

Politický režim a konsolidace demokracie v postkomunistické Evropě a postsovětském prostoru

MICHAL KUBÁT

Země střední a východní Evropy se díky přechodu k demokracii staly vítanou laboratoří pro specialisty politických věd. Po počáteční fascinaci samotným procesem přechodu (transition) k demokracii se pozornost badatelů obrátila na fenomén konsolidace (consolidation) demokracie v nově se demokratizujících zemích.

Nástup demokracie podnítl odborníky k promýšlení, které demokracie se lépe nebo hůře osvědčují, které modely lze nově se demokratizujícím zemím doporučit a do jaké míry se nově demokratizované země dosavadními většinou západoevropskými vzory inspirují. Hovořilo se např. o alternativách mezi proporčními a většinovými volebními systémy a s nimi souvisejícími systémy politických stran.

Loňské kulaté desetileté výročí pádu komunismu a nástupu demokracie v zemích středovýchodní Evropy včetně České republiky naskytlo příležitost pro nejrůznější bilancování politiky. Jedním z hlavních témat diskuse je otázka politického režimu. Ačkoliv není problematika politických režimů (jejich druhů, fungování, výhod a nevýhod jejich jednotlivých typů apod.) v diskursu západní politické vědy žádnou novinkou¹, s příchodem demokracie do středovýchodní Evropy nabrala diskuse na toto téma na intenzitě a prožívá svou renesanci. Je tedy rozhodně namístě se této debatě zúčastnit a učinit k tématu několik skromných poznámek.

1. Parlamentarismus vs. prezidencialismus – nekončící debata

Jak již bylo řečeno, devadesátá léta přinesla oživení diskuse nad výhodami a nevýhodami jednotlivých typů politických režimů. Někteří politologové se přiklánějí k parlamentarismu, jiní upřednostňují prezidencialismus (či poloprezidencialismus). Tato debata patrně nebude v nejbližší době ukončena, protože oba tábory se navzájem častují závažnými protiargumenty (Antoszewski 1997: 288).

Tento spor je veden na základě mnoha rozmanitých východisek. Někteří používají jako kritérium stability režimu ve smyslu náchylnosti k politickým krizím (tzv. spolučinitel přežití demokracie). Dalším kritériem může být stabilita režimu ve smyslu trvalosti vlád (exekutivy) a jejich akceschopnosti. Jiným kritériem jsou empirická pozorování (nejrůznější sčítání jednotlivých typů režimů ve světě v různých obdobích a v různých souvislostech). Ještě jiným kritériem je socioekonomická výkonnost politického systému nebo míra demokratické legitimacy, ať již politického systému jako celku nebo jeho jednotlivých součástí.²

Mezi badatele, kteří dávají přednost parlamentnímu režimu před režimem prezidentským je třeba mimo jiné zařadit například J. Linze (1991), A. Lijpharta (1991), A. Stepana a C. Skache (1994) nebo F. Rigge (1997) (v českém prostředí například M. Klímu /1999/). Oproti tomu jiný názor zastávají například G. Sartori (1994), M. Shugart a J. Carey (1998) nebo T. Baylis (1996) (v českém prostředí například M. Novák /1998a, 1998b/).

V západní politické vědě převládá adorace parlamentního režimu na úkor prezidencialismu (či poloprezidencialismu). Jak však v této souvislosti trefně poznamenávají Matthew Shugart a John Carey (1998: 82): „Většina teoretických prací jednoznačně favorizuje parlamentarismus, ale tento postoj se jen pomalu, jestli vůbec, šíří mezi praktiky politiky. Všechny nové demokracie vzniklé v sedmdesátých a osmdesátých letech, a také v roce 1990, zvolily prezidenty s různými výkonnými pravomocemi.“ To je velmi důležitý postřeh. Po roce 1989 ve středovýchodní Evropě pouze Československo a Maďarsko (nakrátko také NDR než se spojila se Západním Německem) zvolilo čistý parlamentní režim. Je třeba totiž rozlišovat mezi čistým parlamentarismem a jeho různými formami, které Sartori (1994: 109) nazval „poloparlamentními“ (semi-parliamentary form), a které obsahují prvky charakteristické pro poloprezidentský nebo dokonce prezidentský režim.³ Zastánce parlamentarismu jistě potěšil fakt, že nově se demokratizující země nepřijaly prezidentský režim, ale přílišné jásání není na místě, protože většinou nezvolily čistý parlamentní režim. Ve středovýchodní Evropě, jak si ukážeme později, převládají parlamentní prvky jen zdánlivě.

2. Parlamentarismus vs. prezidencialismus v postkomunistickém světě

Polský sociolog politiky světového významu Jerzy J. Wiatr se v některých svých nedávných textech snaží na příkladu postkomunistické středovýchodní Evropy a postsovětských republik prokázat nadřazenost parlamentního režimu nad prezidentským nebo poloprezidentským režimem (Wiatr 1999a: 10-14, 1999b: 320-346). Jeho závěry se však zdají být přinejmenším sporné.

