

Definice semiprezidencialismu – řešení či nové otázky?¹

Definition of Semipresidentialism – Solution or new questions?

JAKUB ŠEDO²

Abstract: *This review essay discusses new definition of a semipresidential system, which has been introduced by Miloš Brunclík and Michal Kubát in their book *Kdo vládne Česku?* (Who Governs in Czechia?). Advantages and problems of their definition are discussed, with the result that the definition is interesting and generally correct. However, some modifications to the definition are proposed. Subsequently, arguments put forward against the Post-duvergerian definition of semipresidentialism are critically evaluated, including alternatives to the definition proposed by Brunclík and Kubát. The essay closes by presenting alternative ways of dealing with the dispute over the definition of semipresidentialism among Czech political scientists.*

Keywords: *Semipresidentialism; Definition; Political Systems; Czech Presidency*

Recenzovaný titul: Brunclík, Miloš a Michal Kubát: *Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2017. 144 stran. ISBN 9788074851223

1. Úvod

Knihy Miloše Brunclíka a Michala Kubáta *Kdo vládne v Česku?* zahrnuje tři okruhy témat. Každé z nich je určeno čtenáři s poněkud jinými cíli. V první části se autoři věnují definicím semiprezidencialismu, včetně formulování své vlastní definice. Ve druhé části se zaměřují na formální i neformální pozici prezidenta v politickém systému České republiky. Poslední část se věnuje vládě Jiřího Rusnoka, která se ze všech polistopadových vlád svým vznikem a fungováním nejvíce vymyká klasické

¹ Text byl zpracován v rámci projektu specifického výzkumu Katedry politologie FSS MU „Aktuální problémy politologického výzkumu IV. (kód MUNI/A/0850/2017)“

² Odborný asistent, Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova Univerzita, Joštova 10, 602 00 Brno / Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic. E-mail: jsedo@mail.muni.cz

vládě v parlamentním systému. Svě téma najdou zájemci o politické systémy či instituci hlavy státu obecně, stejně jako čtenáři zajímající se či zabývající se českou politikou.

Vzhledem k cíli této stati bude nejvíce pozornosti věnováno první části knihy, neboť v ní lze spatřit nejvíce podnětů k diskusi o klasifikaci politických systémů. Jako nejdůležitější témata se jeví především (bez)problémovost navržené definice semiprezidentského systému i způsob její obhajoby, resp. kritiky v současnosti nejlivnější definice semiprezidencialismu Roberta Elgieho. Proto budou trochu nesystémově nejprve stručně okomentovány pasáže druhé a třetí části, které jsou v zásadě nesporné. Je to pochopitelné už z jejich samotného zaměření, protože k nové definici teoretického modelu lze snáze nalézt alternativy, než ke shrnutí výroků, činů a událostí týkajících se českého prezidenta, resp. Rusnokovy vlády. Snad jen v případě druhé části je trochu škoda, že když jsou citováni čeští prezidenti, tak v případě Václava Klause i Miloše Zemana jsou vybírány jejich výroky v situaci, kdy měli velmi silnou motivaci k tomu, aby vystupovali smířlivě a konsensuálně (Brunclík a Kubát 2017: 79–85). Vyslovili je v situaci, kdy usilovali o prezidentský mandát v zemi, kde si politické strany ani voliči nepřejí silného či stranického prezidenta. Bylo by možná zajímavé podobně jako v Havlově případě dát slovo i někomu z lidí blízkých Klausovi či Zemanovi, či pomocí pozdějších výroků prezidentů či jejich blízkých spolupracovníků posoudit, jak funkci chápali nikoliv jako uchazeči, ale jako její držitelé.

2. Cesta k nové definici semiprezidencialismu

Autoři shrnují velké množství definic semiprezidentského systému, ať již vycházejících ze snahy upřesnit původní Duvergerovu definici, nebo opakujících jednoduchou Elgieho definici. Jedním z důvodů existence mnoha definic je druhý bod Duvergerovy definice, který bohužel obsahuje velmi vágní formulaci. Podle něj v semiprezidentském systému hlava státu „Má celkem rozsáhlé pravomoci.“ (Duverger 1992: 142; Brunclík a Kubát 2017: 19). Zbývající dva body definice jsou bezproblémové – všelidovou (přímá či polopřímá) volbu hlavy státu i odpovědnost vlády (jejíž není prezident součástí) parlamentu lze snadno a objektivně identifikovat. „Celkem rozsáhlé pravomoci“ nejsou jen pouhou slovní hříčkou. Zůstaneme-li u obou zbývajících charakteristik, tak pokud je přítomná jen jedna z nich (a druhá absentuje), daný systém automaticky „spadne“ do jiné kategorie. Nepřímé ustavení hlavy státu při odpovědnosti vlády parlamentu zařadí daný systém jako parlamentní, všelidová volba a nezávislosti vlády na parlamentní důvěře jej zařadí jako prezidentský. O jaký systém se ale bude jednat, pokud přímo volený prezident v zemi s vládou odpovědnou parlamentu nemá „celkem rozsáhlé pravomoci“? Zde je ještě odpověď snadná, v takovém případě by se jednalo stále o parlamentní systém. Těžší je ale najít

odpověď na otázku, jaký soubor pravomocí považovat již za „celkem rozsáhlé“ a jaký takovým ještě není?

