

Blanka Říchová: Úvod do současné politologie

Srovnávací analýza demokratických politických systémů
(Portál, Praha, 2002), 207 str.

Jan Kysela*

Nakladatelství Portál vydalo v relativně krátké době již druhou knihu Blanky Říchové. Předchozí dílo, „*Přehled moderních politologických teorií*“ vydaný v roce 2000, čtenářům zprostředkovalo informace o řadě teoretických přístupů v politické vědě 20. století. Kniha nyní recenzovaná se zabývá v menší míře vědou, avšak v míře stěžejní jejím předmětem. Nejde přitom o širokospektrální učebnici, nýbrž o „srovnávací analýzu politických systémů“, tedy o téma v mnoha ohledech prolínající do oborů veřejného práva (ústavního a správního). Politická rozhodnutí jsou totiž mj. přijímána a realizována právně upravenými postupy státními orgány obsazenými lidmi s určitým právním statutem (zákonodárci, soudci, státní úředníci apod.). To je také důvod recenzování této knihy v právnickém časopise.

Práce je rozdělena do 9 kapitol s řadou tabulek, grafů a boxů pojednávajících o zajímavých dílčích tématech (politický feminismus, volební geometrie apod.).

V první kapitole, nazvané „*Politika – politická věda*“, autorka rozlišuje mezi politickým myšlením, zaměřeným na praktický politický život, a politickou vědou, kterou spojuje až s 20. stoletím. Politologii považuje za syntetickou vědu využívající metodologii věd ostatních, s předmětem lišícím se historicky i místně (ústavní orgány, chování lidí v ústavních orgánech, zájmové skupiny, realizátoři politických rozhodnutí atd.). Např. *M. Duverger* politickou vědu definuje jako vědu „o autoritě, vládách a moci“. Komparativní

metoda umožňuje zkoumat vývoj politického systému v čase a na různých místech. V tomto smyslu je přirozeným doplňkem systémové analýzy a z ní vycházející moderní analýzy politiky (*policy analysis*), zaměřené na praxi rozhodovacích procesů (důvody, příčiny a důsledky rozhodnutí) a roli politických aktérů v nich. Politický proces (cyklus), tj. rozhodovací procesy jsoucí primárně předmětem politologického zkoumání, má řadu fází a je mj. ovlivňován proměnlivými kulturními hodnotami působícími v tom či onom politickém systému (politická kultura).

Druhá kapitola „*Demokracie a její formy*“ upozorňuje na důležitost analýzy politických systémů západní Evropy za účelem získání obsahových kritérií demokracie pro Evropu východní. Z takového srovnávání vyplývá pojetí demokracie jako rozhodování, v jehož průběhu se menšina stává většinou, která podporuje reálně vládnoucí menšinu (viz různé elitistické teorie, demokratické i nedemokratické). Cirkulace většin předpokládá ochranu menšin. Elity nejsou s demokracií v rozporu; jde však o způsob jejich výběru a o zpětnou vazbu činnosti. *G. Sartori* vedle demokracie jako ideje rozlišuje i demokracii jako reálný systém, *R. Dahlem* zkoumaná v pojmech polyarchie. Existují dvě základní pojetí demokratické vlády: *monistické*, v němž je všechna moc koncentrována v lidu, jenž ji, pokud možno, sám vykonává (*J. J. Rousseau*, přímá demokracie, imperativní mandát), a *pluralistické*, odpovídající liberální tradici zastupitelské vlády. Zastupitelský systém je vystaven na diferenci mezi moci

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK

konstitutivní (lidem) a mocí konstituovanou (státními orgány). Zastupitelé jednají v zastoupení lidu, jejich rozhodnutí se mu přičítají. Generování jsou volbami, dnes spojenými s představou politické rovnoprávnosti, tj. stejné míry politické kompetence občanů. Jako doplněk výběru zástupců se uplatňuje i přímé rozhodování v referendu, v současnosti v západní Evropě však spíše stagnující. K demokracii patří nejen oprávnění rozhodovat, ale také právo být chráněn před státní mocí, případně vyžadovat od ní určitá plnění (politická, základní a sociální práva).

