

Novák, M. – Brunclík, M. (ed.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Vimperk 2008 : Dokořán. 400 s. ISBN 978-80-7363-179-6

Těžko si lze představit vhodnější dobu pro vydání práce o úloze hlavy státu v ČR a parlamentních režimech obecně než tu, která je poznamenána první výrazně kompetitivní a pro tábor vítězů drahou volbou prezidenta, kterou nedávno naše země zažila. Kolektiv autorů pod vedením Miroslava Nováka a Miloše Brunclíka se v recenzované publikaci, formálně označené za monografii, pokusil nastínit roli prezidenta v neprezidentských systémech a byl přitom veden snahou o srovnávací perspektivu, s důrazem na zasazení české reality do širšího kontextu.

Práce je formálně rozdělena do tří částí. První se věnuje obecně teoretickým vymezením jednotlivých typů politických systémů na škále od prezidencialismu po parlamentní režimy. Druhá část je sestavena z rozboru jednotlivých zemí (Polsko, Litva, Rumunsko, Francie, Portugalsko, Slovensko, Ukrajina, Izrael). Poslední oddíl se pak věnuje specificky české situaci a je nejen nejoriginálnějším, ale též nejpřínosnějším oddílem celé práce.

V recenzní stati se zaměříme pouze na vybrané aspekty vydané práce, především na její teoretickou perspektivu, neboť ta je v případě tak diskutovaného konceptu, jako je poloprezidentský režim, opravdu mimořádně důležitá. Pozornost bude též věnována některým případovým studiím a otázce formálního zařazení celé práce.

Teoretická perspektiva poprvé

O teoretický a úvodní oddíl se podělili Petr Javůrek a Tomáš Lebeda. Zatímco přehledové studii Tomáše Lebedy o pravidlech prezidentských voleb ve 142 zemích (s. 27–61) není co vytknout, Javůrkův rozbor postavení prezidentů v poloprezidentských režimech (s. 11–26), zabírající pouhých 16 stran, nepatří k úplně nejsilnějším částem knihy (na rozdíl od jeho vynikající případové studie, to je třeba zdůraznit). Přitom čtenář u tohoto typu práce právem očekává, že úvodní teoretická kapitola bude klíčová a bude mít pro pochopení zbytku práce stěžejní význam. V tomto případě tím spíše, že se na vytvoření a dlouhém etablování konceptu semiprezidencialismu dá demonstrovat leccos velmi zajímavého, od nelehkého soužití mezi státovědou a politologií přes další příklad predominance anglicky psané literatury a ignorování textů v jiných jazycích až po nesnadnou tvorbu empiricky založených typologií, jež nemusí zůstat dlouho platné.

A mohli bychom přidat i fakt, že právě vznik konceptu semiprezidencialismu byl jedním z velmi viditelných projevů návratu formálních institucí do středu zájmu politologického bádání (New Institutionalism) v reakci na strukturálně-funkcionální odmítání jejich prvořadého významu a hledání nového „vědeckého“ jazyka, charakteristické pro 50. a 60. léta 20. století. Projevuje se v tom však určitá schizofrenie světové politologické obce, kdy se s nadšením vyhláší „návrat ke státu“ a „nový institucionalismus“, zatímco řada významných politologů tyto přístupy vlastně nikdy neopustila (A. Stepan, J. J. Linz, S. E. Finer...).

Jedním z těch, kdo byli celý život „novými institucionalisty“, aniž o tom věděli, byl právě Maurice Duverger, autor konceptu semiprezidencialismu (či poloprezidentského režimu; oba termíny je možno používat paralelně) a současně stoupenec efektivity tohoto typu uspořádání.

Avšak z kapitoly Petra Javůrka se o genezi této kategorie, pro její pochopení velmi důležité, příliš mnoho nedozvíme. Zrození semiprezidencialismu přitom dávno předchází ono často uváděné datum 1980, kdy vyšel Duvergerův článek *A new political system model – semi-presidential government* (in *European Journal of Political Research*, Vol. 8, 1980, pp. 165–187).

