



Parlamentarismus versus prezidencialismus: problémy institucionálního rámce v Latinské Americe. Srovnání případů Argentiny, Brazílie, Chile a Mexika

«Parliamentarism versus Presidentialism: Problems of Institutional Design in Latin America. Comparative Analysis of Argentina, Brasil, Chile and Mexico»

by Petra Měšťánková

Source:

Politologica. Acta Universitatis Palackianae Olomucensis (Politologica. Acta Universitatis Palackianae Olomucensis), issue: 5 / 2006, pages: 85-113, on www.ceeol.com.

**PARLAMENTARISMUS VERSUS PREZIDENCIALISMUS:
PROBLÉMY INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE
V LATINSKÉ AMERICĚ.
SROVNÁNÍ PŘÍPADŮ ARGENTINY,
BRAZÍLIE, CHILE A MEXIKA**

Petra Měšťánková

**PARLIMENTARISM VERSUS PRESIDENTIALISM:
PROBLEMS OF INSTITUTIONAL DESIGN IN LATIN AMERICA.
COMPARATIVE ANALYSIS OF ARGENTINA, BRASIL, CHILE AND MEXICO**

ABSTRACT: This paper deals with the institutional design in selected countries of Latin America – Argentina, Brazil, Chile and Mexico. It starts from an assumption that the institutions exert influence up the behaviour of political actors and the nature of governance. The Latin American countries adopted a U. S. presidential system, but due to the heterogeneity of their societies the multiparty system developed. The coexistence of presidential and multiparty system has revealed to be very problematic in particular during the transition to democracy and democratic consolidation period. The cooperation between executive and legislative branch is rather exceptional and more commonly two situation turn up. First, the legislative posed no obstacle to the executive, especially when the executive has majority in the legislative. Second, it checked it too much. This can lead to a deadlock between them or to the situation in which the executive evades the Congress. Should not then the Latin American countries adopt the parliamentary form of government which matches more with the plurality of their societies?

KEY WORDS: Latin America; constitution; presidentialism; parliamentarism; political elite

ABSTRAKT: Tento článek se zabývá problematikou institucionálního rámce ve vybraných zemích Latinské Ameriky – Argentině, Brazílii, Chile a Mexiku. Vychází z před-

pokladu, že instituce významně ovlivňují chování politických aktérů a tím i charakter vládnutí. Latinskoamerické země přejaly prezidentský systém po vzoru USA, ale zasadily ho do úplně odlišného společenského a kulturního prostředí. To se vyznačuje značnou různorodostí, což se odrazilo ve zformování vícestranického systému. Právě soužití prezidentského a vícestranického systému se ukázalo obtížné především v období přechodu k demokracii a demokratické konsolidace. Spolupráce mezi exekutivou a legislativou je spíše výjimečná a naopak častěji nastávají dvě situace. V první legislativa netvoří žádnou překážku exekutivě, zvláště pokud ta v ní má většinu. V druhé legislativa brzdí exekutivu, což může vyústit v pat mezi nimi nebo vést vládu, pokud k tomu má dispozice, k obcházení Kongresu. V této souvislosti tak vyvstává otázka, zda by latinskoamerické země neměly přejít k parlamentní formě vlády, která by zřejmě více odpovídala pluralitě jejich společností.

KLÍČOVÁ SLOVA: Latinská Amerika; ústava; parlamentarismus; prezidencialismus; politická elita

Úvod

Témata institucionálních vztahů a politických systémů zemí Latinské Ameriky patří v českém politologickém prostředí k těm méně probádaným. Cílem práce je proto zmenšit tuto mezeru v obou směrech.

Latinskoamerické země přijaly po získání nezávislosti prezidentský systém po vzoru USA, ale zasadily ho do úplně odlišného společenského a kulturního prostředí. To se vyznačuje značnou různorodostí, což se odrazilo ve zformování vícestranického systému. Právě spojení prezidentského a vícestranického systému bylo považováno přinejmenším za jednu z příčin pádu demokracie v latinskoamerických zemích. Toto obtížné soužití se projevilo naplno s přechodem k demokracii a v současnosti lze spatřit spolupráci mezi exekutivou a legislativou pouze v několika málo státech. Častěji však nastávají dvě situace. V první legislativa netvoří žádnou překážku exekutivě, zvláště pokud ta v ní má většinu. V druhé legislativa brzdí exekutivu, což může vyústit v pat mezi nimi nebo vést vládu, pokud k tomu má dispozice, k obcházení Kongresu. V této souvislosti tak vyvstává otázka, zda by latinskoamerické země neměly přejít k parlamentní formě vlády, která by zřejmě více odpovídala pluralitě jejich společností. Odpověď na ni se pokusím najít v této studii.