Wiatr tvrdí, že zatímco všechny úspěšné mladé demokracie přijaly parlamentní režim (ČR, Estonsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Slovinsko), státy, které zvolily nějakou formu prezidentského režimu, se obvykle stávají obětí návratu autoritarismu nebo přinejmenším destabilizace politického systému (Bělorusko, Chorvatsko, Jugoslávie, Rumunsko, Rusko, Ukrajina). Podobný postoj zastává J. Linz (1997: 2), který tvrdí, že mnoho států, které dříve byly součástí Sovětského svazu nebo Jugoslávie, a které dnes nenaplníují kritéria demokracie, zvolily prezidentský nebo poloprezidentský režim. Z 26 postkomunistických zemí se ty, které zvolily prezidencialismus nebo ustavily prezidenty se silnými pravomocemi, nacházejí „pod prahem demokracie“ (Linz 1997: 2).

Wiatr (1999a: 12-13) určuje tři hlavní důvody, proč je podle něj prezidencialismus v postkomunistické Evropě spíše příčinou problémů, než aby je řešil:

- 1) ve většině států, které přijaly prezidentský nebo poloprezidentský režim, se prezidenty stali bývalí komunističtí lídři,
- 2) volba prezidencialismu dovolila prezidentovi uchovat si nezávislost na politických stranách,
- 3) silné prezidentství je špatnou odpovědí na problémy související s multietnickou strukturou společnosti.

Jako hlavní argumenty pro parlamentní režim Wiatr (1999b: 339-340) uvádí:

- 1) parlamentní režim nutí aktéry hledat kompromis, a to nejen v případě kdy je vláda koaliční, ale i když jedna strana získá absolutní většinu, protože premiér v takovémto případě musí počítat s frakcemi uvnitř své strany,
- 2) premiér může být v parlamentním režimu v případě ztráty politické podpory odsunut cestou parlamentního vóta nedůvěry, zatímco v prezidencialismu je prezident neodvolatelný s výjimkou kvazi-soudního procesu v případě porušení ústavy nebo zákonů,
- 3) parlamentní režim lépe chrání zájmy národnostních menšin, protože jejich poslanci se mohou ukázat být potřební při procesu sestavování vlády.

Tyto úvahy vedou Wiatra k závěru, že: „...stoupenci semiautoritativních prvků se přiklánějí k volbě prezidentského režimu, ve kterém zvolený ve všeobecných volbách a prakticky neodvolatelný prezident je šéfem výkonné moci. V některých postsocialistických státech (Rusko, Bělorusko) byli prezidenti vybaveni tak velkou mocí a parlament byl natolik oslaben, že prezidentský režim nabral autoritativních rysů. Rozhodnutí států střední Evropy zvolit si parlamentně kabinetní režim se ukázalo jako prospívající demokratické konsolidaci v tomto regionu“ (Wiatr 1999b: 340).

3. Co je a co není konsolidovaná demokracie

V takovéto argumentaci nacházíme několik problematických bodů. Za prvé je to srovnávání nesrovnatelného. Co znamená Linzovo „z 26 postkomunistických zemí“? Je správné srovnávat např. Maďarsko nebo Polsko s Běloruskem či Albánií? To, co mám na mysli, je rozlišení mezi konsolidovanými a nekonsolidovanými demokraciemi. Při posuzování, která země je demokraticky konsolidovaná a která nikoliv, můžeme použít kritéria právě dvou výše zmíněných specialistů. Touto otázkou se J. Linz (spolu s A. Stepanem) zabývají ve své velké knize z roku 1996, a to zejména v první teoretické části (Linz, Stepan 1996: 3-83). Velmi hrubě a zjednodušeně řečeno jsou vstupní podmínky pro demokratickou konsolidaci podle Linze a Stepana dokončení procesu přechodu k demokracii (transition; jedním z hlavních předpokladů je konání svobodných voleb) a naplnění obsahu demokracie, tj. kdy demokraticky zvolení politici skutečně demokraticky vládou. Žádný významný národní, sociální, ekonomický, politický nebo institucionální aktér neusiluje o nastolení autoritativního režimu nebo o propuknutí násilí, ať již uvnitř země či vně státu s cílem secese některé jeho části. Dále, rozhodující většina veřejnosti musí věřit, že demokratické procedury, jak řešit konflikty a uskutečňovat politické změny, jsou jediné správné a antisystémové skupiny jsou malé a více méně izolované od prodemokratických sil. Konečně aktéři (instituce) jsou nuceni a zvyklí řešit politické konflikty pomocí zavedených procedur a norem.⁴ (Linz, Stepan 1996: 6) Jak píše M. Novák (1998c: 115) ve své rozsáhlé recenzi této knihy: „...jedine demokracie může být konsolidovanou demokracií. Tím Linz a Stepan nechávají tedy stranou liberalizující se nedemokratické režimy, pseudodemokracie, jakož i hybridy, v nichž koexistují vedle několika demokratických institucí nedemokratické instituce nekontrolované demokratickým státem.“

Lze tedy „házet do jednoho pytle“ konsolidované a nekonsolidované demokracie? Samozřejmě nikoliv. Sám Wiatr si to musí uvědomovat, když říká, že „...na konci devadesátých let

jedině šest postsocialistických států mělo konsolidované a v zásadě dobře fungující demokratické systémy. Byly to Česko, Estonsko, Litva, Maďarsko, Polsko a Slovinsko.“ (Wiatr 1999b: 333) Na jiném místě píše: „...z 27 postkomunistických států Evropy a bývalého SSSR jen šest z nich lze v současnosti označit za konsolidované demokracie. Jsou to Česká republika, Estonsko, Litva, Maďarsko, Polsko a Slovinsko. Lotyšsko, Makedonii a Ukrajinu pokládám za hraniční případy...“ (Wiatr 1999a: 9).