Duverger totiž se „svým“ konceptem pracoval mnohem dříve, než ho „nabídl“ anglosaskému čtenáři. V roce 1970 v 11. vydání svých *Institutions politiques et droit constitutionnel* představil definici semiprezidentského systému (v zásadě postavenou na existenci přímo voleného prezidenta, mocnějšího než jeho kolegové v režimech parlamentních, za existence vlády opírající se o důvěru parlamentu) a uvedl tehdy jako jeho příklady Francii, Rakousko a Finsko. O rok později, v dalším vydání, přidal Irsko. V roce 1974 pak svou původní definici poněkud upravil, když v knize *La monarchie républicaine* mezi pravomoci takového prezidenta doplnil možnost rozpustit parlament, a na seznam uvedených případů dodal Island. Celý model byl dotvořen v roce 1978, kdy vyšla Duvergerova slavná kniha *Echec au roi*, v níž se objevuje vlastně finální definice semiprezidentského režimu, jež je pak základem anglického článku.

Trvalo tedy celých 10 let, než se Duverger, od 50. let velmi respektovaná postava světové politologie obecně a komparativní zvláště, se svým konceptem prosadil. A to nejspíš pouze z toho důvodu, že jeho práce nevyšly anglicky. Jediná dvě zahraniční vydání *Echec au roi* jsou v portugalském jazyce. Již v roce 1978 vyšla kniha jako *Xeque mate* v Lisabonu a v roce 1993 pod názvem *O regime semipresidencialista* v Brazílii.¹ Patrně nikoli náhodou byla v obou těchto zemích otázka úlohy a pravomocí hlavy státu důkladně debatována a stala se důvodem velmi ostrých sporů.

Další zajímavý moment při uvažování o nelehkém zrodu Duvergerova konceptu je fakt, že ani v rodné Francii, již byl především určen a která měla po delší dobu nejsnazší možnost se s ním seznámit, tento model příliš neuspěl. Převaha zjevně dosti konzervativních ústavních právníků v tamním uvažování o politických institucích vedla k určitému ignorování Duvergerova díla. A to mj. z toho důvodu, že řada z nich prostě považovala francouzský ústavní pořádek za „prezidentský“. G. Vedel v roce 1992 třeba napsal, že Duvergerův termín prostě neodráží „ultraprezidentskou“ realitu Francie.²

Jistě, sám Duverger si situaci hodně zkomplikoval tím, že se na jednu stranu pokusil vytvořit určitý koncept systému, jenž by stál mezi všeobecně uznávanými (byť také ne úplně konsenzuálně definovanými) typy prezidentskými a parlamentními, ale současně tvrdil, že jde o jejich syntézu nebo o střídání prezidentské a parlamentní fáze. Snadné to není ani s Duvergerovou tezí, že důležité pro řazení jednotlivých systémů mezi systémy semiprezidentské je znění jejich ústavy, jež má obsahovat přímou volbu prezidenta vybaveného „značnými pravomocemi“ a sdílejícího exekutivní moc s vládou. Současně totiž Duverger uznává, že takto ústavně dané pravomoci nemusí být v praxi naplňovány, takže třeba prezident v Rakousku, Irsku či na Islandu je *figurhead*. Duverger však přesto tyto systémy označuje za semiprezidentské, ačkoli logika jejich fungování je parlamentní.

¹ Ke genezi Duvergerova modelu z více prací viz třeba Bahro, H. – Bayerlein, B. H. – Vesper, E.: *Duverger's concept: Semi-presidential government revisited*. *European Journal of Political Research*, 34, 1998, pp. 201–224.

² Bahro et al., p. 203.

