

Vít Hloušek
Lubomír Kopeček
Jakub Šedo



POLITICKÉ SYSTEMY

2.
aktualizované
vydání

rámcem či přímo zahraničním tlakem a snadno zmizí, pokud se vládnoucí establishment rozhodne riskovat izolaci režimu nebo se cítí natolik nezávislý na názoru demokratického světa, že si jej může dovolit ignorovat. Zatřetí mezi těmito novými autoritativními režimy s politického pluralismu je zřetelný trend k jejich etablování díky zakladatelské či budovatelské roli silného muže, který jako důležité podpůrné elementy využívá stranu (či hnutí), státní aparát a někdy i armádu. Provází to vytvoření vhodného institucionálního rámce velmi často v podobě formálně prezidentského či semiprezidentského režimu, který nicméně tenduje k vysokému stupni faktické pružnosti umožňující úpravy tohoto rámce. Začtvrté relativně vysoká míra pluralitních prvků, v případné kombinaci s vnějším tlakem a silnou závislostí na vůdci (zakladateli) režimu činí některé autoritativní režimy poměrně zranitelné a náchylné ke krizím. Zapáté kulturní, geografické, historické, náboženské a samozřejmě i politické podmínky a vývojové trendy dané země se obtiskují do specifického charakteru jednotlivých autoritativních režimů, což jejich vládce vede k preferenci různě konstruovaného mentalitního apelu.

2

VELKÉ INSTITUCIONÁLNÍ TEORIE DEMOKRACIE: AREND LIJPHART A ALTERNATIVNÍ POJETÍ

V současné politické vědě se nevyskytuje mnoho pokusů o velké teorie, které by na institucionálním základě modelovaly komplexní a dichotomické typy demokratických režimů. Tím nejznámějším a bezpochyby nejvlivnějším je konsenzuální a westminsterský typ demokracie nizozemského politologa Arenda Lijpharta. O mimořádném ohlasu svědčí, že Lijphartova klasická práce „Modely demokracie. Podoba a fungování vlád v třiceti šesti zemích“ (*Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*) z roku 1999 patří k nejcitovanějším politologickým knihám. Stejně tak se tyto modely staly východiskem pro řadu nadšených pokračovatelů (například Crepaz – Koelble – Wilsford 2000).

Pro potřeby této knihy není nutné popisovat dlouhou genezi Lijphartových modelů. Stačí zmínit, že jejich původ je spojen s konceptem *konsociační demokracie*, který tento politolog představil na konci 60. let 20. století (Lijphart 1968a a 1968b, 1969 a 1977, k popisu a interpretaci konsociačního konceptu v češtině například Říchová 2000 nebo Hloušek – Kopeček 2003). Lijphart konsociační koncept vytvořil na bázi studia společnosti svého rodného Nizozemska a několika dalších evropských zemí, jako jsou Švýcarsko či Belgie, i států mimoevropských jako Libanon, které byly nábožensky, etnicky či jiným způsobem hluboce rozděleny. Nizozemský politolog v nich identifikoval specifický druh politických institucí a politického chování zajišťujících stabilitu a vlastně i přežití takových demokracií. Klíčovou roli v tom hraje ochota elit jednotlivých společenských segmentů spolupracovat, vyhnout se ničujícím konfliktům a najít kompromisní řešení. Odráží to termín konsociační, klíčový výraz celého konceptu, převzatý z latiny, jež znamená pakt či dohodu.

Už v těchto raných Lijphartových textech se objevuje základ později rozpracované odlišnosti ve srovnání s anglosaskými demokraciemi, které v politické vědě tradičně sloužily jako klasický vzor stabilních demokratických režimů. Lijphart se tady vymezil vůči staršímu pojetí Gabriela Almonda (1956), jenž demokratické režimy velmi jednoduše dělil na stabilní anglo-americké a nestabilní kontinentální,

přičemž u druhé skupiny představovaly stěžejní příklady Francie či Itálie, jejichž demokracie tehdy zažívaly velké vnitřní problémy. Lijphart se ovšem současně Almondovým pojetím i inspiroval, když oba jeho typy v podstatě převzal pod názvy centripetální (dostředivá) a centrifugální (odstředivá) demokracie do svého vlastního dělení demokratických režimů. Výsledkem byly čtyři typy demokratických režimů, které Lijphart vytvořil překřížením dvou proměnných, a to chování elit a struktury společnosti (tabulka 9). Centripetální demokracie se vyznačovaly relativně homogenní strukturou společnosti a současně silnou soutěživostí stranických elit, pro centrifugální demokracie naopak byla typická jak společenská fragmentace, tak soupeření elit. Poslední typ nazval Lijphart depolitizovanými demokraciemi, a měly se vyznačovat homogenní společností a současně konsenzuálním chováním elit. V praxi je ovšem těžké najít pro tento poslední typ jakýkoliv příklad.