Mezi různými státy postkomunistického světa jsou dramatické rozdíly. Je proto navýsost problematické je porovnávat: například Lukašenkovo Bělorusko s členským státem NATO Polskem nebo v Čečensku válčící Jelcinovo (dnes Putinovo) Rusko či nacionalistické Miloševićovo Srbsko s politicky „vyspělým“ Maďarskem nebo Slovinskem. Dokonce i v postsovětském prostoru by bylo směšování nástupnických zemí Sovětského svazu chybou. Lze srovnávat autokratické postsovětské republiky³ s baltickými zeměmi (připomeňme, že Estonsko je horkým kandidátem na členství v EU)? Dalším problémem je zařazování „hraničních případů“ jako například Rumunsko po roce 1996 (vítězství Emila Constantinesca v prezidentských a Rumunské demokratické konvence v parlamentních volbách), postmečiarovské Slovensko nebo posttudjmanovské Chorvatsko. Bylo by nespravedlivé charakterizovat tyto země jako nedemokratické, ale ještě asi nenastal čas k jejich posouzení jako konsolidované demokracie.

Tabulka č. 1 – Konsolidované demokracie, nekonsolidované demokracie a absence demokracie v postkomunistické Evropě a postsovětském regionu

konsolidované demokracie	semikonsolidované demokracie	nekonsolidované demokracie	minimální míra až absence demokracie
Česko	Bulharsko	Albánie	Arménie
Estonsko	Chorvatsko (→)*	Bosna a Hercegovina	Ázerbajdžán
Litva	Lotyšsko	Kyrgyzstán (→)*	Bělorusko
Maďarsko	Makedonie (→)*	Moldavsko	Jugoslávie
Polsko	Rumunsko (od r. 1996)	Rusko	Gruzie
Slovinsko	Slovensko (od r. 1998)		Kazachstán
	Ukrajina (→)*		Tádžikistán
			Turkmenistán
			Uzbekistán

* Takto označené země jsou hraničními případy.

Zdroj: vlastní tabulka sestavená na základě údajů z *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States 1999*. Europa Publications Limited, London, 1999 (Fourth Edition).

Dalším problematickým bodem v argumentaci J. J. Wiatra je nerozlišování diferencí uvnitř skupiny konsolidovaných demokracií. Operuje se s termínem konsolidovaná demokracie jako s konečnou rovinou diskutované problematiky. I v konsolidované demokracii se však mohou vyskytovat problémy s fungováním politického systému. Při posuzování problematiky volby politického režimu bychom se neměli omezit jen na otázku demokracie jako takové a jejího přežití (demokracie vs. autoritarismus), ale na sice méně dramatickou, nikoliv však nedůležitou otázku optimálního fungování demokratického politického systému. Jako dobrý příklad lze

uvést Polsko do roku 1997 nebo současnou ČR. Polské hledání politického režimu v letech 1989-1997 nebylo zápasem o samou podstatu demokratického systému, ale jednalo se o snahu o nalezení politického režimu, který by Polsku prostě nejlépe vyhovoval (srv. Bankowicz 2000). Podobně v ČR není debata nad ústavním a volebním inženýrstvím v poslední době výrazem krize demokracie nebo zápasu o demokracii jako takovou (jak lze občas číst v hysterických komentářích některých žurnalistů nebo slyšet z úst některých politiků, kteří se cítí být navrhovanými změnami ohroženi), ale jedná se o legitimní diskusi a snahu o zlepšení fungování politického systému v demokraticky konsolidované zemi.

Zkrátka, ústavní inženýrství a debata o výhodách či nevýhodách jednotlivých politických režimů může, ale také vůbec nemusí být výrazem krize demokracie nebo destabilizace demokratického politického systému.

4. Prezidentský režim a autoritarismus

Tvrzení, že země, které zvolily prezidentský režim, nedokázaly udržet demokracii a staly se obětí autoritarismu a proto je třeba prezidentský režim jako takový odmítnout, není správné z ještě jiného hlediska, které souvisí s oním prvním problematickým bodem.

V předchozích odstavcích bylo řečeno, že je třeba rozlišovat mezi konsolidovanými, nekonsolidovanými demokraciemi a státy s minimální mírou až absencí demokracie. Prezidentský režim, stejně jako další typy (parlamentní, poloprezidentský), je v odborné literatuře spojován výhradně s demokratickým politickým systémem. Všechny tyto příklady jsou v pravém slova smyslu použitelné pouze v souvislosti s liberální demokracií. (Ball 1988: 50, Antoszewski 1996: 84) Jedním z hlavních klíčů pro rozlišování mezi jednotlivými typy politických režimů je způsob, jakým je uskutečněno rozdělení moci (výkonné, zákonodárné a soudní). V prezidentském režimu je přímo volená jednohlavá exekutiva (prezident je zároveň hlavou státu a šéfem vlády) striktně oddělena od legislativy (parlamentu). Princip separace moci je doplněn principem politické neodpovědnosti exekutivy vůči parlamentu. V praxi jsou tyto předpoklady uskutečňovány pomocí systému tzv. brzd a rovnováh, čili vzájemného omezování si moci zákonodárné, výkonné a soudní. (Bankowicz 1996: 222) To vše musí být doplněno pravidelnými svobodnými volbami (prezidentskými a parlamentními), politickým pluralismem, zákonností (právní stát), dodržováním lidských a občanských práv a dalšími atributy skutečné demokracie.