Z tohoto dilematu, jež je dáno nejasným a vágně nastíněným Duvergerovým konceptem, jsou tři možná východiska. První je opuštění konceptu striktního semiprezidencialismu a vytvoření sofistikovanější typologie, jež provedli ve své známé studii Shugart a Carey.³ Druhým je cesta Roberta Elgieho, který naopak model hájí a multiplikuje počet příkladů, jež mají být jeho ukázkou, když tvrdí, že je nutno vyhnout se debatě o míře prezidentských pravomocí. Ta podle něj do procesu klasifikace „nevyhnutelně vnáší element subjektivity“ a vede k tomu, že „různí autoři identifikují jako prezidentské odlišné soubory zemí“. Elgie navrhuje určit jako základní definiční rys toho kterého režimu jeho dispoziční vlastnosti, jimiž je pro něho pouze fakt, že prezident je volen přímo na pevnou dobu a koexistuje s vládou odpovědnou parlamentu. Tím se prý zbavíme rizika „subjektivity“ a máme jednu jasnou kategorii, v jejímž rámci můžeme následně provádět další výzkumy a srovnání, aniž bychom museli vždy znovu vysvětlovat třeba naše chápání míry významu jednotlivých prezidentských pravomocí, které je vždy subjektivní.⁴

Třetí možností je cesta Alfreda Stepana a Cindy Skachové⁵ a také Giovannioho Sartoriho⁶, kteří vlastně Duvergerovu poněkud zmatenému konceptu dali větší smysl, když prostě přestali *figurhead* prezidenty počítat jako hlavy státu v semiprezidentském systému a považují je za prezidenty v systému parlamentním. V podstatě tak ukázali, že koncept smysl má, ale na rozdíl od jeho původního tvůrce přesvědčivěji doložili proč.

Bohužel, Javůrkova kapitola, od níž bylo možno čekat, že nabídne čtenáři přehled vývoje modelu a ukáže také, s jakým pojetím autoři případových studií pracovali, tuto roli neplní. Javůrek nám vůbec neřekne, zda se další autoři hlásí třeba k Elgiemu či Duvergerovi, nebo zda budou země klasifikovat na základě Shugarta a Careyho. Elgie pro všechny referenčním autorem zjevně není, jak ukážu níže. Avšak v seznamu Javůrkem použité literatury je Elgie zastoupen pětkrát, zatímco takový Duverger jenom jednou, a to zkrácenou verzí (!) svého anglického článku, zahrnutou v roce 1992 do sborníku editovaného Lijphartem⁷. Nebudu asi jediný, koho to v práci editované nejvýznamnějším českým „duvergerovcem“ Miroslavem Novákem trochu překvapí...

Případové studie a teoretická perspektiva podruhé

Kritéria výběru „vybraných zahraničních případů“, shromážděných v druhém oddíle knihy, sice zůstanou čtenáři utajena, ale volba je celkem předvídatelná: Polsko, Litva, Rumunsko, Francie, Portugalsko, Slovensko, Ukrajina a specifický Izrael (s přímo voleným premiérem). Vynechání Finska je snad ještě pochopitelné, v publikaci vydávané v ČR však určitě zarazí absence Rakouska. Největším z obecných problémů tohoto oddílu však je, že případové studie – vyjma studie samotného Petra Javůrka – nemají prakticky žádnou návaznost na teoretický úvod.

³ Shugart, M. S. – Carey, J. M.: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

⁴ Elgie, R.: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*. *Political Studies Review*, 2, 2004, pp. 316–317.

⁵ Stepan, A. – Skach, C.: *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*. *World Politics*, 46, 1993, pp. 1–22.

⁶ Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Slon, Praha, 2001.

⁷ Lijphart, A.: *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, Oxford, 1992.