Tabulka č. 9: Typologie demokratických režimů Arenda Lijpharta z konce 60. let 20. století

Chování elit	Struktura společnosti		
		<i>homogenní</i>	<i>fragmentovaná</i>
	<i>kooperující</i>	depolitizovaná	konsociační
	<i>soutěživá</i>	centripetální	centrifugální

Zdroj: Lijphart 1968b.

V knize publikované v roce 1984 Lijphart transformoval konsociační koncept v univerzální model nazvaný konsenzuální demokracie, vůči němuž jako protipól vymezil westminsterskou demokracii, která bývá v podstatě synonymně nazývána i jako většinová či konkurenční demokracie. Finální verze, představená v již zmíněné Lijphartově knize z roku 1999, je založena na dvou dimenzích, straniko-exekutivní a federálně-unitární, z nichž každá má pět institucionálních rysů, jejichž přehledné znázornění nabízí tabulka 10. Právě potlačení významu struktury společnosti a posílení důrazu na politické instituce je charakteristické pro oba nové (či spíše staronové) modely.

Tabulka č. 10: Rysy westminsterského a konsenzuálního modelu demokracie

Dimenze	Institucionální rysy	Westminsterský model	Konsenzuální model
Stranická – exekutivní	Exekutiva	Koncentrace výkonné moci v rukou jednobarevné vlády	Sdílení exekutivní moci v širokých stranických koalicích
	Vztahy exekutivy a legislativy	Dominance vlády nad parlamentem	Rovnováha mezi legislativou a exekutivou
	Stranický systém	Bipartismus	Multipartismus
	Volební systém	Většinový nebo disproportční volební systém	Poměrný volební systém
	Systém zájmových skupin	Pluralistický systém zájmových skupin	Korporativistický systém zájmových skupin
Federální – unitární	Teritoriální uspořádání moci	Unitární a centralizovaný stát	Federální a decentralizovaný stát
	Podoba legislativní moci	Koncentrace zákonodárné moci v jednokomorovém parlamentu, případně alespoň asymetrický bikameralismus	Dělbá zákonodárné moci mezi dvě stejně silné komory parlamentu (symetrický bikameralismus)
	Snadnost změnitelnosti ústavy	Flexibilita ústavy	Rigidita ústavy
	Soudní kontrola ústavnosti	Absence soudního přezkumu (neomezená legislativní suverenita parlamentu)	Soudní kontrola ústavnosti
	Pozice centrální banky	Závislost centrální banky na exekutivě	Nezávislost centrální banky na exekutivě

Zdroj: podle Lijphart 1999: 3–4.

Jak naznačuje výraz westminsterský, je terminologicky spojen s Velkou Británií, kde jde o označení budovy britského parlamentu. Británii samotnou pak Lijphart považuje za prototyp tohoto modelu. Právě z této země se rozšířil do britských kolonií. K drobným paradoxům přitom patří, že Velká Británie disponuje horní parlamentní komorou, což dokonalé představě westminsterské demokracie odporuje. Britský parlament ovšem představuje příklad nevyváženého bikameralismu, tj. horní komora má výrazně menší význam než dolní, což umožňuje zachovat základní logiku konstrukce celého modelu. Za nejtypičtější příklad westminsterské demokracie Lijphart považoval Nový Zéland, ovšem pouze do volební reformy

v polovině 90. let 20. století, která odstranila většinový volební systém. Právě volební systém je bezpochyby nejdůležitějším prvkem celé konstrukce. Shrneme-li stručně podstatu westminsterského modelu, jedná se o demokracii s parlamentním režimem, v němž má hlava státu pouze ceremoniální roli a moc je *koncentrována* v rukou centrální exekutivy, tj. premiéra a vlády, která *dominuje* nad parlamentem. Tato jen minimálně či zcela *neomezovaná exekutiva* je výsledkem soutěže dvou politických stran, přičemž soutěž probíhá na bázi (jednokolového) většinového volebního systému, který zajišťuje vítězství a ovládnutí exekutivy aktuálně silnější stranou. Poražený ve volební soutěži je odsunut do opozice s minimální možností brzdit vládní kroky vítěze, jenž v politické sféře získává dominantní postavení.

