

## Giovanni Sartori: Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků

SLON, Praha, 2001, 238 str.

Jan Kysela\*

Giovanni Sartori je politologem americko-italským. Věhlasem se může Lijphartovi rovnat, byť reprezentuje poněkud odlišnou metodologickou orientaci a patří mezi teoretiky demokracie konkurenční. Jméno a názory obou autorů se v uplynulých měsících a letech zaštiľovali jak tvůrci, tak kritici volební reformy v České republice: kritici Lijphartem, tvůrci Sartorim. V recenzovaném díle autor zhodnocuje své dlouholeté badatelské zájmy na poli výzkumu politických stran a stranických systémů, jakož i demokracie jako teorie a praxe. Na mnoha místech se mj. vyrovnává se stanoviskem Lijphartovými, nejuplněji prezentovanými v knize recenzované výše. „Srovnávací ústavní inženýrství“ je první Sartoriho práci přeloženou do češtiny; snad ještě významnější „Teorie demokracie“ vyšla začátkem 90. let slovensky.

Dílo je rozčleněno do 13 kapitol shrnutých do tří částí: „Volební systémy“, „Prezidentské a parlamentní systémy“ a „Problémy a návrhy“. Již sám název třetí části naznačuje, že autor není spekulativním myslitelem prostým praktických ambicí.

Výběrem motto se Sartori hlásí k tomu proudu politické vědy, který může být blízký i právníkům, když cituje Johna Plamenatz: „Pravým předmětem studia politiky není člověk, ale instituce.“ (str. 9). Institucemi svého druhu jsou i ústavy, tj. mechanismy mající fun-

govat za použití Benthamových „motorů“, tzn. trestů a odměn. Fungováním ústav se zabývá ústavní inženýrství, k jehož vymezení se autor vrací i v samém závěru knihy (viz níže).

Volební systémy jsou bez ohledu na své zakotvení v ústavách předmětem ústavního inženýrství, neboť jsou základní součástí chodu politického systému. Jejich podstatou je převod počtu hlasů na počet křesel a výběr stran nebo osob pověřených správou státu. Většinový volební systém je definován metodou: vítěz bere vše, existuje jediná alternativa, kandidují jednotlivci. Poměrný systém je naproti tomu určen výsledkem: vypočítávají se podíly stranických kandidátů na hlasech, volič má k rozhodnutí širší paletu variant. Kromě těchto dvou volebních systémů základních považuje Sartori za autonomní i dvoukolové hlasování a smíšené volební systémy.

Většinové systémy hledají jasného vítěze: jsou-li relativní, je vítězem „první v cíli“, jsou-li absolutní, vyžadují skutečnou většinu.

Nejdůležitějšími proměnnými poměrných volebních systémů, původně sloužících k zapojení nových sociálních tříd do politiky, jsou pravidla přidělování hlasů (jeden přenosný hlas, metody největšího zbytku, metody největšího průměru – D'Hondt, metoda Sainte-Laguè) a velikost volebního obvodu (hlavní fak-

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

tor proporcionality nebo disproporcionality). Nejméně proporcionalní jsou obvody malé (2–5 mandátů) nebo středně malé (nejvýše 10 mandátů) (viz projekt české volební reformy počítající mj. se 4–8 mandáty). Vedle dvou hlavních proměnných mají význam i povaha kandidátek (uzavřené, utvrzující stranickou disciplínu, a otevřené, zachovávající prvek personalizované volby – preferenční hlasy, panašování) a uzavírací klauzule (v zásadě od 1 do 15%, občasná excesy v Řecku a Turecku nepočítaje).

Dvoukolové hlasování autor považuje za pružný systém umožňující přeorientování hlasů mezi prvním (vyjádření prvních preferencí) a druhým kolem (strategická volba).

V další kapitole Sartori poukazuje na rostoucí význam osobností kandidátů ve slabých, málo strukturovaných a silně decentralizovaných stranických systémech (honorační strany, lokalismus v celostátní politice). Pokud jde o nominace kandidátů, rozlišuje sebenominace, stranické nominace a primární volby (otevřené a uzavřené). Personalizované volbě svědčí otevřené stranické kandidátky, pozoruhodný německý volební systém (personalizovaný systém poměrného zastoupení, nikoliv systém smíšený) nebo Hareova metoda jednoho přenosného hlasu.

Význam volebních systémů byl podle autora dlouhodobě podceňován (dopady na voliče a počet stran); byly vnímány jako pouhé deriváty politických rozhodnutí. Volební systémy přitom lze vytvářet a přetvářet a jejich účinky předpovídat (Duvergerovy zákony). Počtem politických stran však není míněn počet všech existujících stran, nýbrž počet stran relevantních, tj. těch, jež mají koaliční nebo vyděračský potenciál, a mohou tak ovlivňovat složení a chod vlády.