V nedemokratickém politickém systému buď platí zásada jednotnosti státní moci nebo je rozdělení moci jen formální a není v praxi dodržováno, protože veškerá státní moc náleží de facto diktátorovi, jedné politické straně, kolektivnímu vedení (např. vojenská junta) apod. Neexistují svobodné volby, neexistuje politický pluralismus (nebo jen zdání pluralismu jako byly v některých komunistických státech instituty národních front) atd. Navíc v případě tzv. prezidencionalismů, za kterými se však kryje nedemokratický režim, buď neexistuje nebo není dodržován princip vzájemného omezování se moci.

Nelze tedy zaměňovat prezidentský režim s autoritarismem. Maximálně se může jednat o jakousi „fasádu prezidencionalismu“, obal, který nemá obsah. Tato otázka se ostatně netýká pouze prezidencionalismu, ale i třeba parlamentního režimu. Parlamentní režim může stejně jako režim prezidentský sloužit jen jako jakási zástěrka pro nedemokratický politický systém.⁶

Jak to souvisí s kritikou Wiatrových tezí? Řada postkomunistických zemí neprovedla demo-

kratizaci svého politického systému do konce. Buď vůbec neukončila proces přechodu k demokracii (transition) nebo nedosáhla mety demokratické konsolidace (consolidation). Některé státy proces demokratizace ani nezahájily, mimo jiné proto, že se v nich dostali k moci bývalí komunističtí vládcí (jak to ale souvisí s prezidencíalismem jako takovým, jak to tvrdí Wiatr?).⁷

Tváří v tvář těmto faktům je zřejmé, že v případě postkomunistické Evropy a postsovětských států, kde převládají nekonsolidované demokracie (včetně autoritativních zemí), lze jen ztěžko hovořit o prezidentských nebo poloprezidentských režimech, tedy používat pojmy ze slovníku západních liberálních demokracií. Tam, kde nevznikla skutečná demokracie, nemohlo dojít ani k ustavení prezidentského či poloprezidentského režimu a nanejvýš se může jednat o jakýsi pseudoprezidencíalismus a pseudopoloprezidencíalismus. Je tedy velmi problematické dokazovat selhání prezidencíalismu nebo poloprezidencíalismu na příkladech zemí, které se nestaly konsolidovanými demokraciemi (nebo demokraciemi vůbec) a nemohly tak vytvořit skutečný fungující prezidentský nebo poloprezidentský režim v pravém slova smyslu.

Tabulka č. 2 – Skutečné a domnívané (jen podle ústavy) politické režimy v postkomunistické Evropě a postsovětském regionu (konsolidované demokracie a nekonsolidované demokracie nebo absence demokracie)

PARLAMENTNÍ REŽIM		POLOPREZIDENTSKÝ REŽIM		PREZIDENTSKÝ REŽIM	
skutečný	domnívaný (jen podle ústavy)	skutečný	domnívaný (jen podle ústavy)	skutečný	domnívaný (jen podle ústavy)
Česko	Albánie	Litva	Arménie		Gruzie
Estonsko	(←)* Bulharsko		Ázerbajdžán		Kazachstán (←←)**
Maďarsko	(←)* Lotyšsko		Bělorusko		Turkmenistán
Polsko	(←)* Makedonie		(←)* Chorvatsko		Uzbekistán (←←)**
Slovinsko	(←)* Slovensko		Kyrgyzstán		
			Moldavsko		
			(←)* Rumunsko		
			Rusko		
			Tádžikistán (→→)**		
			(←)* Ukrajina		
			Jugoslávie (?)***		

*Takto označené země jsou hraničními případy. Jedná se o spíše semikonsolidované demokracie,

**Takto označené země jsou hraničními případy balancujícími mezi domnívaným poloprezidencíalismem a domnívaným prezidencíalismem. Kazachstán nespĺňuje podmínku jednohlavé exekutivy. Kromě prezidenta republiky tam je také vláda v čele s premiérem, která je však odpovědná prezidentovi republiky a ne parlamentu (nicméně prezident republiky jmenuje premiéra se souhlasem parlamentu). Podobná je situace v Tádžikistánu, kde prezident republiky je sice kromě hlavy státu zároveň šéfem exekutivy, ale v čele vlády stojí premiér. Vláda je odpovědná jak parlamentu, tak i prezidentu republiky. Premiér a ministři

jsou jmenováni a odvoláváni prezidentem republiky se souhlasem parlamentu. Tádžikistán se na rozdíl od Kazachstánu podle ústavy spíše blíží více poloprezidencíalismu než prezidencíalismu. V Uzbekistánu se politický režim podle ústavy podobá kazašskému. (Eastern Europe ... 1999, Goduň et al. 1999)

*** Federální Jugoslávie nespĺňuje jeden ze základních předpokladů poloprezidentského režimu, a totiž to, že federální jugoslávský prezident není volen v přímých všeobecných volbách, nýbrž Federálním shromážděním.

V tabulce nefiguruje Bosna a Hercegovina, která má kolektivní hlavu státu – tříčlennou prezidenturu.

