

Arend Lijphart: Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries

New Haven and London, 1999, XIV, 340 str., rejstřík

Jan Kysela*

Americko-nizozemský politolog Arend Lijphart, teoretik konsociační a konsensuální demokracie, patří k nejvýznamnějším a nejcitovanějším autorům současnosti. Snad nejvíce za to vděčí své knize „*Democra-*

cies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries“ (New Haven and London, 1984), originálně zpracovávající, byť s příznanou inspirací Američana Roberta Dixona, institu-

* JUDr. Jan Kysela, PhD., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK v Praze

cionální charakter demokratických politických systémů na základě vytyčení jejich majoritního a konsenzuálního pólu.

Kniha nyní recenzovaná, v recentní české literatuře podrobněji zmíněná např. v práci Blanky Říchové „*Přehled moderních politologických teorií*“ (Praha, 2000, str. 215–216), je něčím mezi druhým vydáním citovaného díla a dílem zcela novým. Jádro obou je sice stejné, došlo však k rozšíření počtu analyzovaných států o patnáct, důkladnějšímu promyšlení a rozšíření relevantních proměnných (doplněny zájmové skupiny a centrální banky) a prodloužení zkoumaného období tak, že v zásadě zahrnuje léta 1945–1996, resp. dobu mezi rokem získání nezávislosti či obnovení demokracie po 2. světové válce a rokem 1996.

Dílo je rozděleno na předmluvu, 17 kapitol, dva dodatky, seznam literatury a rejstřík. Po načrtnutí obou základních modelů následují vysvětlení výběru 36 referenčních zemí, zevrubná analýza konkrétních kritérií identifikujících různé aspekty jejich příslušnosti k modelům demokracie, vyhodnocení dílčích ukazatelů svědčících v obecnou preferenci konsenzuálního modelu a konečně shrnutí a autorova doporučení.

Rozdíl mezi základními pojetími demokracie Lijphart spatřuje v odpovědích na otázky, kdo má vládnout a komu má být vláda odpovědná. Odpověď majoritní demokracie vyznívá ve prospěch většiny, což je odpověď akceptovatelná za předpokladu možné alternace většin. To ale není možné v podmínkách heterogenních, tedy rozdělených společností, jež jsou vlastně pluralitou společností dílčích. Zde platí na shora položenou otázku odpověď demokracie konsenzuální, tj. vláda tolika lidí, kolika je to jen možné; většina se stává požadavkem pouze minimálním: „všichni, kdož jsou dotčeni rozhodnutím, by měli mít šanci účastnit se jeho vzniku, ať již přímo nebo prostřednictvím vybraných reprezentantů“ (sir Arthur Lewis, str. 31).

Konkrétní divergence mezi oběma modely autor předestírá pomocí dvou relevantních dimenzí: **exekutivně–stranické** (výkonná moc, stranické a volební systémy, zájmové skupiny) a **federativně–unitární**; federalismu přitom přisuzuje dvojí význam: ve významu prvním je založen na dělbě moci mezi centrální a regionální vládou, ve významu druhém je charakterizován silným bikameralismem, rigidní ústavou a soudním přezkumem ústavnosti.

V rámci první dimenze rozlišuje 1. monostranické nebo koaliční vlády, 2. dominantní vztah vlády vůči parlamentu nebo vztah vyvážený, 3. dvoustranické nebo vícestranické systémy, 4. většinový nebo poměrný systém a konečně 5. zájmový pluralismus nebo korporativismus. V rámci dimenze druhé odlišuje kritéria 1. unitárního a centralizovaného nebo federativního a decentralizovaného státu, 2. koncentrace legislativní pravomoci v jednokomorovém parlamentu nebo rozdělení zákonodárné moci ve dvou stejně silných, ale rozdílně ustavovaných komorách, 3. flexibilní nebo rigidní ústavy, 4. konečného slova parlamentu v otázkách

ústavnosti nebo naopak soudního přezkumu (judicial review) a 5. postavení centrální banky závislé nebo nezávislé na exekutivě.

Po úvodním vymezení se Lijphart v dalších dvou kapitolách knihy podrobně zabývá westminsterským (majoritním) modelem demokracie a modelem konsenzuálním. Státy prvního typu jsou Velká Británie a její bývalé kolonie v Asii, Africe a Karibiku; z nich autor vybírá Velkou Británii, Nový Zéland a Barbados. Jsou charakteristické jednobarevnými vládami se spolehlivou a disciplinovanou parlamentní většinou, systémem dvou relevantních politických stran štěpených podle socioekonomické dimenze, většinovým a disproporčním volebním systémem, umožňujícím vznik umělých většin, pluralismem zájmových skupin, centralizovanou vládou v unitárním státě, koncentrací legislativní moci v jednokomorovém parlamentu, flexibilitou ústavy, absencí judicial review a závislostí centrálních bank na vládě.