Předobrazem pro konsenzuální demokracii jsou Švýcarsko nebo Belgie, byť Lijphart upozorňuje, že ani tyto země nejsou ideálními příklady tohoto modelu. V kontrastu s westminsterským modelem je kladen důraz na *sdílení moci*, a nikoliv soutěživost. V důsledku toho jsou do rozhodovacího procesu zapojeny různé menšiny. Exekutiva je *limitována* jednak koaličním charakterem vládnutí, které samo o sobě předpokládá nutnost uzavírat kompromisy, jednak ústavním soudnictvím, silnou horní komorou parlamentu a teritoriální decentralizací vládnutí. Základem je tak faktické *rozptýlení moci*, jež má vést k hledání kompromisních řešení. Odlišnost fungování obou modelů má podle Lijpharta odpovídat tomu, že „konsenzuální demokracie myslí více žensky, zatímco westminsterská mužsky“ (Lijphart 1999: 294).

ÚSKALÍ LIJPHARTOVÝCH DEMOKRATICKÝCH MODELŮ

Tím se dostáváme ke kritickým výhradám a otázkám, které si lze položit při pohledu na tento pokus o velkou teorii demokratických režimů. Tyto výhrady a otázky se v zásadě dají rozdělit na tři okruhy. První se týká reálné použitelnosti obou modelů. Jak naznačil už předchozí text, v současném světě se téměř nedají najít příklady ani „čistě“ konsenzuálního ani westminsterského modelu. I Velká Británie se po procesu devoluce, vedoucímu k poskytnutí vysoké míry autonomie Skotsku a o něco menší Walesu, na začátku 21. století značně vzdálila westminsterskému typu demokracie. Lze tedy oba modely chápat alespoň jako kontinuum s dvěma ideálními krajními póly, na něž je možné umístit konkrétní země? Vyjádřeno srozumitelněji: lze opravdu do rámce vytyčeného oběma modely „vtěsnat“ všechny nebo téměř všechny demokratické režimy? V praxi se ovšem ukazuje, že mnohé demokracie vykazují pestrý mix rysů obou modelů. Názorným příkladem je Norsko, kde část institucionálních charakteristik odpovídá konsenzuální demokracii, když země používá poměrný volební systém, je pro ni typický multipartismus, vyazuje – pravda, dnes již slábnoucí – korporativistické prvky ve sféře zájmových skupin, má poměrně obtížně změnitelnou ústavu a v posledních desetiletích u ní převažovaly menšinové vlády, což dle Lijpharta má mít ke konsenzuálnímu modelu blízko. Avšak na druhé straně je Norsko unitární stát, má jen jednu komoru parlamentu,

kteřá má přes určité vnitřní dělení bezpochyby blíže k westminsterskému modelu. Ústavní kontrolu považuje sám Lijphart v norských podmínkách za slabou a místní centrální banku uvádí jako vůbec nejméně nezávislou národní bankovní instituci ve srovnávací perspektivě demokratických zemí. Tato země se tak evidentně dá jen velmi těžko jednoznačně přiřadit ke kterémukoliv z obou modelů.

Naznačený problém má řešit Lijphartovo oddělení stranicko-exekutivní a federálně-unitární dimenze. Některé země, jako Spojené státy či Kanada, tak mají tihnout k westminsterské demokracii, ovšem hlavně v důsledku toho, že jde o federální státy, je Lijphart označuje jako majoritně-federální. Naopak Izrael či Dánsko, které v dimenzi federálně-unitární tendují k centralismu, mají být díky téměř proporčnímu volebnímu systému, praxi širokých vlád a korporativistickým vlivům vymezené jako konsenzuálně-unitární (Lijphart 1984: 216 a 1999: 248–250). Za podobný Dánsku a Izraeli Lijphart považuje i popsany norský příklad, což ovšem opět zcela nesedí, protože minimálně jeden rys – rigidita ústavy – do převažující podoby druhé dimenze nezapadá. Mimo to se nabízí otázka, zda je například začlenění pozice centrální banky do federálně-unitární dimenze opravdu logické a jestli by spíše neměla patřit do dimenze stranicko-exekutivní. Lijphart zjevně potřeboval mít stejný počet rysů u obou dimenzí, ovšem je otázka, zda výsledná konstrukce není právě proto snadno napadnutelná. Dvoudimenzionální řešení tak neodstraňuje pochybnosti o konzistenci celé teorie.