Třetí kapitola se jmenuje „*Vládní systémy v demokracii*“. Vychází ze tří základních systémů vlády (parlamentní, prezidentský, poloprezidentský), které však lze poměrně obtížně definovat, resp. empiricky zařadit. Parlamentní systém spojuje dělbu moci s kooperací mezi exekutivou a legislativou, přičemž těžiště moci je v legislativě (svrchovanost zákonodárné moci doplněná principem sdílení moci). V rámci parlamentního systému můžeme rozeznat více odstínů (parlamentní monarchie, klasický parlamentarismus v republikách, racionalizovaný parlamentarismus atd.). Základním znakem parlamentního systému je odpovědnost vlády před parlamentem a nutnost důvěry parlamentu k výkonu její činnosti (explicitní, implicitní). Prezidentský systém představuje „dualistický výkon moci“, přísně rozdělený mezi hlavu státu, volenou přímo nebo v logice přímé volby, a zákonodárný sbor. Zachování „logiky přímé volby“ umožňuje i volbu nepřímou, pokud volitelé pouze suplují voliče. S přímou volbou hlavy státu se nicméně setkáme i v parlamentních systémech; jedná se totiž o legitimizační předpoklad, nikoliv o dostačující atribut prezidentského systému. Dalšími znaky jsou neodvolatelnost prezidenta během pevně daného volebního období, závislost vlády na prezidentovi a spojení funkcí prezidenta a předsedy vlády v jedné osobě. Prezidentské systémy nebývají příliš stabilní, což platí zejména tam, kde jsou kombinovány s multipartismem. Převažují v Americe, kde nebyla demokratizace politiky doprovázena existencí monarchií. Poloprezidentský systém je příznačný rozštěpením exekutivy mezi přímo voleného prezidenta a parlamentu odpovědnou vládu. Faktická role prezidenta je tak do značné míry závislá na politickém složení parlamentní většiny a vlády. Za specifickou formu je považován direktoriální systém vlády ve Švýcarsku, založený na koncentraci moci ve voleném shromáždění, jehož je vláda formálně pouze delegátem. Ve stabilizovaných postkomunistických zemích se setkáme převážně s parlamentními systémy.

Ve čtvrté kapitole se autorka zabývá „*Politickými stranami a stranickými systémy*“. Politické strany se jako instituce agregující zájmy jednotlivců prosazují od poloviny 19. století. Dosud chybí jejich obecně uznávaná obecná definice, k dispozici je definice minimální nebo řada definic speciálních. V návaznosti na *K. von Beymeho* jsou podány funkce politických stran

a dále jejich typologie. Evidentní je, že fenomén politických stran je velmi dynamický, čehož dokladem jsou i změny ideologického rámce a vnitřní struktury stran počínaje 60. lety 20. století. Studium stranických systémů přesahuje rozměr jednotlivých stran zaměřením se na možnosti a meze jejich spolupráce. Základní rozdělení lze provést mezi systémy nesoutěživými (jedna strana, hegemonní strana) a soutěživými, jež se pak dále diferencují podle počtu a ideologické vzdálenosti relevantních stran. Z klasiků výzkumu politických stran jsou citováni především *Duverger* („přirozený politický dualismus“ voličské volby mezi dvěma alternativami, sociologické zákony), *Sartori* (relevantní politické strany, koaliční a vyděračský potenciál) a *S. M. Lipset* se *S. Rokkanem* (historicky podmíněné konflikty / *cleavages*/ jako důvody vzniku politických stran).

Další kapitola je věnována „*Zájmovým skupinám*“, plnicím roli zprostředkovatele specifických sociálních zájmů mezi státem a občanskou společností. Od politických stran je odlišuje zejména uplatňování vlivu jinak než ve volbách do zastupitelských sborů. *B. Rýchová* spolu s *P. Allumem* odděluje zájmové skupiny, prosazující ekonomické a sociální zájmy, od nátlakových skupin, hájících zájmy ideologické. Obou typů přibývá, posilují se jejich kontakty s parlamentem a veřejnou správou, ale i s masmédií a politickými stranami. Právě stupeň institucionalizace těchto vazeb je kritériem odlišení pluralitního (konkurenčního) a neokorporativního modelu procesu vládnutí.