Vymezení „celkem rozsáhlých pravomocí“ bývá řešeno dvěma hlavními cestami. První je snaha přijít s novou definicí, která v nějaké podobě zahrne oba nesporné body Duvergerovy definice (nemusí být nezbytně nutně převzaty, řada definicí rozepisuje vztah vlády, prezidenta a parlamentu do více bodů) a pokouší se zpřesnit druhý bod. Těchto definicí existuje celá řada, Brunclík a Kubát například uvádají 15 definicí, které neoperují pouze s prvním a třetím bodem Duvergerovy definice, v poznámce dodávají, že existuje řada dalších, a na závěr rovněž formulují svou vlastní definici (Brunclík a Kubát 2017: 20–24). Tento přístup lze ale v současnosti považovat za menšinový. Převážná většina textů operujících se semiprezidencialismem vychází z cesty, kterou zvolil Robert Elgie. Elgie z Duvergerovy definice ponechal pouze oba „nesporné“ body, tj. semiprezidentský je u něj každý systém, v němž se spojuje všelidová volba hlavy státu s odpovědností vlády parlamentu (viz např. Elgie 2011: 2–5).

Pro pořádek dodejme, že autoři neopomíjejí zmínit ani dvě „méně používané cesty“. Část autorů totiž neuvádí semiprezidencialismus jako zvláštní typ politického systému. Pro ně je důležitou pouze odpovědnost vlády parlamentu a kvůli ní považují semiprezidencialismy za parlamentarismy, v nichž je (případně) posílena role prezidenta. Jiní autoři zase naopak systémy, které jsou (mohou být) považovány za semiprezidentské, rozdělují do dvou kategorií (Brunclík a Kubát 2017: 26–31).

Autoři se jednoznačně přiklánějí k první cestě, přičemž první část práce uzavírá jejich návrh definice semiprezidentského systému, která zahrnuje čtyři body. V zásadě jsou přebrány bezproblémové body Duvergerovy definice (a od ní odvozených definicí), tj. všelidová volba („prezident je volen ve všeobecných volbách na pevně stanovené funkční období“; viz *ibid.*: 50) a odpovědnost vlády parlamentu („premiér (a s ním i vláda) se odvozuje současně od prezidenta i parlamentu, dle ústavy je ale politicky odpovědný pouze parlamentu a může tedy fungovat jen s jeho souhlasem či alespoň tolerancí“; viz *ibid.*). Oba body mají stejné místo jako u Duvergera, tj. jedná se o první a třetí bod definice. Druhý bod definice („výkonná moc je dvouhlavá, přičemž obě její složky – prezident a premiér – se podílejí na reálném vládnutí, tj. prezident kromě toho, že je hlavou státu, je rovněž držitelem samostatných výkonných pravomocí, přičemž jeho mocenské postavení kolísá (osciluje), a to v závislosti na politických podmínkách“; viz *ibid.*) navazuje spíše na Sartoriho reformulování Duvergerovy definice, která podrobněji rozebírá vztahy mezi hlavou státu a vládou v semiprezidentském systému (Sartori 2001: 139–140). Řešením otázky „celkem rozsáhlých pravomocí“ není a ani nemá být. Ze souboru přímo volených prezidentů v zemích, kde vláda závisí na důvěře parlamentu, by tento bod nesporně vyřadil pouze takové, kteří nemají žádné samostatné pravomoci, resp. o kterých by bylo možné konstatovat, že se zcela nepodílejí na reálném vládnutí. Řešením problému „celkem rozsáhlých pravomocí“

je u Brunclíka a Kubáta poslední, čtvrtý bod definice („prezident je nezávislý na parlamentu a není mu politický odpovědný, může však parlament rozpustit“; viz Brunclík a Kubát 2017: 50). Navazuje na předcházející pasáže kapitoly (s. 48 a 49), které zdůrazňují potřebu existence ústavou dané pravomoci, kterou prezident vykonává nezávisle na ostatních institucích a kterou může aktivně ovlivnit politické dění, což druhý bod neplní, naopak čtvrtý tuto podmínku zcela naplňuje.