Druhý okruh výhrad k Lijphartovým modelům se váže k jejich konstrukci, což má důležité implikace k už popsané sporné univerzální využitelnosti. Zvláště se to týká zařaditelnosti prezidentských a semiprezidentských režimů do rámce jeho typologie (podrobně k prezidencialismu následující kapitola). Lijphart chápe prezidencialismus jako výraz dominance exekutivy a koncentrace moci. Jedni z největších kritiků Lijphartovy teorie, švédští politologové Jan-Erik Lane a Svante Ersson (2000: 216–217) ovšem vznášejí námitku, zda se opravdu dá o prezidencialismu takto jednoznačně hovořit. Upozorňují přitom na to, že v prezidentském režimu, pokud samozřejmě bereme v úvahu jen demokracie, a nikoliv diktatury, je hlava státu v praxi obvykle limitována řadou mantinelů. Představa „čistého“ prezidencialismu předpokládá dělbu moci mezi exekutivu, legislativu a judikativu spojenou se systémem brzd a vyvažování, což však evokuje spíše představu konsenzuální demokracie kladoucí důraz na limitaci výkonné moci. Podobně Lane a Ersson za velmi spornou považují například i dimenzi ústavní kontroly. Každá demokracie v sobě zahrnuje právní stát a představa neomezované dominance exekutivy je v tomto ohledu fikcí. I v zemích, které mají tendovat k westminsterské demokracii, fungují soudní a mnohdy i quasi soudní instituce, jako je ombudsman, na něž se občané mohou obracet, a limitace výkonné moci je tak zjevná.

Velkou otázkou je dále praktická využitelnost Lijphartovy představy podoby vlád v obou modelech. Pro konsenzuální model mají být typické velké nebo nadbytečné koalice, tj. koalice, které mají zahrnovat více stran, než je potřeba k parlamentní většině. Pro westminsterský model jsou pak příznačné jednobarevné většinové vlády. Při pohledu po současné Evropě lze ovšem najít jenom řídké příklady

odpovídající představě vlád v obou modelech. Dokonce i v některých dávných konsociačních demokraciích, jako je Lijphartovo rodné Nizozemsko, nalezneme v posledních desetiletích jen minimum kabinetů, které mají být typické pro konsenzuální model. Nejčastějším vládním typem současné západní i střední Evropy jsou minimální vítězné koalice, tj. kabinet, v nichž není žádná strana, která by nebyla nezbytně nutná pro získání parlamentní většiny. Tento typ vlád Lijphart připojuje k westminsterskému modelu. Pokud se ale podíváme na praktickou ukázkou, realita může být v příkrém rozporu s představou silného mandátu takové vlády, jakou předpokládá tento model. Lze například skutečně několik českých vlád v první dekádě 21. století s těsnou většinou v parlamentu, odpovídajících svou podobou minimálním vítězným koalicím, považovat za ukázkou dominance výkonné moci? Zohledníme-li jejich malou schopnost prosadit své návrhy v parlamentu a vnitřní heterogenitu, která permanentně ohrožovala jejich akceschopnost, a dokonce i existenci, dojdeme k jednoznačnému závěru, že stěží (srov. například Havlík – Kopeček 2008). Na věc se lze podívat ještě z jiného úhlu pohledu. Pokud se zamyslíme, nerealizuje se dominance exekutivy, příznačná pro westminsterský model, nad legislativou mnohem lépe prostřednictvím nadbytečných či velkých koalic, typických pro konsenzuální model? Podobných vtíravých otázek ohledně jednotlivých rysů se nabízí povícero.

Třetí okruh výhrad lze vztáhnout k faktu, že Lijphart za *lepší* než westminsterskou demokracii považuje konsenzuální demokracii. Hlavním důvodem je předpoklad, že země, které konsenzuální demokracie využívají, mají údajně vyšší kvalitu demokracie. Pod kvalitou demokracie Lijphart rozumí lepší reprezentaci žen, vyšší míru politické rovnosti, vyšší participaci ve volbách nebo rozvinutost komunitního ducha. Vyjádřeno Lijphartovými slovy, konsenzuální demokracie jsou prostě „vlídnější a laskavější“ (*gentler and kinder*). I když ponecháme stranou například otázku, zda lze objektivně měřit rozvinutost komunitního ducha, některé z uvedených charakteristik kvality demokracie jsou samy o sobě diskutabilní. Lijphart totiž pod zvětšováním politické rovnosti chápe hlavně egalitární zmenšování rozdílů v příjmech obyvatel (srov. Lijphart 1999: 282–285). To ovšem teoreticky může vyústit až v úplnou příjmovou nivelizaci, a těžko proto hovořit o politicky nepředpojatém přístupu. Podíváme-li se na anglosaské (westminsterské) země, jako jsou USA, Kanada, Austrálie nebo Nový Zéland, je zde vyšší míra příjmových rozdílů a menší státní redistribuce než v malých evropských zemích, jako je Nizozemsko, Belgie či skandinávské státy. Důvody jsou dány různým historickým vývojem sociálního státu a spojovat s tímto rozdílem vyšší či nižší kvalitu demokracie nepovažujeme za rozumné.