Zdroj: vlastní tabulka sestavená na základě údajů z *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States 1999*. Europa Publications Limited, London, 1999 (Fourth Edition) a Goduň, T. et al. *Leksykon systemów politycznych*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999. Ústavy některých zmiňovaných zemí jsou v angličtině k dispozici na internetové adrese <http://www.uni-wuerzburg.de/law/>

5. Politický režim ve středovýchodní Evropě – triumf parlamentarismu?

Pouze šest postkomunistických zemí, vezmeme-li v úvahu Linzova a Stepanova kritéria, má konsolidované demokracie. Je to Česko, Estonsko, Litva, Maďarsko, Polsko a Slovinsko. Další sedm zemí je více či méně na cestě k demokratické konsolidaci. Jedná se o Bulharsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Makedonii, Rumunsko, Slovensko a Ukrajinu. Ostatní státy se vyznačují absencí konsolidace demokracie nebo dokonce absencí demokracie jako takové. Hovořit o politických režimech má tedy smysl jen v případě první a s jistou dávkou shovívavosti i druhé skupiny států.

Je pravda, že ve středovýchodní Evropě převládá parlamentní režim. Prezidentský režim se v tomto regionu neprosadil a poloprezidentských režimů nebo režimů bližících se poloprezidencíalismu je v tomto regionu velmi málo (Kubát 2000: 29). Je to však dostačující důvod pro tvrzení, že parlamentarismus je jedinou správnou cestou jak konsolidovat demokracii? Litevský poloprezidencíalismus⁸ se nestal překážkou pro demokratickou konsolidaci v Litvě. Polsko se stalo parlamentní republikou až v roce 1997, kdy byla přijata nová ústava. V letech 1989-1997 v Polsku fungoval normativní poloprezidencíalismus, který rovněž nebyl příčinou destabilizace politického systému a ohrožení úspěšného procesu demokratické konsolidace.⁹ Poloprezidentský režim v Chorvatsku nedokázal udržet při životě semiautoritarismus spojený zejména se jménem zesnulého prezidenta Franjo Tudjmanem (zemřel v roce 1999) a Chorvatsko má po parlamentních a prezidentských volbách z roku 2000 naději na vykročení směrem k demokratické konsolidaci, aniž by změnilo svůj režim.¹⁰ Podobně poloprezidentské Rumunsko se po prezidentských a parlamentních volbách 1996 (konaly se současně) vydalo na obtížnou cestu konsolidace demokracie. Naopak parlamentní režim na Slovensku nedokázal zabránit nástupu mečiarismu a v žádném případě tedy nepřispěl k demokratické konsolidaci. Podobně parlamentní režim v Lotyšsku nikterak nepřispěl k zabezpečení zájmů národnostní menšiny, a proto Lotyšsko nelze zatím řadit k plně konsolidovaným demokraciím.¹¹ Dále je třeba upozornit na fakt, že některé z demokraticky konsolidovaných zemí středovýchodní Evropy má sice parlamentní režimy, ale v kombinaci s jistými „neparlamentními“ prvky. Například polští a slovinští

prezidenti jsou voleni v přímých všeobecných volbách. Postavení těchto prezidentů sice odpovídá principům parlamentního režimu, ale již samotný fakt, že pocházejí ze všeobecných voleb, zvyšuje jejich legitimitu a zprostředkovaně tedy i zesiluje jejich postavení v politickém systému oněch zemí.

Mezi konsolidovanými demokraciemi středovýchodní Evropy má čistý parlamentní režim jen Česko a Maďarsko¹². Ostatní země mají v menší míře poloprezidentské režimy (Litva) nebo ve větší míře sice parlamentní režimy, ale s prezidenty, kteří jsou oproti klasickému republikánskému parlamentarismu posílení (Estonsko, Polsko, Slovinsko). Z rodiny zemí, které ještě nejsou konsolidovanými demokraciemi, nicméně se demokratické konsolidaci blíží nebo o ni usilují, má čistý parlamentní režim jen Lotyšsko. Zbytek tvoří poloprezidentské režimy (Chorvatsko, Rumunsko, Ukrajina) nebo parlamentní režimy s posílenými prezidenty (Bulharsko, Makedonie, Slovensko).

Tabulka č. 3 – Politický režim v konsolidovaných demokraciích středovýchodní Evropy.

parlamentní režim	parlamentní režim s posílenými prezidenty	poloprezidentský režim
Česko Maďarsko	Estonsko Polsko Slovinsko	Litva

Polský a slovinský prezident republiky je volen ve všeobecných volbách. V Estonsku, Maďarsku a Polsku má prezident republiky právo zákonodárné iniciativy. Estonský a slovinský prezident republiky může za jistých okolností vydávat dekrety s mocí zákona. Polský prezident republiky může eventuálně svolat Kabinetní radu (Rada Gabinetowa), tj. vládu pod předsednictvím prezidenta republiky (nepřebírá kompetence „normální“ vlády). (Goduń et al 1999)

Zdroj: vlastní tabulka na základě údajů z *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States 1999*. Europa Publications Limited, London, 1999 (Fourth Edition) a Goduń, T. et al. *Leksykon systemów politycznych*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.

Tabulka č. 4 – Politický režim v semikonsolidovaných demokraciích středovýchodní Evropy.

parlamentní režim	parlamentní režim s posílenými prezidenty	poloprezidentský režim
Lotyšsko	Bulharsko Makedonie Slovensko	Chorvatsko Rumunsko Ukrajina

Bulharský, makedonský a slovenský prezident republiky je volen v přímých a všeobecných volbách.

Zdroj: vlastní tabulka na základě údajů z *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States 1999*. Europa Publications Limited, London, 1999 (Fourth Edition) a Goduń, T. et al. *Leksykon systemów politycznych*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.