Jednotné rysy modelu nejsou zásadně narušovány dílčími „deviacemi“, mezi něž patří např. existence druhé, byť slabé komory britského a barbadosského parlamentu, zvláštní volební obvody pro Maory nebo nedávno posílená centrální banka na Novém Zélandě. Je nicméně třeba upozornit na změny, k nimž dochází po mezním roce 1996, jimiž jsou např. volební reforma na Novém Zélandu či zavádění poměrného systému pro volby regionálních shromáždění a poslanců Evropského parlamentu ve Velké Británii.

Za ukázky modelu druhého autor považuje Švýcarsko a Belgie. V těchto státech sledává existenci širokých vládních koalic, vyvažování legislativy a exekutivy, systém více stran reflektujících větší počet štěpení ve společnosti, systém poměrného zastoupení, korporativismus zájmových skupin, federalizovanou a decentralizovanou vládu, silný bikameralismus, rigidní ústavu, judicial review a nezávislost centrálních bank.

Zvláštním typem objevujícím se v modelu konsenzuálních demokracií je Evropská unie, studovaná jako počáteční stadium federativního státu. Komise je považována za vládu, Evropský parlament za dolní a Rada Evropské unie za horní komoru evropského zastupitelského sboru. S těmito přizpůsobeními se z Evropské unie stává přímo ukázkový případ konsenzuální demokracie.

Rovněž v tomto modelu jsou uvedeny deviace jako např. slabá centrální banka v Belgii nebo nepříliš významná úloha judicial review ve Švýcarsku.

Následující kapitola osvětluje způsob výběru 36 států: jde o svobodné země s nejméně 250 tis. obyvateli definované jako demokracie podle kritérií Roberta Dahla (str. 48–49). Autor je klasifikuje pomocí stupně společenské plurality, úrovně socioekonomického rozvoje a velikosti populace.

V dalších devíti kapitolách jsou zkoumána kritéria exekutivně–stranické i federativně–unitární dimenze.

Stranické systémy Lijphart rozlišuje na dvoustra-

nické a vícestranické, přičemž vymezuje, vesměs podobně jako Sartori, Rokkan a jiní, pojmy „relevantní strana“ a „efektivní počet stran“ či tematické dimenze stranického konfliktu (socioekonomická, náboženská, kulturně – etnická, město – venkov, podpora režimu, zahraniční politika a postmaterialismus). V souvislosti s Blondelovým typem systému dvou a půl strany se zabývá problémem, co je vlastně jedna politická strana (těsná spolupráce /CDU/CSU/ x frakcionalizace /Liberalně demokratická strana v Japonsku/).

Pro postavení kabinetů je určující počet stran ve vládě a parlamentní podpora (minimální vítězná koalice, menšinová vláda, vláda s větší než potřebnou podporou – „oversized majority“). S řečeným těsně souvisí rozsah programové shody a životaschopnost koalic. Ty mají zpravidla kratší trvání než jednobarevné vlády, to však neznamená, že vykazují menší kvalitu vládnutí; např. střídání vlád je často provázeno jejich personální kontinuitou, neměnným je rovněž profesionální aparát. Autor se zabývá podmínkami a důvody vzniku velkých koalic nebo naopak menšinových vlád, které odlišuje podle nutnosti vyhledávání ad hoc podpory, resp. trvalé podpory strany stojící vně kabinetu.

Vztahy exekutivy a legislativy jsou různé v prezidentských (monokratická a neodvolatelná exekutiva) a parlamentních systémech (závislost na parlamentu a kolegiální charakter). I uvnitř obou základních systémů shledává mnohé rozdíly např. v postavení premiéra, trvalosti vlád apod.

Typickým volebním systémem majoritního modelu je jednokolová relativně většinová volba, zvětšující výhody velkých politických stran a směřující k bipartismu; typickým volebním systémem modelu konsensuálního je systém poměrného zastoupení, víceméně zajišťující reprezentaci všech politických proudů ve společnosti a podporující multipartismus. Jejich základními atributy a diferenciačními kritérii jsou volební formule, velikost volebního obvodu a uzavírací klauzule. Přes občasně dílčí modifikace jsou přechody mezi volebními systémy výjimečné. Kromě obou základních se objevují i modely smíšené (např. Japonsko).

Zájmové zastoupení je v majoritních demokraciích orientované na soutěživost, v demokraciích konsensuálních na koordinaci akcí a kompromisu (neokorporativismus: celonárodní zastřešení, specializace, hierarchie, monopolizace).

Federalismus je obvyklý ve velkých a pluralitních společnostech. Lijphart rozlišuje federalismus soudržný, v němž mají teritoriální jednotky též sociální a kulturní charakter, a nesoudržný, kde existují teritoriální odlišnosti od struktury celku. Zajímavý je poukaz na možnost kombinovat nejen unitární charakter státu s decentralizací, ale i federalismus s centralizací (Indie, Venezuela).