Mimo to už zmínění Lane a Ersson zjistili, že některé instituce konsenzuálního modelu, zejména korporativismus, mají evidentní vliv na zvětšování veřejného sektoru a zmenšování příjmové nerovnosti. Souběžně ale jejich analýza ukázala, že v praxi se dá hovořit spíše o působení směsi institucí, které lze těžko jednoznačně spojit s jedním z obou modelů, a i proto je označují za nevyhovující pro zkoumání současných demokracií (Lane – Ersson 2002: 254). Není přitom bezvýznamné,

že tito švédští politologové dále hovoří o tom, že působení korporativismu vede k zvětšování vládního aparátu, veřejných výdajů a brzdí hospodářský růst, což se těžko dá brát jako pozitivní pro demokracii. Na totéž upozorňuje český politolog Miroslav Novák, jenž argumentuje i spornou vypovídací schopností volební účasti coby jednoho z Lijphartových ukazatelů kvality demokracie. Demokraticky konsenzuální Švýcarsko má tradičně nejnižší účast při parlamentních volbách v Evropě. Při referendech, která se ve švýcarském případě těší často většímu zájmu než volby, je pak vyšší účast běžná u témat, jako je přistěhovalectví nebo vztah k islámu. Tato voličská mobilizace u citlivých otázek jde ovšem podle Nováka zcela proti duchu Lijphartových představ o konsenzualitě (Novák 2001: 38–39).

U otázky zvyšování zastoupení žen v politice je zjevné, že neúčinnějším přímým nástrojem je podoba volebního systému. Obecně přitom poměrný volební systém funguje pro zvyšování zastoupení jako vhodnější nástroj než většinový, což opět viditelně „znevýhodňuje“ spíše anglosaské země. Nedomníváme se ale, že bychom v důsledku toho měli na většinový volební systém pohlížet jako na ten *horší* (podrobněji je této otázce věnována pozornost v kapitole o volebních systémech).

Asi nejpregnantněji výhrady vůči preferenci konsenzuálního modelu formuluje Giovanni Sartori. Podle něj Lijphartovy představy sdílení, rozptýlení a omezení moci fakticky představují její zdecimování. Lijphart ale podle Sartoriho především tendenčně zkresluje a zároveň zveličuje kontrast mezi oběma modely: „Snaha o dosažení konsenzu je samou podstatou každého demokratického způsobu vlády a je mylná představa, že většinový systém stupňuje konflikty nebo není schopen je zvládat. (...) Vůle většiny má právo převládnout v mezích daných úctou k právům menšin. Většinový systém je tedy vždycky omezený a zmírněný, jinak by to bylo pro demokracii sebezníčovající.“ (Sartori 2001: 84–85).

Předestřená kritika neměla za cíl *en bloc* zavrhnout Lijphartovu teorii, ale chtěla upozornit na její zjevné slabiny a limity. Ani vznesené výhrady nevylučují možnost brát Lijphartovy konstrukce jako impuls pro úvahy nad institucionálním uspořádáním současných demokracií. Je například zjevné, že termín westminsterská demokracie, jejíž geneze má své starší „předlijphartovské“ kořeny, je jako označení pro mnohé v řadě ohledů blízké anglosaské politické systémy nepochybně užitečný. Dále nelze pominout, že kritická reakce na Lijphartovy modely přinesla vedlejší efekt v podobě pokusů o konstrukci institucionálních alternativ. Tím nejambicióznějším z poslední doby jsou modely centripetální a decentralizované demokracie, které nyní budou krátce rozebrány.

CENTRIPETÁLNÍ VERSUS DECENTRALIZOVANÁ DEMOKRACIE

Autory těchto modelů jsou američtí politologové John Gerring, Strom Thacker a Carola Moreno. Představili je v roce 2005 nejprve ve formě článku a o tři roky později první dva z nich v upravené knižní podobě. Základem jejich pohledu je vymezení se vůči *decentralizovanému modelu vládnutí*, který se má vyznačovat