6. Závěr

Zkušenosti postkomunistických zemí bohužel nevnášejí do diskuse o politických režimech nic nového. Nelze na základě zkoumání ústavní teorie a politické praxe v zemích středovýchodní Evropy a postsovětského prostoru potvrdit nebo vyvrátit absolutní nadřazenost jednoho politického režimu nad jiným. Žádný politický režim není ideální pro všechny země. Vždy je třeba přihlížet ke specifickým konkrétního státu a v něm žijící společnosti. Tvrzení, že parlamentní nebo prezidentský režim je za všech okolností lepší, lépe fungující, prospívající demokratické konsolidaci, akceschopnější apod., je neudržitelné.

Ve středovýchodní Evropě (konsolidované a semikonsolidované demokracie) formálně převládá parlamentní režim, ale v čisté podobě se vyskytuje jen zřídka (Česko, Lotyšsko, Maďarsko). Nejčastějším režimem je v tomto regionu parlamentarismus, ale s posílenými prezidenty, a to buď způsobem jejich volby nebo konkrétními ústavními pravomocemi. Poloprezidentský režim je v menšině, ale ve středovýchodní Evropě neabsentuje. Parlamentní režim může napomoci demokratické konsolidaci, ale také nemusí (např. Slovensko). Stejně tak poloprezidentský režim může bránit demokratické konsolidaci, ale nemusí (např. Litva). Prezidentský režim se v pravém smyslu slova ve středovýchodní Evropě a postsovětském prostoru nevyskytuje a je tedy těžké dokazovat na pseudoprezidentských a od počátku jejich existence nedemokratických zemích selhání prezidentského režimu jako takového.

K demokratické konsolidaci nebo naopak k ohrožení demokracie přispívá celá řada jiných prvků než je typ politického režimu. Je to respektování či nerespektování demokratických procedur politickými elitami a přenášení politické rivality na mimovolební a mimoparlamentní úroveň (styl myšlení politických elit, který připouští nebo nepřipouští možnost porážení politického protivníka jiným způsobem než v demokratických volbách a tolerování opozice), vztah politických elit k médiím (hlavně k televizi), konflikt týkající se otázky vyrovnání se s komunistickou minulostí (překonání situace, kdy je hlavní konfliktní linií mezistranické rivality vztah k minulosti), typ a kvalita stranického systému (politických stran), vztah k národnostním menšinám a způsob řešení tohoto problému, schopnost přeměny postkomunistických stran na strany prosystémové, které jsou s to účastnit se demokratické hry a respektovat její pravidla, voličské chování a mnoho dalších faktorů (Antoszewski 1998, Huntington 1995, Linz 1978). Otázka perspektivy demokracie, jejího přežití nebo naopak zhroutilí, je však široké a složité téma, které zasluhuje samostatného pojednání.

Poznámky:

1. Otázce výhod a nevýhod parlamentních a prezidentských (poloprezidentských) režimů věnoval například Arend Lijphart v roce 1984 pátou kapitolu své knihy *Demokracie* (Lijphart 1984: 67-90).
2. Toto je jen velmi stručná a povrchní zmínka o debatě nad výhodami či vadami jednotlivých politických režimů. Úkolem tohoto článku není popisovat či nějakým způsobem zasahovat do těchto teoretických diskusí. Tyto řádky mají být jen jakýmsi *entrée* k dalším úvahám. Zájemce o tuto diskusi lze odkázat například na číslo 1/4 *Journal of Democracy* z roku 1990 nebo na sborník z roku 1992, jehož editorem je A. Lijphart (disponují paperbackovým dotiskem z roku 1995 /Lijphart 1995/).
3. Giovanni Sartori není moc velkým příznivcem parlamentního režimu, když říká, že: „...parlamentarismus funguje, když má přistřižená křídla, když získá – mohli bychom říci – poloparlamentní for-