Šestá kapitola je nadepsána „*Volby a volební systémy*“. Volby jsou jedním z nejdůležitějších ukazatelů kvality demokracie. Slouží k výběru určitého politického programu a jeho realizátorů, současně legitimizují celý systém vládnutí (vztah vládnoucích a ovládaných). Může na ně být pohlíženo jako na právo (přirozenoprávní pojetí) nebo jako na povinnost (výkon veřejné funkce). Moderní volební právo má řadu znaků (všeobecnost apod.), jež autorka stručně zkoumá. V souvislosti s rovností volebního práva např. upozorňuje na volební geometrii a její různé formy. Volební techniky, jádro volebního systému, posilují demokracii buď na „vstupu“ (konsenzuální model), nebo na „výstupu“ (majoritní model). Prvnímu účelu slouží techniky proporční s množstvím matematických variant (metody volebního dělitele a volebních kvót), účelu druhému techniky většinové (prostá/absolutní většina, systém alternativního hlasování, princip omezeného hlasu, blokové nebo kumulativní hlasování). Za smíšené volební systémy zřejmě považuje ty, kde dochází při ustavování jediného sboru ke kombinaci většinového a proporčního hlasování. Kapitola je uzavřena konstatováním nutnosti posuzovat jednotlivé volební systémy k kontextu jejich kulturního a sociálního zázemí.

Sedmá kapitola se zabývá „*Politickou komunikací*“, tedy vztahem občanů k mocenským strukturám, jejich vzájemným vlivem a rolí v toku informací. Jde

jednak o analýzu informací, jednak o procesy jejich přenosu. V tomto kontextu je možné chápat i volební akt jako zpětnou vazbu; podobně sdělnou hodnotu mají i demonstrace nebo stávky. Legitimita vztahů mezi společností a mocenskými institucemi souvisí podle B. Říchové s jejich pochopením, jež je samo determinováno přirozenými procesy selekce informací konvenujících integritě osobnosti. Během 20. století se přitom mění akcent na roli masmédií v procesu chápání politiky. Jejich předpokládaná všemocnost byla později modifikována ve prospěch „názorových vůdců“ (*opinion leaders*), případně strážců (*gatekeepers*). Nelze nicméně podceňovat schopnost masmédií konstruovat sociální realitu, včetně nastolování a řazení témat veřejného zájmu (*agenda setting*). Novým fenoménem, tvořícím rovněž předmět politické komunikace, je S. Berlusconi a typ strany jím založené a řízené (virtuální strana, telekracie).

Osmá kapitola je nazvána „Státní správa a politický proces“. Byrokracie ztělesňuje skupinu realizátorů politických rozhodnutí, která není odpovědná voličům. Na státní správu je možné pohlížet jako na souhrn osob nebo jako na souhrn institucí. Obě pojetí reflektují trvalý nárůst úkolů plněných státem ve veřejném zájmu. Kromě klasických správních úřadů se jako nový typ institucí prosazují různé nezávislé agentury, nevládní organizace plnící úkoly státu, kontrolní a poradní orgány. Komparace různých systémů správy předestírají rozdíly mezi personálními substráty stát-

ní (veřejné) správy jednotlivých zemí (např. elitní charakter byrokracie ve Francii a Velké Británii).

Kapitola devátá a poslední zkoumá „Vertikální strukturu moci: unitární státy a federace“. Unitarismus a federalismus jsou dvěma póly kontinua, mezi nimiž se jako třetí typ nachází konfederace, jež je samostatnými státy smluvně založeným vertikálním uspořádáním moci se slabým centrem. Konfederace je zpravidla přechodovou formou. Unitární stát je charakteristický silným centrem; místní orgány jsou pouze vykonavateli jeho rozhodnutí. Zatímco dekoncentrace znamená pouze vytváření místních expozitur centrální moci, decentralizace s sebou přináší vznik autonomních jednotek s vlastními kompetencemi. Do tohoto kontextu autorka zařazuje příklady Francie, Španělska, Itálie a Velké Británie. Federace představuje rozdělení moci mezi centrum a státy na bázi partnerství. Jejím institucionálním vyjádřením bývají dvoukomorové parlamenty. Rozlišit můžeme federace kongruentní (symetrické) a nekongruentní (asymetrické), kdy v prvně jmenovaných odpovídá skladba obyvatelstva států demografické skladbě celé federace.

Recenzovanou knihu nelze označit jinak než jako čtivou a přehlednou pozvánku k hlubšímu studiu politické vědy. Díky svému rozsahu a výběru témat může být mj. vhodnou literaturou rozšiřující duševní obzor (nejen) studentů práv.