Zjednodušeně lze konstatovat, že odlišení semiprezidentského a parlamentního systému u Brunclíka a Kubáta spočívá v tom, zda přímo volený prezident v zemi, v níž je vláda odpovědná parlamentu, disponuje samostatnou pravomocí rozpustit parlament. Nejedná se přitom o formální akt, kdy prezident vypisuje předčasné volby na základě předchozího hlasování parlamentu, žádosti předsedy vlády či jiného kroku, po kterém má hlava státu v dané zemi povinnost rozpustit parlament. Rozhodně se jedná o krok v definici, který je nutné přivítat (byť k němu lze mít určité výhrady – viz níže). „Celkem rozsáhlé pravomoci“ jsou nahrazeny jedinou pravomocí, která je objektivní a při znalosti ústavy sledovaného státu snadno identifikovatelná. Nevzniká prostor pro sporné situace, které by musel badatel řešit ad hoc. Rozpouští-li český prezident Poslaneckou sněmovnu v pěti situacích definovaných ústavou (nevyslovení důvěry vládě, jejíhož předsedu navrhl předseda parlamentu, tříměsíční neusnesení se o návrhu zákona, s nímž je spojená otázka důvěry, nepřipustně dlouhé přerušování jednání sněmovny, tříměsíční nezpůsobilost se usnášet a třípětinová většina sněmovny hlasující pro předčasné volby – viz Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., čl. 35, odst. 1 a 2), nejedná se o jeho nezávislou pravomoc. Ve všech případech jde o reakci na určitou činnost, resp. nečinnost Poslanecké sněmovny. Naopak pokud francouzský prezident rozpouští Národní shromáždění po konzultaci s předsedy obou komor parlamentu, jedná se u toho aktu o nezávislou pravomoc. Konzultaci, v níž konzultovaní mají pouze poradní hlas, nelze brát jako faktické omezení nezávislosti prezidenta v této otázce (Perottino 2005: 97–99). Za spornou není nutné považovat ani nějakou formu časového limitu pro tento akt (např. nemožnost rozpuštění po určitou dobu od předchozího využití tohoto aktu, nebo omezení, kdy prezident nemůže rozpustit parlament krátce před koncem vlastního mandátu). Nebude-li se jednat a krajně striktní časový limit ve smyslu možnosti rozpustit parlament při prvním úplňku po svatém Janu mezi půlnocí a první hodinou ráno, je pro politický systém důležité a nesmírně posilující prezidentovu pozici, může-li o své vůli rozpouštět parlament a tím aktivně ovlivnit politickou situaci – a to ani kdyby takový krok poté nemohl po určitou dobu opakovat. Alternativa „celkem rozsáhlých pravomocí“ navržená Brunclíkem a Kubátem je elegantní, ale ponechává otevřenou jednu otázku.

Touto otázkou je, jestli je možnost rozpuštění parlamentu právě onou (a jedinou) pravomocí, která činí politický systém kvalitativně odlišným natolik, abychom při její absenci mluvili o parlamentním systému a při její přítomnosti o systému semiprezidentském. Rozhodně se jedná o zásadní pravomoc a není důvod uvažovat o tom, že není „celkem rozsáhlá“, a to ani kdyby prezident žádnou

jinou samostatně vykonávanou pravomoc neměl. Nepostačovalo by ale něco menšího, nebo neexistuje ještě jiná pravomoc (či kombinace pravomocí), kterou by prezident mohl nahradit svou silou při absenci možnosti o své vůli rozpustit parlament?

K první možnosti, nalezení slabší, ale postačující pravomoci, se autor staví skepticky. Výhodou řešení Brunclíka a Kubáta je právě nalezení jednoho jasného bodu odlišujícího ještě parlamentní a už semiprezidentský systém na úrovni, kdy lze právem očekávat odlišnou kvalitu systému. Zbývá ale druhá možnost, tj. jestli neexistuje pravomoc, která by činila prezidenta kvalitativně odlišným od prezidentů v parlamentním systému, ale kterou není možnost rozpustit parlament.

Když řešili Shugart a Carey otázku definice semiprezidencialismu, nedefinovali jeden typ politického systému, ale dva. Prvním je tzv. premiérsko-prezidentský systém, který je v zásadě definován stejně jako Duvergerův semiprezidencialismus. Vedle něj ale definují ještě systém prezidentsko-parlamentní, ve kterém se vedle všeobecných voleb a možnosti vyslovit vládě nedůvěru setkáváme s dalšími dvěma pravomocemi (resp. skupinami pravomocí). První jsou spojeny s prezidentovým vztahem k zákonodárné moci („prezident má pravomoc rozpouštět parlament nebo má zákonodárnou moc nebo má oboje“; viz Brunclík a Kubát 2017: 29). Druhá je spojena s jeho vztahem k výkonné moci („prezident jmenuje a odvolává ministry“; viz *ibid.*). Tento vztah přitom neberou jako existenci čistě formálního aktu, kterým prezident naplní rozhodnutí jiné instituce (premiéra, parlamentu...). V připojeném schématu Shugart a Carey přímo odlišují premiérsko-prezidentský systém a prezidentsko-parlamentní systém tím, že v prvním prezident nemá kontrolu nad vládou a ve druhém naopak vládu plně kontroluje (Shugart a Carey 2004: 26; Hloušek et al. 2018: 110). Bez zajímavosti není ani výběr příkladů obou systémů, kdy k prvnímu je řazena i Francie, tj. pravomoc je svázána s jakoukoliv situací na politické scéně, nejen s možností, že prezident kontroluje vládu *de facto* (podrobněji k definici a diskusi viz Shugart a Carey 2004: 18–27).