- mu" (Sartori 1994: 109). Podle něj parlamentní režim paradoxně funguje tím lépe, čím méně je parlamentním. O několik stránek dál ve své knize z roku 1994 přímo dodává, že je zastáncem střední cesty mezi dvěma extrémny – čistým parlamentarismem a čistým prezidencialismem – tedy smíšených systémů (mixed systems) (Sartori 1994: 135).
4. Kritéria pro konsolidaci demokracie podobně definuje Wiatr (1999b: 333-234), který určuje čtyři podmínky demokratické konsolidace: 1) pravidelné konání poctivých a svobodných voleb, 2) existence právního státu a dodržování ústavy všemi státními institucemi, 3) ochrana lidských práv a politických svobod, 4) neexistence diskriminační politiky státu vůči národnostním a náboženským menšinám. V širším měřítku Wiatr definuje demokratickou konsolidaci jako stav, kdy dobře funguje občanská společnost opírající se o na státě nezávislé samosprávě organizovaných občanských skupin, stav kdy neexistují nebo jsou marginalizovány antidemokratické síly dovolávající se násilí nebo usilující o secesi a stav, kdy většina obyvatel a politické elity akceptují demokratické procedury a demokratické instituce jako jediné právoplatné prostředky pro realizaci zájmů.
 5. Politické režimy nabírají v některých postsovětských republikách komických až bizarních prvků. Například v Turkmenistánu byl na konci prosince roku 1999 prezident Saparmurat Nijazov prohlášen nejvyšším zákonodárným shromážděním prorokem a jeho funkční období bylo „prodlouženo“ bez časového omezení a Nijazov se tak stal doživotním prezidentem Turkmenistánu (Mykiska 2000: 3638). Výjimkou nejsou v tomto regionu volby přinášející statistické údaje u nás tak dobře známé z období před roku 1989. Například v Tádžikistánu proběhly v polovině listopadu 1999 prezidentské volby, kdy po různých tahanicích bylo oznámeno, že zvítězil dosavadní prezident Imomali Rachmonov, a to většinou 96% hlasů při údajně účasti 98% (Vlach 1999: 42-43).
 6. Pro příklad není třeba chodit daleko. Státní zřízení komunistického Československa, které bylo politicky a ideologicky vysoce dogmatickým státem, formálně vykazovalo mnoho znaků parlamentního režimu – instituce prezidenta republiky (jev v komunistickém světě spíše výjimečný), systém vztahů mezi vládou a parlamentem, procedury vóta důvěry a nedůvěry apod. (Bankowicz 1998: 2). Všechny tyto ústavní mechanismy však jak známo byly čistě formální záležitosti. To je vůbec velmi důležité. Nestačí pouze vnější znaky, ty mohou být jen prázdné, bezobsažné. Demokratický politický systém je skutečně demokratickým pouze v případě, kdy jsou deklarované demokratické principy důsledně uplatňovány v praxi. Ústava, která není dodržována, je jen popsáným kusem papíru. Vzpomeňme na stalinskou „nejdemokratičtější ústavu světa“.
 7. V mnoha postkomunistických zemích se ihned po svržení komunismu a rozpadu SSSR dostali k moci bývalí nejvyšší komunističtí činitelé. Například v Uzbekistánu vládne od roku 1990 do dnes bývalý šéf uzbecké komunistické strany ještě ze sovětských dob (od r. 1989) Islam Karimov. O demokratizaci nemůže být v případě Uzbekistánu ani řeči. Podobně je na tom řada jiných postsovětských zemí. (Eastern Europe ... 1999)
 8. Litevský režim se zásadně liší od estonského a lotyšského. Charakteristickým znakem je silné postavení prezidenta. Litevský mechanismus státní moci se opírá o dva fundamenty: parlament (Seimas) a přímo voleného prezidenta republiky. (srv. Norgaard 1995: 73-76) (Ústava Litevské republiky je v angličtině k dispozici na internetové adrese http://www.uni-wuerzburg.de/law/lh_indx.html)
 9. Wiatr (1999a: 13) tvrdí, že zavedení parlamentního režimu v Polsku v roce 1997 přispělo k uklidnění místy bouřlivé politické situace a stabilizovalo politický systém. K uklidnění polské politiky však hlavně přispěla reforma volebního systému v roce 1993, která posílila jeho většinový účinek a zabránila další roztržitosti dolní komory parlamentu (Sejmu). V poloprezidentském režimu má svou roli řada prvků. Postavení prezidenta republiky v Polsku záviselo na mnoha okolnostech a měnilo se, přesně v souladu s teorií poloprezidentských režimů (srv. Duverger 1980, Novák 1997). Polský politický systém se stabilizoval po parlamentních volbách 1993, tedy mnohem dříve než byla přijata ústava (1997), která přinesla odchod od principů poloprezidentského režimu ve prospěch režimu parlamentního (srv. Bankowicz 2000).
 10. Situace ve všech postjugoslávských zemích kromě Slovinska je navíc mnohem komplikovanější kvůli válečným konfliktům a jejich následkům a hovořit o selhání či nesehání toho nebo onoho typu politického režimu je v této souvislosti skutečně velmi problematické. Autoritarismus prezidenta

Franjo Tudjmana je úzce spjat s válkou na Balkáně a jejími následky (Garliccy 1995). Je iluzorní domnívat se, že by parlamentní režim zabránil jugoslávskému konfliktu. Příčiny destabilizace regionu jsou samozřejmě zcela jiné.

11. Podle Wiatra je parlamentní režim lepší než prezidentský, protože lépe chrání národnostní menšiny, jejichž poslanci se mohou ukázat být potřební při procesu sestavování vlády. To je velmi optimistické tvrzení. Problém ruské menšiny v Lotyšsku s typem politického režimu vůbec nesouvisí a nelze tedy očekávat od parlamentního režimu jeho vyřešení. Typ politického režimu v řadě jiných zemí nemá s postavením menšin nic společného (např. parlamentní režim v ČR a problém romské menšiny). Navíc ne všude mají menšiny v parlamentu své poslance (nepustí je tam volební systém nebo nejsou dostatečně jednotné a organizované /např. v Romové ČR/ nebo je jich tam tak málo, že nemají žádný vliv (např. Německá menšina v Polsku měla v letech 1993-1997 4 poslance a od roku 1997 má 2 poslance z celkového počtu 460 poslanců).
12. V Maďarsku probíhal v letech 1989-1990 spor o to, zda má být prezident republiky volen v přímých všeobecných volbách nebo Národním shromážděním. Dokonce o tom proběhlo referendum, které se konalo 29. července 1990, nebylo však platné, protože se ho zúčastnilo jen 13,8% namísto požadovaných min. 50% oprávněných voličů (pro přímou volbu hlasovalo 86% účastníků referenda). Prezident republiky je tedy volen parlamentem (Rose, Munro, Mackie 1998: 58).