Sartori formuluje čtyři vlastní zákony vztahů volebních a stranických systémů: relativní většinový systém k vytvoření dvoustranického formátu nestačí; relativní většinový systém vytvoří dvoustranický formát při strukturování stranického systému a rozptýlení voličů odolávajících tlaku systému; dvoustranický formát je nemožný při dostatečné koncentraci menšin; redukční účinky může mít i poměrný systém (str. 53 an., 59–60). Počet stran a jejich ideologická vzdálenost jsou kritéria umožňující mu definovat typy dvoustranického mechanismu, umírněného multipartismu a polarizovaného multipartismu.

Volební systém by měl být vybírán se zřetelem k akceschopnosti vlády a reprezentativnosti parlamentu. Většinový systém přispívá k vytvoření vlády, redukcí fragmentace stranického systému, přímějšímu vztahu voliče a parlamentáře a ke kvalitě reprezentantů. Sám Sartori však tradované přednosti zpochybňuje poukazy na odlišné projevy v nestrukturovaném stranickém systému, anonymních velkých volebních obvodech apod.

Poměrný systém svědčí o politické reprezentativnosti na úkor předností typických pro většinový volební systém. To platí zejména v podmínkách extrémního

či polarizovaného pluralismu. Pravidelný vznik vládních koalic vede ke smazávání odpovědnosti a menší akceschopnosti vlád.

Dvoukolové hlasování přispívá k vyloučení antisystémových stran (extremistické, extrémní, izolované) a kombinuje vyjádření první preference se strategickou volbou. Smíšené volební systémy spojují prvky proporcionalní a neproporcionalní reprezentace (Itálie, Japonsko, Rusko) – autor je považuje za schizoidní a kontraproduktivní hybrid matoucí voliče a zachovávající fragmentaci politických stran.

Závěrem zkoumání je poznání, že neexistuje volební systém vhodný vždy a všude; Lijphart se proto mýlí ve svém hodnocení systému poměrného zastoupení. Ostatně Lijphartův model politického systému, založený na sdílení, rozptýlení, spravedlivé distribuci a formálním omezení moci může snadno vést k její paralýze.

Ve druhé části knihy se Sartori zabývá základními typy politických systémů: prezidentským a parlamentním. Prezidentské systémy definuje pomocí přímé či jakoby přímé volby hlavy státu všelidovým hlasováním, nezávislostí exekutivy na parlamentu (připouští individuální vyslovování nedůvěry) a řízením exekutivy prezidentem. Prezidentských systémů napočítal zhruba 20 (str. 96), přičemž nezahrnul malé země, zcela nestabilní režimy a transformující se státy střední a východní Evropy.

Vzorem prezidentských systémů jsou USA se systémem „oddělených institucí sdílejících moc“ (str. 97). Autor nicméně praví: „... americký systém funguje, nebo fungoval, navzdory své ústavě, nikoli díky ní.“ (str. 100). Pouze ideologická bezzásadovost, slabé a nedisciplinované politické strany a lokálně zaměřená politika předcházejí patu moci paralyzované často odlišným stranickým zabarvením Bílého domu a Kapitolu. Není se co divit, že státy Latinské Ameriky takové štěstí nemají a jsou sužovány vojenskými puči, často iniciovanými za všechno odpovědnými prezidenty, jimž chybí patřičné prostředky realizace rozhodnutí. Konflikt exekutivy a legislativy zhoršuje tamní multipartismus.

Východím principem parlamentních režimů je svrchovanost parlamentu; jsou charakteristické „sdílenou legislativně–exekutivní mocí“. Čistý parlamentarismus je vlastně vládou shromáždění (Třetí republika ve Francii). Dnes však převládají různé racionalizované modely, vesměs s posíleným postavením předsedy vlády (premiérský systém britského typu, kancléřská demokracie). Racionalizace parlamentarismu nespočívá pouze v úpravách ústavních kompetencí, ale také v typu stranického a volebního systému – rozdíly jsou totiž mezi dvoustranickými a vícestranickými systémy, jednobarevnými a koaličními vládami atd. Takový parlamentarismus může vygenerovat fungující vládu, tj. vládu stabilní, akceschopnou a odpovědnou. Podobně jako americký prezidentský systém glosuje Sartori i systém parlamentní: „... parlamentní vláda funguje

(funguje lépe), když se toto označení nebere tak úplně doslova, tedy když parlament nevládne a je držen v otěžích.“ (str. 119).