Při hodnocení jednotlivých studií je třeba zvláště upozornit na případ Polska, jemuž se věnují jak Petr Javůrek (v kapitole o této zemi, Rumunsku a Litvě, s. 78–118), tak Michal Kubát (s. 119–133). Zajímavé přitom je – zejména s ohledem na to, že kniha je formálně vedena jako monografie –, že závěry autorů se neshodují, ba protirečí si. Zatímco Javůrek ve své výborné studii tvrdí, že polský prezident je poměrně silný „*jak ve vztahu k západoevropským poloprezidentským systémům, tak i ve srovnání s ostatními postkomunistickými zeměmi*“ (s. 111), Kubát čtenáři sdělí: „*Prezident je i nadále v souladu s platnou ‚parlamentní‘ ústavou, přijatou v roce 1997, zbaven reálných výkonných kompetencí. Je tedy pouze hlavou státu, která nemá skutečnou výkonnou moc... Současný polský politický režim je tedy parlamentní, přestože neobsahuje nepřímou volbu hlavy státu.*“ (s. 128) Javůrek naopak konstatuje, že „*je možné prohlásit Polsko za poloprezidentský systém, neboť hlava státu je... volena přímo na stanovené období a koexistuje s vládou odpovědnou parlamentu*“ (s. 87).

Javůrek celkem přesvědčivě ukazuje, že polský prezident je prezidentem dosti silným; Kubát to neguje. Robert Elgie by měl jistě radost, kdyby viděl, jak v jedné knize funguje ona jím uváděná subjektivita, a určitě by souhlasil s Javůrkem, neboť oběma jim vlastně pro vymezení základní kategorie stačí fakt koexistence přímo voleného prezidenta s vládou, jež se odpovídá parlamentu. Kubát nám ale žádnou definici poloprezidentského režimu nenabízí, na teoretický úvod se neodkazuje a rovnou označí Polsko za parlamentní režim, jenž se „*blíží... režimu kancléřskému známému z Německa...*“ (s. 128).

Jistě, je právem rozdílných autorů mít různé názory, a to i v monografii, ale čtenář musí být tvář v tvář této situaci na pochybách, jestli autoři vůbec pracují se stejnou charakteristikou semiprezidentského systému, a především, jakou z těchto charakteristik je tedy pro tuto monografii možno chápat jako referenční.

Z dalších kapitol by si pak možná Portugalsko (s. 160–170; včetně poznámek) zasloužilo více než sedm stránek, respektive bylo by dobré, kdyby autorka, Vendula Šorfová, více analyzovala okolnosti vzniku tamního původně poloprezidentského režimu, tak jak to dělají autoři ostatních kapitol. Tzv. karafiátová revoluce je totiž s vývojem tamního semiprezidentského systému natolik propojena a celá portugalská demokratická konsolidace měla tak specifický průběh, že při výkladu geneze tamního systému prostě nelze tuto problematiku, v českém prostředí navíc málo známou, opominout.

Případ České republiky

Jak bylo již v úvodu recenzní stati řečeno, nejsilnější a nejoriginálnější částí celé knihy je oddíl věnovaný českému prezidentovi (s. 234–386), obsahující i analýzy některých aspektů vlády prezidentství Václava Klause. Bude to znít jako fráze, ale skutečně nelze napsat nic jiného, než že tato část bude užitečná i pro publicisty, novináře (pokud tedy tito vůbec něco čtou) a širší veřejnost a že jim pomůže pochopit „aktuální problémy dneška“.

Jan Kysela ve své ústavněprávní analýze (s. 235–262) popisuje pravomoci prezidenta ČR a jeho vztah k jiným orgánům moci, přičemž reaguje na témata, jež se v nedávné době stala předmětem kontroverze. Pozornosti by určitě neměl uniknout fakt, že Kysela se ohrazuje proti zavedení přímé volby prezidenta, jež by současně nebyla doprovázena nějakou proměnou jeho kompetencí. Kysela také jasně ukazuje, že nelze jenom posílit prezidentovy pravomoci: pak by totiž také musela být řešena otázka jeho neodpovědnosti či rozsah a specifikace kontrasignací. Ke Kyselově argumentaci je možné dodat, že pokud by se pravomoci

prezidenta neměnil, kandidát na prezidenta by se dostal do trochu svízelné situace, protože by v kampani vlastně neměl voličům co slíbit. Jeho exekutivní pravomoci jsou velmi omezené, „akty vládnutí“ nepodstatné a symbolický náboj této funkce dosti omezuje pole pro nějaké vyhocenější a konfrontačnější politické kroky. Stala-li by se tématem kampaně třeba otázka jmenování členů Bankovní rady ČNB, dosáhli bychom leccos, jenom ne toho, co je uváděno jako důvody pro zavedení přímé volby...