Literatura:

- Antoszewski, A. (1996). *Režim polityczny*. In: Jabłoński, A., W., Sobkowiak, L. (eds.), *Studia z teorii polityki. Tom I*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Antoszewski, A. (1997). *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*. In: Antoszewski, A., Herbut, R., (eds.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Antoszewski, A. (1998). *Perspektywy demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej*. In: Antoszewski, A., Herbut, R. (eds.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Ball, A., R. (1988). *Modern Politics and Government*. Macmillan Education, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Bankowicz, M. (1996). *Typy současné demokracie*. Parlamentní zpravodaj 06/96-97.
- Bankowicz, M. (1998). *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*. Wydawnictwo PiT, Kraków.
- Bankowicz, M. (2000). *Vývoj politického systému v Polsku v letech 1989-1999*. Manuskript připravený pro Politologickou revue 2000/1 (přeloženo z polského originálu *Ewolucja systemu politycznego Polski 1989-1999*, maszynopis, Kraków).
- Baylis, T. (1996). *Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe*. World Politics Vol. 48, No. 3.
- Duverger, M. (1980). *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. European Journal of Political Research 8/2 (June 1980).
- Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States 1999*. Europa Publications Limited, London, 1999 (Fourth Edition).
- Garliccy, A., L. (1995). *Wstęp*. In: *Konstytucja Republiki Chorwacji*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Goduń, T. et al. (1999). *Leksykon systemów politycznych*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Huntington, S., P. (1995). *Trzecia fala demokracji*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Klíma, M. (1999). *Optimální a ideální volební systém aneb Mantinely volební reformy v České republice*. In: Klíma M., (ed.), *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. VŠE, Praha.
- Kubát, M. (2000). *Ústavní změny v perspektivě srovnání se středovýchodní Evropou*. Parlamentní zpravodaj 1/2000.

- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven and London.
- Lijphart, A. (1991). *Constitutional Choices for New Democracies*. *Journal of Democracy* Vol. 2, No. 1.
- Lijphart, A. (ed.). (1995). *Parliamentary vs. Presidential Government*. Oxford University Press, New York.
- Linz, J., J. (1978). *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. In: Linz, J., J., Stepan, A. (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Linz, J., J. (1990). *The Perils of Presidentialism*. *Journal of Democracy* Vol. 1, No. 1.
- Linz, J., J. (1997). *Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe*. In: Taras, R. (ed.), *Postcommunist Presidents*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Linz, J., J., Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Mykiska, M. (2000). *Turkmenistán: Nijazov – traktorista a prorok v rouše prezidentové*. Týden 15/2000.
- Novák, M. (1997). *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia*. Sociologické nakladatelství, Praha.
- Novák, M. (1998a). *Je konsensuální „model“ demokracie nejlepší? (první část)*. *Sociologický časopis ročník 34, číslo 1*.
- Novák, M. (1998b). *Je konsensuální „model“ demokracie nejlepší? (druhá část)*. *Sociologický časopis ročník 34, číslo 2*.
- Novák, M. (1998c). Recenze knihy Juana J. Linze, Alfreda Stepana, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore – London 1996, in: *Politologická revue 1998/1*.
- Nřrgaard, O. (1995). *The Baltic States after Independence*. Edward Elgar, Cheltenham-Brookfield.
- Riggs, F. (1997). *Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy*. *International Political Science Review* Vol. 18, No. 3.
- Rose, R., Munro, N., Mackie, T. (1998). *Elections in Central and Eastern Europe Since 1990*. University of Strathclyde, Glasgow.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan Press LTD, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Shugart, M., Carey, J. (1998). *Prezycenci i zgromadzenia przedstawicielskie w prezydenckich systemach sprawowania władzy*. In: Szczupaczyński, J., (ed.), *Władca i społeczeństwo 2. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Stepan, A., Skach, C. (1994). *Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji (parlamentaryzm – system prezydencki)*. *Państwo i Prawo*, Nr 4.
- Vlach, T. (1999). *Tadžikistán: jak z prezidentských voleb udělat dobrý obchod*. Týden 53/99.
- Wiatr, J., J. (1999a). *Parliamentarism vs. Presidentialism: Old Debate, New Experiences of Postcommunist States*. In: Dvořáková, V. (ed.), *Success or Failure? Ten years after*. ČSPV, SZPV, Praha.
- Wiatr, J., J. (1999b). *Socjologia polityki*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa (jedná se o pozměněnou a doplněnou verzi III. vydání z roku 1980; I. vydání se pod názvem *Socjologia stosunków politycznych* objevilo v roce 1977 /PWN/).

Summary

Types of Government and Democratic Consolidation in Postcommunist Europe and Postsoviet States

The article is treating the relation between the type of government and a degree of democratic consolidation in postcommunist countries. Some political scientists claim that a parliamentary

regime is more convenient for democratic consolidation than a presidential or semi-presidential regimes. However, this opinion encounters many serious contraarguments. In reality the experience of postcommunist countries does not bring anything new into the discussion on political regimes. It is not possible to confirm or disclaim the supremacy of one type of government over another on basis of the examination of constitutional theories and political practise in the countries of Central and Eastern Europe. The assertion that parliamentarism or presidentialism is in all circumstances better working, more contributing for democratic consolidation, more flexible etc. is unsustainable. Many other factors different from a type of government contribute to a democratic consolidation, or on the contrary to endangering democracy.