Od předchozích dvou je třeba odlišit poloprezidentský systém, typický duální strukturou autority (přímo volený prezident republiky a předseda vlády). Prototypem je francouzská Pátá republika, z níž je třeba všechny charakteristiky systému odvodit; patří sem však i výmarská republika, Portugalsko v letech 1976–1982, Srí Lanka a Finsko (podle staré ústavy). Autor polemizuje s Duvergerovým vysvětlením poloprezidentského systému jako střídání prezidentské a parlamentní fáze. Jde spíše o oscilaci uvnitř jednoho systému, jejímž důvodem je v závislosti na vztahu parlamentní většiny k prezidentu republiky převaha tu ústavy faktické, tu ústavy formální. Poloprezidentské modely lze doporučit při vůli opustit systém prezidentský nebo parlamentní.

Sartori dále upozorňuje na nebezpečí videopolitiky a marketingové politiky zplošujících podstatu politiky jako povolání. Neměl by být podceňován vertikální rozměr demokracie, tj. problém demokratického vůdcovství (u nás časté téma Masarykovo). Příznačným rysem současnosti je rozčarování z politiky, projevující se apatií, nebo naopak aktivismem proti politikům.

Již výše jsem upozorňoval na Sartoriho reformátorské ambice. Ve třetí části knihy navrhuje model alternujícího (dvoumotorového) prezidentského systému. Zásadou by byla parlamentní forma vlády: parlament (jeden motor) by mohl vytvořit jednu, resp. dvě vlády za své funkční období. Po pádu této vlády/vlád by exekutivní moc na zbytek funkčního období parlamentu převzal ve stejnou chvíli jako parlament a rovněž přímo volený prezident (druhý motor) s výlučnou zákonodárnou iniciativou.

Při zkoumání terapií problémů a neduhů parlamentarismu se autor zabývá rovněž legislativními pravomocemi exekutivy, referendem, funkcemi druhých komor (dokonale rovnomocné komory mohou v parlamentních systémech působit při podobném složení; rozdílné složení vede buď k patu, anebo k nutnosti přiznat jedné z nich právo „posledního slova“) a stranic-

kou disciplínou. Role politických stran ve světě kolísá mezi hypertrofií (strana jako „chobotnice“) a bezvýznamností; jsou přitom nezastupitelné v procesu tvorby státní vůle.

Závěrečné autorovo zamyšlení patří opět ústavnímu inženýrství. Za jádro ústav označuje rámec svobodné vlády, přičemž listiny práv obsahující formální práva (zdržet se) a materiální nároky (požadovat) jsou elementem pouze fakultativním. Po 2. světové válce jsme svědky ústavní grafomanie: jednak stálého přepisování, jednak prodlužování textu ústav. Nemálo teoretiků je navíc pojímá zkreseně: ne jako organizační bázi státu s předvídatelnými účinky (specifikací opatření s přihlédnutím k jejich žádoucím dopadům se zabývá institucionální konsekvenencialismus), ale jako „rolové vzorce“ (behavioristé), jako nástroje hledání spravedlnosti (John Elster), anebo jako pouhé logické systémy příkazů, zákazů a nařízení. Sartori naproti tomu o ústavách soudí: „Ústavy jsou cesty... jsou ‚formy‘, které strukturují a ukáží rozhodovací procesy státu.“ (str. 200). Jsou, alespoň pokud jde o příkazovací normy – na rozdíl od programových –, obsahově neutrální.

Co ještě dodat? Myslím si, že je užitečné zařadit recenze obou děl vedle sebe, stejně jako je užitečné číst obě knihy současně nebo krátce po sobě. Jejich autoři jsou si totiž navýsost kompetentními a přitom se respektujícími kritiky. Sartori reaguje na Lijphartovu knihu z roku 1984, Lijphart na Sartoriho názory vyjádřené zde i v jiných publikacích. Plasticky se tak před čtenářem vyjevují slabiny většinového i poměrného volebního systému, bipartismu a multipartismu, podstata akceschopnosti vlády, již nemusí být jen rychlost, ale též kvalita a akceptovatelnost jejich rozhodnutí atd.

Současně jsou obě knihy mimoděčným, ale mimořádně přesvědčivým zdůvodněním blízkosti vědy ústavního práva, státovědy a politické vědy, resp. ústavního práva a politiky. To je metodologicky významný závěr jak pro dosud často dogmatickou tuzemskou konstitucionalistickou literaturu, tak pro pedagogické plány právnických fakult.