Samotnou debatu o změně volby hlavy státu pak výborně shrnuje Vít Hloušek (s. 263–285), který také čtenáři přináší svůj osobní – odmítavý – pohled na ni. Z jeho studie jasně vyplývá, nakolik je kritika způsobu volby prezidenta parlamentem spojena s aktuálními politickými a personálními zájmy těch, kteří přímou volbu navrhuji.

Součástí oddílu jsou pak také užitečné rozborů Miloše Brunclíka o aktivitách prezidenta při nedávném kole vládních krizí a při sporech o podobu zahraniční politiky, k nimž došlo mezi Václavem Klausem a sociálnědemokratickými premiéry (s. 286–328). Tyto studie jsou doplněny texty Petra Druláka a Víta Beneše o odlišných postojích Václava Havla a Václava Klause k EU (s. 329–371) a Miloše Brunclíka a Miroslava Nováka o pohledu Václava Klause na tzv. euroústavu (s. 372–386).

Monografie, nebo sborník?

Jak bylo již výše demonstrováno, kniha příliš monograficky nepůsobí, neboť jí chybí jednoznačněji vymezená definice poloprezidentského režimu, na jejímž základě by autoři případových studií posuzovali „svě“ země. Úvod Petra Javůrka pak slouží vlastně pouze jemu a na případu Polska je možno ukázat, že jednotnou perspektivu nemají v této knize ani dva autoři, kteří se věnují téže zemi. Práce je spíše klasickým sborníkem, jenž se skládá z výborných i průměrných částí. A tuto domněnku po mém soudu potvrzuje i fakt, že místo závěru monografie najde čtenář kapitola Miroslava Nováka „Místo závěru“ (s. 389–394), v níž nám spolueditor knihy – bez zjevné vazby na Javůrkův úvod – znovu shrne debatu o tom, co je a není poloprezidentský systém, a navrhuje nějak zlepšit „špatně fungující parlamentní systém“ v ČR, nejlépe změnou volebního zákona (s. 393).

Teoretická perspektiva potřetí

Novákova závěrečná kapitola je také vhodným podkladem pro třetí a poslední úvahu nad teoretickou perspektivou recenzované knihy. Z Novákova textu je totiž zjevná ona duvergerovská důvěra v provádění změn stranického systému skrze systémy volební. Novák třeba navrhuje zavést v Izraeli, v zemi, o níž by se v souladu s Lijphartovým pojetím dalo mluvit jako o plurální společnosti, relativně většinový volební systém a „počkat pár parlamentních voleb, dokud se nevytvoří bipartistický nebo aspoň bipolární stranický systém“ (s. 392). Ačkoli izraelská politika je dosti nevyzpytatelná, lze se spíše domnívat, že podobný krok by pouze zvětšil počet zemí, jež porušují Duvergerovy „sociologické zákony“, neboť v Izraeli by bylo nutné vykonstruovat dosti velké volební obvody. Jenom tak by se znemožnily kandidatury lidí úzce vázaných na často koncentrované minority, jejichž možný úspěch by roztržitost Knessetu určitě nesnížil.