Pokud jde o strukturu parlamentů, odpovídá číslu majoritnímu modelu unikameralismus, zatímco čistému konsensuálnímu modelu rovný bikameralismus. Bikameralismus je téměř nezbytný ve federacích,

kde zajišťuje vliv států na tvorbu celostátní politiky. Autor také vymezuje vlastní typologii dvoukomorových soustav: symetrický (v zásadě shodné pravomoci komor) a asymetrický model, soudržné (stejná reprezentace, stejné složení) a nesoudržné komory. Kombinace těchto kritérií vede k označení konkrétní podoby bikameralismu jako silného, středně silného nebo slabého.

Rigidní ústavy jsou výslovným omezením legislativní moci parlamentní většiny, typické jsou proto v konsensuálních demokraciích; problematická je ale rigidita ústav v zemích s relativně většinovým volebním systémem. Zpravidla jsou psané, což ovšem neznamená, že nepsané ústavy jsou snadno změnitelné: silný konsensus na základních politických normách vede k nadbytečnosti kodifikace. Všude tam, kde jsou psané ústavy a nezávislé soudnictví, objevuje se judicial review (výjimkou je Nizozemí). Při zkoumání soudního přezkumu musíme odlišit formální úpravu a její skutečné využívání (aktivismus x sebeomezení).

Posledním kritériem je postavení centrálních bank, klíčových institucí opomíjených politickou vědou. Autonomie bank je zkoumána především ekonomickou teorií; relevantní dopady mají tato zkoumání na způsob jmenování guvernéra, ekonomické a politické parametry autonomie a úkoly centrální banky, mezi nimiž dominuje cenová stabilita (viz u nás stejným směrem vedené úvahy Jana Filipa ve sporu o kontrasignaci jmenování guvernéra ČNB). V 90. letech je patrný trend posilování nezávislosti centrálních bank (Maastricht, globalizace finančních trhů).

Následující tři kapitoly věnoval Lijphart práci s výše uváděnými konkrétními indikátory umožňujícími sestavit mapy zohledňující postavení zkoumaných států. Evidentní je převažující soudržnost kritérií uvnitř jedné dimenze, nicméně rozbíhavost ve srovnání s dimenzí druhou. Potvrzuje se nicméně rozšíření konsensuálních demokracií na kontinentě a majoritních demokracií v oblasti britského politického dědictví. Autor dále srovnává údaje o výkonnosti ekonomik a výskytu politického násilí. Výsledky prvního zkoumání jsou smíšené (v konsensuálních demokraciích existuje nižší inflace, ale i nižší růst HDP), ve druhém jsou lepší konsensuální demokracie. Ty také „vedou“ v analýzách ochrany životního prostředí, rozvoje sociálního státu, politické participaci žen, politické rovnosti, podpoře vlády většinou obyvatelstva atd.

Lijphart svou práci končí tím, že atributy konsensuální demokracie sice lze založit v ústavách, její kořeny však spočívají v politické kultuře, „vizi demokracie“. Toho by si měly být vědomy zejména země črtající první demokratické ústavy nebo zvažující demokratické reformy.

Práce tohoto druhu a ohlasu nelze čtenářům nedoporučit. Platí to i o České republice, kde je Lijphart autorem hojně citovaným již od začátku 90. let (hledání optimálního politického systému federativního Československa), naposledy v souvislosti s diskusemi o vo-

lební reformě. Jeho kniha nám poskytuje nejen pozoruhodné množství obtížně přístupných empirických údajů, ale hlavně instruktáž, jak s nimi pracovat při tvorbě typologií a modelů, resp. celostním uvažování o politických systémech vůbec. Nicméně právě v modelech tkví možná slabina díla. Ta není ani tak v přiblížení podstaty konsensuálního modelu, jako spíše v určení zemí, kde by měl být doma. Zatímco konsociační demokracie odpovídaly skutečně heterogenním, segmentovaným společnostem (Nizozemí, Švýcarsko, Belgie), u konsensuálních demokracií to zcela neplatí. Přestávají tak být politickým systémem vhodným pro určitý stát a posouvají se do univerzálně upotřebitelného uspořádání, resp. uspořádání vhodného pro pluralitní

společnosti. Společností, které nejsou ani trochu pluralitní, mnoho není (jde vlastně o reprodukci Sartoriho kritiky).

Neocenitelným však v každém případě zůstává apel na způsoby řešení sociálních konfliktů a jejich pojmání či na rozšiřování báze tvorby politických rozhodnutí, tj. apel na úsilí o kvalitu demokracie. Proto jde o knihu důležitou nejen pro politology, ale také pro právníky, jimž nabízí hlubší zamyšlení nad řadou otázek ústavního a obecněji institucionálního inženýrství, a vlastně pro každého, kdo se o demokracii a politiku hlouběji zajímá. Lze proto jen litovat, že se český čtenář nemůže s Lijphartem seznámit v kvalitním překladu, srovnatelném s dílem recenzovaným níže.