Z pravomocí definujících prezidentsko-parlamentní systém Shugarta a Careyho se se jmenováním a odvoláváním ministrů setkáváme také u Cheibuba, jehož definice je primárně vyjádřena schématem, ale dala by se transformovat do tří bodů. Mezi nimi je (tradičně) odpovědnost vlády parlamentu a všelidová volba hlavy státu (resp. u Cheibuba že volba hlavy státu probíhá nezávisle na parlamentu) a jako poslední bod, nahrazující "celkem rozsáhlé pravomoci" je politická odpovědnost vlády prezidentovi (Cheibub 2007: 35; Hloušek et al. 2018: 106–107).

Nabízí se praktická otázka, zda by právě politická odpovědnost vlády na prezidentovi neměla být rovněž považována za "celkem rozsáhlou", neboť se jedná o možnost prezidenta zásadním způsobem ovlivnit činnost jedné ze základních mocí, jen místo legislativy se v tomto případě jedná o exekutivu. V této souvislosti lze zmínit např. Ukrajinu, kde silná pozice prezidenta (vedle

nástrojů stojících mimo ústavou vymezené nástroje) nevyplývala z možnosti rozpustit předčasně parlament, kterou nedisponoval, ale z jeho přímé kontroly vlády (Birch 2012; Kopeček a Kubová 2004). Zmíněné doplnění Brunclíkovu a Kubátovu definici nezpochybnuje, ale pouze by ji doplnilo.

Poslední možná námitka k vlastní definici může směřovat k tomu, jak posuzovat hypotetický případ, kdyby prezident disponoval pravomocí rozpouštět parlament (případně by mu byla i odpovědná vláda), ale nebyl by volen všelidovou volbou. Nepřímá volba hlavy státu, je-li vláda odpovědná parlamentu, implikuje ve všech definicích parlamentarismus. Jenže je-li důvodem k vymezení semiprezidencialismu více než dvěma kritérii kvalitativní rozdíl mezi slabými (*de facto* parlamentními) a silnými prezidenty, neměl by totéž platit i naopak? Neměl by semiprezidentskými pravomocemi nadaný a semiprezidentsky jednající nepřímou volený prezident rovněž posunout daný politický systém mimo pole parlamentarismu? Nebo naopak, není to důvod k opuštění kategorie semiprezidentského systému a nahrazení „nesporných“ semiprezidencialismů kategorií „parlamentní systém s převahou hlavy státu“? Z více či méně komplikovaných definic a kritérií by zůstalo jediné, a tím je závislost vlády na důvěře parlamentu, odlišující parlamentní a prezidentský systém. Klasifikačně by tento postup, samozřejmě při zohlednění faktu, že parlamentní systémy jsou vnitřně značně heterogenní kategorií, byl čistý a jednoduchý, narážel by ale na logickou výhradu. Samotný termín implikuje klíčovou roli parlamentu, ovšem takto by se do této kategorie vedle systémů, kde nad parlamenty dominuje vláda (či její předseda) dostaly i systémy, kde nad nimi má ještě navíc faktickou převahu i hlava státu.

3. Kritika Roberta Elgieho, aneb jak moc a proč jsou Duverger a Elgie nekompatibilní?

Veškeré pokusy o (re)definici semiprezidencialismu musí řešit velký problém. V současném diskurzu jasně převládá Elgieho přístup, který pomíjí „celkem rozsáhlé pravomoci“, ale kterému postačuje kombinace všelidové volby prezidenta a odpovědnosti vlády parlamentu. Jakákoliv jiná, sebelepší, přesnější či inovativnější definice se možná stává jen marným pokusem, který nemá šanci překonat Elgieho dominanci. Brunclík s Kubátem se samozřejmě s Elgiem snaží vypořádat. Sami se staví do pozice důsledných pokračovatelů Duvergerovského přístupu k definici semiprezidencialismu, který nepovažuje dvě Elgieho kritéria za postučující, a opakovaně kritizují „post-duvergerovský“ přístup Roberta Elgieho. Není ale kritika Elgieho v některých případech poněkud nezasloužená, a je skutečně až tak zásadní rozdíl mezi Elgiem a Duvergerem?

Zastavme se podrobněji u diskuse věnované Brunclíkem a Kubátem (2017: 31–34) seznamům zemí se semiprezidentskými systémy. Autoři konstatují jasně viditelné prodlužování těchto seznamů. Na jedné straně Duverger identifikuje sedm případů a Sartori dokonce jen pět, na straně druhé Cheibubův

seznam zahrnuje 31 zemí a Elgieho dokonce 54 (ibid.: 31–32). Tento nárůst počtu případů v seznamech autoři jasně spojují s různou definicí těchto systémů: „Nejde přitom o masové šíření semiprezidencialismů v posledních desetiletích. Rozdíl tkví v odlišné definici. Je to logické, porovnáme-li Duvergerovu (a Sartoriho) definici s Elgiem: čím obecnější je definice, tím více případů může zahrnout.“ (ibid.: 32). Jsou ale uvedené seznamy semiprezidencialismů skutečně nekompatibilní a je zdrojem jejich nekompatibility (především) různost definicí?