Právě v Izraeli se totiž stranický systém formoval a formuje podél řady celkem hlubokých *cleavages* a množství stran je především odrazem společenské struktury země. Pro země takto mnohonásobně rozdělené bývá ideální právě poměrný systém. Bipolárnost politické soutěže, jež má v Duvergerově pojetí úlohu jakési posvátné krásy a je prý „přirozená“, by v Izraeli –

pokud by vůbec vznikla – vedla ke zformování dvou nepevných bloků. V těch by vyděračský potenciál menších formací zůstal prakticky stejný, neboť tyto by kdykoli mohly pohrozit přechodem do druhého z oněch „přirozených“ táborů. Ostatně, méně teritoriálně koncentrovaným, a systémem tudíž znevýhodněným skupinám by v podmínkách blízkovýchodního kontextu patrně zbývala řada možností, jak do politiky zasáhnout. Už jednou přece v Izraeli zasáhli premiéra...

Pokud bychom Izraeli vůbec navrhovali nějakou volební reformu, jež by opustila pole poměrných systémů, šlo by zvážit třeba „australské“ alternativní hlasování, jež by snad pomohlo vítězit kandidátům akceptovatelným pro více skupin a oslabovalo by tak hroty v jinak stále více rozdělené společnosti. Dobrý a vyhrocený – byť těžko zobecnitelný – příklad aplikace tohoto systému nám poskytuje třeba Papua-Nová Guinea, kde také předchodí relativně většinový volební systém k bipartismu nevedl. O strukturaci tamního stranického systému sice prakticky nelze mluvit, a s ohledem na Sartoriho tedy můžeme konstatovat, že v takovém případě volební systémy nemají na stranické systémy žádný vliv⁸, ale na celkovou povahu soutěže v extrémně fragmentované a klientelisticky založené papuánské společnosti měl fakt, že k vítězství stačí o doslova pár hlasů navíc před ostatními (třeba sedmi), neblahý vliv. Personalismus a fragmentace, doplněné o strategie integrativní⁹, vyložené se nabízející v subkulturně strukturované společnosti, a nikoli catch-all orientovanou politiku, to je něco, čemu se alternativním hlasováním, doplněným třeba o povinnost dát druhé či třetí preference, lze vyhnout. Možná by snad v Izraeli byla ještě aplikace tzv. hlasování pro stranický blok (*Party Bloc Vote*), kdy ve vícemandátovém obvodu bere vítěz vše. Tím by se umožnilo zastoupení více skupin na jednotných kandidátkách. Avšak problém vyděračského potenciálu a síly menšin by nezmizel ani tentokrát.

Závěr

Na závěr je možno říci, že recenzovaná kniha je jako sborník povedená, jako srovnávací monografie však problematická. Jediný, kdo propojil teoretický úvod s vlastní případovou studií, byl Petr Javůrek, vazba na jistou teoretickou perspektivu je pak vidět v případě kapitoly o Izraeli a v závěru, obojí z pera Miroslava Nováka. Na druhou stranu, úroveň celé knihy určitě zvedají některé case studies – zvláště kapitoly o české situaci –, byť působí jako izolované a vlastně autonomní články.

Tento výstup vznikl za podpory Univerzity Karlovy v Praze, Filozofické fakulty z prostředků specifického výzkumu na rok 2008, číslo projektu GRANTY/2008/561

⁸ Sartori, G.: *op. cit.*, pp. 56–57.

⁹ V klasickém Neumannově smyslu, v protikladu ke strategii reprezentace stojí strategie integrace. Pravda, Sigmund Neumann používá strategii integrace, již vidí v důsledku jako antidemokratickou, pro kritiku poměrného systému. V hluboce rozdělené (plurální) společnosti se podobný, na jednu skupinu zaměřený politický styl může projevat i ve většinovém volebním systému, zvláště budou-li mu vhodné naprojektované volební obvody a má-li s takovým stylem společnost předchodí zkušenost. (Neumannův koncept byl původně představen v práci *Die Deutschen Parteien: Wesen und Wandel nach dem Kriege* vydané v roce 1932. Autor recenze vycházel z jeho interpretace v Lipset, S. M.: *Political Man*. Anchor Books, New York, 1963, pp. 74–75.) Modernější pojetí obou způsobů mobilizace představuje třeba Pippa Norris, jež mluví o *bridging* a *bonding* strategiích. (Norris, P.: *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 8).