu konkrétní země. V diskusi o prezidentském režimu je tento názor zastoupen ve velké míře. Nelze ovšem říci, že by měla diskuse nějaký jednoznačný výsledek. Prezidentský režim má své nevýhody a v některých zemích se neosvědčil. Má ale také své výhody a Spojené státy americké jsou důkazem, že za určitých podmínek může být země s prezidentským režimem efektivní a stabilní demokracií.

Seznam literatury

Aguirre, Indalecie L. (2007). *Bolívar* (Praha: Naše vojsko).

Bagehot, Walter (1998). The English Constitution: The Cabinet. In: Lijphart, Arend ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press), s. 66–71.

Baylis, Thomas A. (1996). Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe. *World Politics* 48 (3), s. 297-323.

Dahl, Robert A. (1998). At the Convention: The Paucity of Models. In: Lijphart, Arend ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press), s. 57–65.

Heideking, Jürgen ed. (1999). *Američtí prezidenti. 41 portrétů od George Washingtona po Billa Clintona* (Praha: Prostor).

Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír (2007). Hybridní demokracie. In: Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír eds., *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie* (Brno: Masarykova univerzita), s. 291–293.

Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír – Šedo, Jakub (2011). *Politické systémy* (Brno: Barrister & principal).

Cheibub, José A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press).

Janda, Kenneth – Berry, Jeffrey M. – Goldman, Jerry – Huff, Earl (1998). *Výzva demokracie. Systém vlády v USA* (Praha: Sociologické nakladatelství).

Kouba, Karel (2010). Prezidentské, poloprezidentské a parlamentní systémy demokracie. In: Dočekalová, Pavla – Švec, Kamil a kol., *Úvod do politologie* (Praha: Grada), s. 119–139.

Kubát, Michal (2003). *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě* (Praha: Dokořán).

Kubát, Michal (2011). Demokratické politické režimy. In: Novák, Miroslav et al., *Úvod do studia* politiky (Praha: Sociologické nakladatelství), s. 697–723.

Laski, Harold J. (1998). The President and Congress. In: Lijphart, Arend ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press), s. 75–77.

Lijphart, Arend (1998). *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press).

Lijphart, Arend (2008). *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (New York: Taylor & Francis).

Linz, Juan J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1 (1), s. 51–69.

Linz, Juan J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: Linz, Juan J. – Valenzuela, Arturo eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Vol 1*. (Baltimore: JHU Press), s. 3–89.

Mainwaring, Scott (1990a). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review* 25 (1), s. 157-179.

Mainwaring, Scott (1990b). Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation. *Kellogg Institute*, Working Paper 144 – September 1990 (http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf, 4. 2. 2013).

Mainwaring, Scott – Shugart, Matthew S. (1993). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Kellogg Institute*, Working Paper 200 – July 1993 (http://www3.nd.edu/kellogg/publications/workingpapers/WPS/200.pdf, 4. 3. 2013).

Mainwaring, Scott – Shugart, Matthew S. (1997a). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics* 29 (4), s. 449–471.

Mainwaring, Scott – Shugart, Matthew S. (1997b). Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: Mainwaring, Scott – Shugart, Matthew S. eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press), s. 394–439.

Novák, Miroslav (2001). *Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země* (Brno: Mezinárodní politologický ústav).

Rosůlek, Přemysl (2009). Politický systém Filipín. In: Šanc, David – Ženíšek, Marek a kol., *Pacifická Asie. Z politologické perspektivy* (Plzeň: Aleš Čeněk), s. 135–161.

Říchová, Blanka (2002). *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů* (Praha: Portál).

Sartori, Giovanni (1994). Neither Presidentialism nor Parliamentarism. In: Linz, Juan J. – Valenzuela, Arturo eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Vol 1*. (Baltimore: JHU Press), s. 106–118.

Sartori, Giovanni (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků* (Praha: Sociologické nakladatelství).

Shugart, Mathew S. – Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamic* (New York: Cambridge University Press).

Siaroff, Alan (2003). Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research* 42 (3), s. 287–312.

Stepan, Alfred – Skach, Cindy (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. *World Politics* 46 (1), s. 1–22.

Stepan, Alfred – Skach, Cindy (1994). Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective. In: Linz, Juan J. – Valenzuela, Arturo eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Vol 1*. (Baltimore: JHU Press), s. 119–136.

Verney, Douglas V. (1998). Parliamentary government and presidential government. In: Lijphart, Arend ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press), s. 33–47.

Resumé

Presidential regime as a theoretical concept can be considered much better form of democratic system. The components of power are separate, the executive is not derived from the legislative and the government is responsible through president, who is elected by the people. In historical practice presidential regimes faced problems, which in many cases led to the downfall of democracy.

Presidential regime has been under discussion for some time. Discussion has not moved towards clear conclusion yet. There can be heard strong arguments from the critics side and from the side of presidential regime defenders and there is not any consensus in a matter of basic criteria. Many authors prefer parliamentalism, but others point out the advantages of presidential regime. One of the most common criteria for which presidentialism is rejected is the (in)ability to maintain a stable democratic system. A bad experience is mainly in the states of Latin America, where many breakdowns of democracy and many transitions to authoritarian regimes happened.