Inkompatibilitu můžeme jednoznačně identifikovat mezi Sartorim a ostatními autory, včetně Duvergera. Sartoriho nezahrnuje trojici případů, které najdeme u Duvergera (Irsko, Island a Rakousko), naopak na rozdíl od Duvergera připojuje Srí Lanku (Sartori 2001: 133–135; Brunclík a Kubát 2017: 31).

Vzhledem k cíli této pasáže knihy *Kdo vládne Česku?*, vymezení se proti Elgiemu, se dále zaměříme na nejdelší seznam Elgieho a seznam Duvergerův. Jak bylo uvedeno výše, právě s Duvergerem a Elgiem je spojen základní rozpor v definici semiprezidencialismu. Jsou tedy skutečně zásadním způsobem nekompatibilní a je zdrojem rozdílů odlišná definice, jak tvrdí Brunclík a Kubát?

Pro úplnou přesnost je nutné uvést, že Elgieho seznam není jeden, ale dva. První seznam shrnuje případy, které Elgie považuje za semiprezidencialismy v současnosti (The semi-presidential one 2018a). Tento seznam má zmíněných 54 případů, které by měly být semiprezidencialismy především kvůli rozdílu v definici. Druhý seznam uvádí semiprezidencialismy v historii, přičemž zahrnuje 26 zemí (v některých jsou identifikovány i dvě či tři fáze vývoje, kdy zde byl dle Elgieho semiprezidencialismus) (The semi-presidential one 2018b). Elgieho seznam je přitom stále aktualizován, proto nelze vyloučit, že v době publikace tohoto textu budou uvedené počty mírně odlišné. Duvergerův seznam při porovnání se seznamem Elgieho současných semiprezidencialismů pochopitelně zahrnuje navíc Výmarské Německo, které nalezneme na seznamu Elgieho historických semiprezidencialismů. Šest Duvergerových případů je na Elgieho seznamu současných semiprezidencialismů (srov. The semi-presidential one 2018a; Brunclík a Kubát 2017: 31). Nekompatibilita identifikovaná Brunclíkem a Kubátem by se z logiky jejich textu měla primárně týkat 48 případů z Elgieho seznamu současných semiprezidencialismů, které nejsou u Duvergera. Neuvedl je Duverger kvůli odlišné definici, jak by implikovala výše zmíněná citace, nebo k tomu měl jiný důvod?

Duverger nemohl uvést 17 států proto, že na počátku 80. let nebyly samostatné (většinou byly součástí soustátí, která se na počátku 90. let rozpadla). Další 4 země byly v době publikace Duvergerova seznamu komunistickými diktaturami bez přímo voleného prezidenta, případně zcela bez úřadu prezidenta. Dalších 25 sice bylo samostatných, ale jejich ústava se stala dle Elgieho semiprezidentskou až po vydání Duvergerovy studie, tudíž se na jeho seznamu nemohly objevit. Pouze v jednom případě jsou oba seznamy skutečně a plnohodnotně nekompatibilní – Elgie považuje za semiprezidencialismus Srí Lanku, která na Duvergerově seznamu není, byť tamní

prezident byl v době psaní Duvergerova textu volen přímo a vláda závisela na důvěře parlamentu. Každopádně primárním ani převažujícím zdrojem rozdílů v Elgieho seznamu o 54 položkách a Duvergerova se sedmi případy není odlišná definice semiprezidencialismu. Nemůžeme vědět, jak by Duverger dnes postupoval, byl-li by vyzván ke klasifikaci zemí z Elgieho seznamu. Kvalitativní poznámka Brunclíka a Kubáta (2017: 32–34) otázku po Duvergerův pohledu neodpovídá, protože v ní je štěpící linie vedena mezi anglojazyčnými a středoevropskými politology, nikoliv mezi Duvergerem a Elgiem. Nabízí se provokativní otázka – jsou-li na Duvergerově seznamu Irsko a Island (s tradičně velmi slabými prezidenty, natolik slabými, že je na svůj seznam nedává Sartori), nezahrnul by tedy dnes na svůj i Polsko či Slovensko? Nebo je v něčem islandský a irský prezident silnější než jejich zmínění středoevropští partneři?

Nekompatibilitu mezi Duvergerem a Elgiem spíše nalezneme při porovnání s druhým seznamem, na němž se nachází šest případů, které považuje Elgie za semiprezidencialismy přibližně k datu, kdy Duverger psal svou práci (viz *The semi-presidential one 2018b*).³ Spolu se Srí Lankou se tedy jedná o sedm případů, které Elgie na své seznamy zařadil, ale Duverger ne. Jistá inkompatibilita mezi Duvergerem a Elgiem tedy existuje, ale neodpovídá tvrzení autorů. To, co považuje Elgie za semiprezidencialismus, se rozšířilo ve světových politických systémech až po napsání Duvergerovy práce. Určité rozdíly v seznamech zemí jsou, ale ty jdou na vrub faktu, že Duverger sledoval jen demokracie západní Evropy. Za skutečný rozdíl plynoucí z různých definic semiprezidencialismu by bylo možné považovat jen jasné vyjádření, jaké učinil Sartori, když na svůj seznam nezařadil Irsko, Island a Rakousko a uvedl důvody, proč je nepovažuje za semiprezidencialismus. Duverger ale nikde ve svých textech nepíše, že za semiprezidentský systém nepovažuje Srí Lanku či Komory proto, že nespĺňují podmínku celkem rozsáhlých pravomocí prezidenta, stejně tak Elgie neříká, že k Duvergerovým sedmi případům dodává další, které Duverger neuvádí, protože se liší v definici semiprezidencialismu.

V souvislosti s kritikou Elgieho definice by bylo vhodné se Elgiho poněkud zastat u pasáže na s. 42 a 43. Dle Brunclíka a Kubáta jeho chybou je, že na svůj seznam zahrnul příliš rozdílné případy. Duverger se omezil na západoevropské demokracie, zatímco Elgie zahrnul evropské i mimoevropské země, u nichž v řadě případů lze přinejmenším pochybovat o demokratičnosti tamního politického systému. Lze souhlasit v tom, že je chybné, aby kvůli přímé volbě prezidenta někdo považoval v komparaci západoevropskou demokracii a mimoevropskou diktaturu za „more similar case“ než dvě západoevropské země lišících se způsobem ustavení hlavy státu. Pokud ale Elgie v některém textu sleduje rozdílné případy zemí s přímo voleným prezidentem a vládou odpovědnou parlamentu, pak se jedná buď spíše

³ Jedná se o Burkinu Faso (v letech 1978–80), Středoafričskou republiku (1981), Komory (1979–85), Peru (1979–92), Senegal (1970–83) a Jižní Koreu (1980–87).

o přehledové studii, případně dělené na teritoriálně dělené kapitoly (např. Elgie et al. 2011), nebo sleduje větší N na celkem „neškodných“ otázkách. Například sleduje-li vztah mezi volební účastí v prezidentských volbách a pravomocemi prezidenta, je zřejmé, že do výzkumu nemůže zařadit zemi s nepřímo voleným prezidentem, a vzhledem ke statistické metodě je pochopitelné, že se snaží své N co nejvíc navýšit (viz např. Elgie a Fauvelle-Aymar 2012). Navíc je nepříjemnou, ale svým způsobem nutnou vlastností seznamů zemí, že pokud nestanovíme nějaké sekundární kritérium, octnou se mezi zeměmi užívajícími FPTP vedle sebe Velká Británie a Ghana, nebo u prezidencialismů USA a Guayana, aniž by to a priori znamenalo, že máme považovat politiku těchto zemí za výrazně podobnou. Duvergerova ani Elgieho definice ostatně nezmiňuje demokratičnost jako nezbytně nutnou podmínku existence semiprezidencialismu. Lze souhlasit s tím, že v diktatuře jsou vzájemné vztahy mezi institucemi řízeny jiným způsobem než ústavou a z ní vyplývajícími zvyklostmi. Rovněž lze souhlasit s tím, že srovnávat tři evropské demokracie lišící se způsobem volby prezidenta jako „similar cases“ má bezesporu větší smysl než postavit vedle sebe Ázerbajdžán, Finsko a Tanzánii jako „similar cases“ jen proto, že je jejich hlava státu volena přímo. Autor textu ale nemá pocit, že Elgie ke druhému z uvedených výběrů nějak přímo vyzývá a od prvního odrazuje. Navíc jak bude uvedeno níže, i post-duvergerovská tradice má určitý nástroj, který umožňuje přinejmenším od sebe vzdálit „nesporné“ semiprezidencialismy od těch, které v zásadě fungují jako parlamentní režimy „kontaminované“ přímou volbou prezidenta.

Duvergerův a Elgieho seznam se tedy neliší primárně kvůli rozdílu v definici, ale hlavním zdrojem odlišností je kombinace dvou faktorů: (1.) Duverger neměl ambici sledovat mimoevropské země, a to včetně těch, které prošly demokratickou fází umožňující považovat tamní systém za semiprezidentský a (2.) od publikace Duvergerova článku zavedl větší počet zemí systém kombinující všelidovou volbu hlavy státu a odpovědnost vlády parlamentu (ať již ústavní reformou, nebo po zisku nezávislosti daného státu).