The most important authors who criticize the presidential regime are Juan J. Linz, Arend Lijphart and Giovanni Sartori. Sartori unlike Linz and Lijphart does not favour the parliamentary regime. He points to the importance, like many others, of the country context when assessing the suitable regime. In defence of presidentialism for example José A. Cheibub or Matthew S. Shugart and John M. Carey raised arguments. Approaches differ. For some authors the key criterion for assessing the regimes is ability to maintain democracy, for others systematic incentives for consensual democracy or stability of governments are important. Some authors argue by democratic legitimacy, others by using argument of flexibility or responsibility of particular regime. The discussion has not been closed yet and it has not result in definite conclusion.

Přílohy

Příloha č. 1: Klasifikace demokratických režimů podle Josého A. Cheibuba.

Zdroj: Cheibub, José A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press), s. 35.

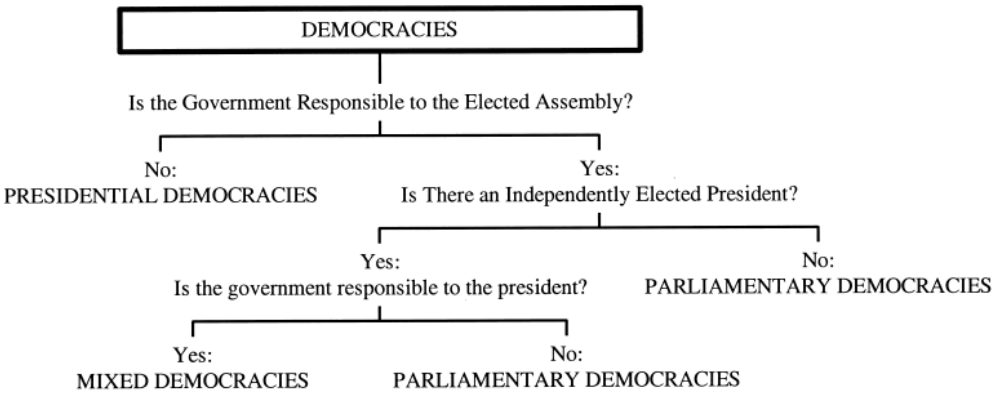

Figure 2.1 Classifying Forms of Democratic Government.

Příloha č. 2: Délka trvání koalic v demokratických systémech.

Zdroj: Cheibub, José A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press), s. 80.

Table 4.2. *Coalition Duration in Democratic Systems*

Type of democracy	Coalition spells	Years	Average duration
All cases			
Parliamentary	430	1718	4.00
Mixed	144	414	2.88
Presidential	182	915	5.03
Presidential[a]	181	858	4.74
Minority situations			
Parliamentary	289	839	2.90
Mixed	103	274	2.66
Presidential	100	436	4.36
Presidential[a]	99	379	3.83

[a] Excludes Switzerland.

Příloha č. 3: Pravděpodobnost přechodu k diktatuře vlivem počtu efektivních politických stran.

Zdroj: Cheibub, José A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press), s. 98.

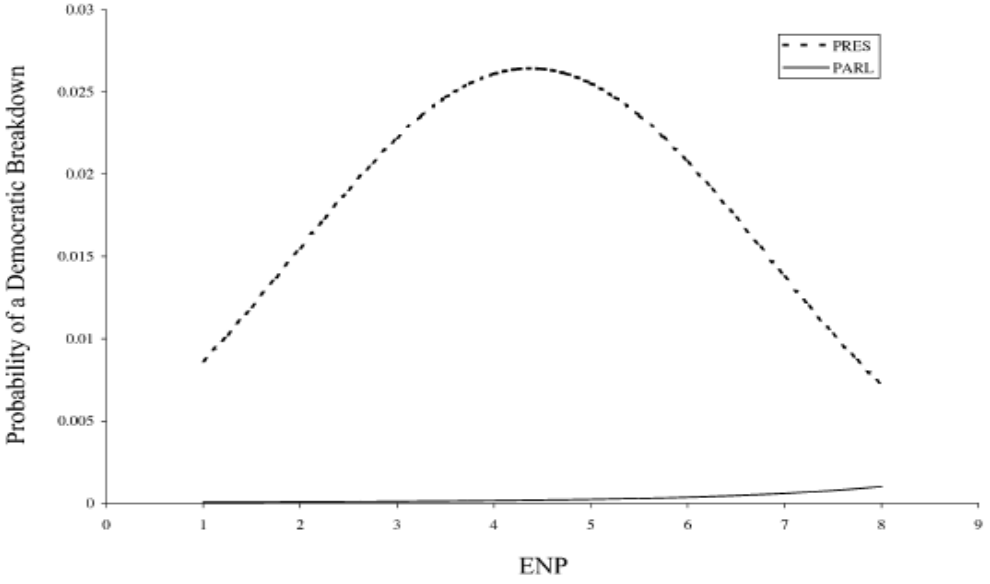

Figure 4.5 Probability of Transitions to Dictatorship by Effective Number of Parties: Parliamentary and Presidential Democracies.

Příloha č. 4: Charakteristiky parlamentních a prezidentských demokracií.

Zdroj: Cheibub, José A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press), s. 137.

Table 6.1. *Characteristics of Parliamentary and Presidential Democracies*

	Parliamentary[a]	Presidential
Per capita income (1995 PPP$)	6,764	4,467
Economic growth[b]	2.48%	1.59%
In small countries[c]	25.40%	8.49%
In Latin America[d]	0.09%	62.30%

[a] Includes mixed systems.
[b] Annual change in per capita income.
[c] Population less than 1 million in 1980.
[d] Nineteen Spanish- and Portuguese-speaking countries.