4. Semiprezidencialismus či semiprezidencialismy u Post-duvergerovců

Spor Brunclíka a Kubáta (Duvergerovců) s Elgiem a dalšími (Post-duvergerovci) je veden po linii vymezení hranice mezi parlamentarismem a semiprezidencialismem. Parlamentarismus může nabývat více podob (racionalizovaný, se symbolickým monarchou...), ale semiprezidencialismus je u post-duvergerovců jen jeden. S možností, že existuje více modelů systému, který pojí přímou volbu prezidenta a vládu odpovědnou parlamentu, se počítá jen při diskusi o „odmítačích a pochybovačích“ tohoto modelu politického systému (Brunclík a Kubát 2017: 26–31). V tu chvíli je argumentace v neprospěch Elgieho poměrně snadná. Systém se slabým, byť přímo voleným, prezidentem, je kvalitativně podobnější parlamentnímu

systemu než systemu se silným přímo voleným prezidentem. Definiční problém je spojen jen s nalezením hranice, kdy přímo volený prezident přestává být slabý a systém je kvalitativně odlišný od parlamentního. Jaký je ale semiprezidencialismus v pracích editovaných Robertem Elgiem?

Bohužel autoři pomíjejí práci Wu Yu-shana (2011: 21–41), která sice chápe semiprezidencialismus dle Elgieho definice, ale nepracuje s ním jako s jednou vnitřně nedělenou kategorií. Kvalitativně je semiprezidencialismus chápán jako systém, který při určitém formálním rámci reálně nabývá podob blízkých svým praktickým fungováním na jedné straně škály parlamentnímu systému a na straně druhé prezidencialismu. Wu Yu-shan (2011: 30–31) dělí semiprezidencialismy (kvalitativně) podle toho, jakým způsobem jedná prezident při sestavování vlády. Zde záleží na tom, zda ve vztahu prezidenta a parlamentní většiny lze mluvit o souhlasných většinách, nebo naopak o kohabitaci. Definovány jsou takto čtyři subvarianty semiprezidencialismu: (1.) Kvazi-parlamentarismus (*Quasi-parliamentarism*) se vyznačuje tím, že pokud jsou většiny souhlasné, nechá prezident sestavit vládu své spolustraníky. Při kohabitaci ponechává sestavení vlády na vůdci (k němu opoziční) parlamentní většiny. (2.) O alternaci (*Alternation*) Wu mluví, pokud při souhlasných většinách prezident vybere premiéra dle svého uvážení a sestavuje vládu. Při kohabitaci postupuje stejně jako u kvazi-parlamentarismu. Kvazi-parlamentarismus a alternace se tedy liší faktickou rolí prezidenta při sestavování vlády jeho spolustraníky. Je prezident rozhodujícím činitelem a premiér de facto při výběru ministrů následuje jeho vůli (jako ve Francii), nebo je rozhodujícím hráčem při formování kabinetu premiér? Zbývající dvě varianty jsou totožné prezidentovým chováním při souhlasných většinách, stejně jako při alternaci vybírá premiéra a sestavuje vládu. Liší se ale prezidentovým chováním při kohabitaci. (3.) Pokud si prezident a premiér rozdělí exekutivní moc, tj. prezident ovlivňuje výběr (některých) ministrů k němu opozičního kabinetu, mluví Wu o kompromisu (*Compromise*). (4.) Prezidentskou dominanci (*Presidential supremacy*), poslední možnou variantu, charakterizuje, že i při kohabitaci postupuje prezident stejně jako při souhlasných většinách – vybere premiéra a sestaví svou vládu (Wu 2011: 30–31). Wu se neomezuje jen na vymezení jednotlivých subtypů, ale přiřazuje jejich pomocí celkem 55 politických systémů, přičemž právě kvazi-parlamentní model převažuje v demokratických státech západní i středovýchodní Evropy (Wu 2011: 32–35).

Vymezení variant semiprezidencialismu u Wu Yu-shana představuje další poměrně elegantní řešení problému „celkem rozsáhlých pravomocí“. Ukazuje také, že i v post-duvergerovské linii není vše nahlíženo uniformním pohledem ve smyslu, že je-li prezident volen přímo, je systém kvalitativně jiný než parlamentní. Kvazi-parlamentní systém duvergerovskou a post-duvergerovskou linii do značné míry usmíruje.

K Wu Yu-shanovi lze ale mít dvě výhrady. Jedna je technická, využití jeho přístupu vyžaduje větší úroveň znalosti daného politického systému, než jakou vyžaduje Brunčíkova a Kubátova definice. Praktický problém představuje možná

situace, kdy by se prezident choval v různých situacích různě. Vezmeme-li například proces jmenování Rusnokovy vlády, tak naplňuje znaky prezidentské dominance. Naopak Sobotkova vláda, odhlédne-li se od určitého otálení s jmenováním Sobotky premiérem, je vládou kvazi-parlamentního modelu. Na druhou stranu u systémů s delší tradicí lze očekávat, že postupy při souhlasných většinách i kohabitaci již budou mít stabilní podobu a případnou výjimku postačí uvést v příslušné poznámce.

5. Jak řešit definici semiprezidencialismu?

Brunclíkova a Kubátova kniha nabízí novou definici semiprezidencialismu, která dobrým způsobem řeší problém Duvergerových „celkem rozsáhlých“ pravomocí definováním jediného znaku, který odliší parlamentní a semiprezidentský systém v zemi s všelidovou volbou prezidenta – je jím možnost rozpuštění parlamentu samostatným rozhodnutím prezidenta. Tuto cestu lze považovat za řešení otázky odlišení obou systémů, ovšem autor se domnívá, že by tato pravomoc měla být doplněna možností, že vláda je politicky odpovědná vedle parlamentu i prezidentovi. Postačující podmínkou takto definovaného semiprezidencialismu by bylo, aby prezident disponoval pouze jednou z těchto pravomocí. Bod 4 revidované definice Brunclíka a Kubáta by tedy zněl: „prezident je nezávislý na parlamentu a není mu politický odpovědný, může však parlament rozpustit a/nebo vláda je vedle parlamentu odpovědná i prezidentovi“.

Shledá-li ale česká politologie boj proti Elgieho definici marným, nabízí se druhé řešení. Tím by byla „kapitulace“ před Elgieho přístupem s možností důsledného využití Wu Yu-shanova dělení semiprezidencialismů (resp. lze toto dělení nějak modifikovat). Díky němu by bylo možné operovat s kvazi-parlamentním semiprezidencialismem a jeho případy považovat za bližší parlamentarismu než jiným variantám semiprezidencialismu.

Třetí možnost navazuje na výše uvedenou připomínku, zda je všelidová volba prezidenta skutečně nutnou podmínkou odlišení parlamentarismu a semiprezidencialismu, tj. zda „rozsáhlé pravomoci“ prezidenta samy o sobě nezakládají důvod jej považovat za kvalitativně odlišného od prezidenta, který jimi nedisponuje. V takovém případě by bylo nejjednodušším řešením přestat v definicích politických systémů operovat s všelidovou volbou hlavy státu a zůstat pouze u odlišení parlamentního a prezidentského systému podle toho, zda je či není vláda odpovědná parlamentu. V parlamentním systému by pak bylo možné operovat s tím, že klíčovou roli mohou hrát různé instituce, z nichž jednou může být i (přímo či nepřímo ustavovaná) hlava státu.

Brunclíkovo a Kubátovo řešení definice semiprezidencialismu tedy nesporně přispívá k debatě o tomto modelu politického systému. Na rozdíl od starších „duvergerovských“ definic je snadno aplikovatelné i v případě, že výzkumník z libovolného důvodu nemá čas podrobně studovat fungování klasifikovaného

politického systému. Není ale definitivní odpovědí. Může být doplněna další výraznou pravomocí, jakou je například odpovědnost vlády hlavě státu. I poté ale zůstane otázkou, zda může obstát ve střetu s vlivnějším přístupem vycházejícím z definice Roberta Elgieho.

Bibliografie

- Birch, Sarah (2012): „Ukraine: presidential power, veto strategies and democratisation.“ In: Robert Elgie a Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester, New York: Manchester University Press: 219–238.
- Brunclík, Miloš a Michal Kubát (2017): *Kdo vládne v Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno: Barrister & Principal Publishing.
- Duverger, Maurice (1991): „A New Political System Model: Semi-Presidential.“ In: Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, New York: Oxford University Press: 142–149.
- Elgie, Robert (2011): „Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice.“ In: Robert Elgie, Sophia Moestrup a Wu Yu-shan (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan: 1–20.
- Elgie, Robert a Christine Fauvelle-Aymar (2012): „Turnout Under Semipresidentialism: First- and Second-Order Elections to National-Level Institutions.“ *Comparative Political Studies* 45(12): 1598–1623. DOI: 10.1177/0010414012463903
- Elgie, Robert, Sophia Moestrup a Wu Yu-shan (2011): *Semi-Presidentialism and Democracy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Hloušek, Vít, Lubomír Kopeček a Jakub Šedo (2018): *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal Publishing.
- Cheibub, José A. (2007): *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kopeček, Lubomír a Olga Kubová (2004): „Ukrajina.“ In: Michal Kubát a kol., *Politické a ústavní systémy země středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia: 402–430.
- Perottino, Michel (2005): *Francozský politický systém*. Praha: Slon.
- Sartori, Giovanni (2001): *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon.
- Shugart, Matthew S. a John M. Carey (2004): *Presidents and Assemblies*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- The semi-presidential one (2018a): *Up-to-date list of semi-presidential countries with dates* [on-line]. Dostupné na <http://www.semipresidentialism.com/?p=1053> [aktuální k 30. červnu 2018].
- The semi-presidential one (2018b): *Historic cases of semi-presidentialism – Full list with dates* [on-line]. Dostupné na <http://www.semipresidentialism.com/?p=451> [aktuální k 30. červnu 2018].
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.
- Wu, Yu-shan (2011): „Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut.“ In: Robert Elgie, Sophia Moestrup a Wu Yu-shan (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan: 21–41.