Nejprve postihnu teoretickou debatu o výhodách a nevýhodách prezidencialismu a parlamentarismu v souvislosti s přechodem k demokracii a demokratickou konsolidací, poté klasifikuji postavení jednotlivých latinskoamerických prezidentů na základě jejich ústavních pravomocí, následně stručně nastíním vztah mezi exekutivou a legislativou

ve vybraných zemích a závěrem analyzují postoje latinskoamerických politických elit k reformě institucionálního rámce a perspektivou její realizace.

1 Teoretická východiska

Zkoumání institucí bylo až do 50. let 20. století v centru politologického bádání. Vědci se však především věnovali deskriptivnímu popisu součástí politického systému. Dominanci institucionálnímu přístupu v politických vědách učinil přítrž behaviourismus v 60. letech 20. století. K jeho návratu dochází až v 80. letech 20. století, kdy se objevuje tzv. nový institucionalismus. Ten se od „starého“ institucionalismu liší zejména pojetím institucí jakou souboru ustálených pravidel hry, která podporují nebo zabráňují určitému typu chování politických aktérů. Zabývají se jak formálními, tak i neformálními pravidly hry, a instituce vnímají jako proces.¹

Studie nových institucionalistů o latinskoamerických přechodech k demokracii nebo politických systémech se věnovaly zejména otázce, zda prezidentský systém vytváří příhodné podmínky pro demokratickou konsolidaci anebo ji naopak brzdí či je s ní dokonce neslučitelný. Tehdy prošel prezidencialismus výraznou kritikou, jak se pokusím ukázat níže rozbořením argumentů Juana José Linze a Artura Valenzuely, a převažující tezí se stalo, že „*democracie prezidentského typu může existovat pouze tam, kde se společenské a politické podmínky přiblíží severoamerické společnosti [USA]*“². Až na počátku 90. let 20. století se objevují argumenty na podporu prezidentského systému, které však taktéž zůstávají kritické k jeho latinskoamerické podobě. Zlomovým se stalo dílo Matthew Soberg Shugarta a Johna M. Careyho *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (1992). Společným znakem této skupiny vědců byl především odpor k vyzdvihování jedné formy vlády (parlamentarismu) nad jinou (prezidencialismus). Také poukazovali na to, že zastánci parlamentarismu neberou do úvahy různé formy prezidentského systému, zatímco u parlamentních systémů rozlišují jeho jednotlivé variace a uznávají, že ne každý typ parlamentního systému by byl vhodný pro latinskoamerické země. V neposlední řadě je znepokojoval fakt, že úspěšné prezidentské systémy jsou pokládány za výjimky a nejsou důkladněji analyzovány, aby se zjistilo, proč jsou tak stabilní (například USA nebo Kostarika).³

Mezi nimi se objevily i realistické přístupy střední cesty – zastánci poloprezidencialismu. Takoví, kteří si uvědomovali, jaké reformy jsou vůbec v latinskoamerickém prostředí životaschopné. Skloubení nejlepšího z obou dvou politických modelů pak považovali za nejvhodnější řešení latinskoamerických institucionálních problémů.

¹ LOWNDES, Vivien: *Institutionalism*. In: MARSH, David – STOKER, Gerry (edd.): *Theory and Methods in Political Science*. New York 2002, s. 90-91, 97-103.

² „...una democracia presidencialista sólo puede subsistir bajo condiciones sociales y políticas que se asemejen a aquellas de la sociedad norteamericana.“ THIBAUT, Bernhard: *Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina*. Arbeitspapier Nr. 6, Lateinamerikaforschung am Institut für politische Wissenschaft, Universität Heidelberg. Heidelberg 1993, s. 3.

³ Tamtéž, s. 11-12.

1.1 Kritika prezidencialismu

Juan J. Linz⁴ ve své kritice prezidentského systému nevychází z empirického výzkumu, ale spíše se zamýšlí nad logikou jeho fungování a možnými negativními důsledky pro stabilitu demokratické vlády. Jeho hypotézou je, že prezidentský systém je méně stabilní, protože neobsahuje mechanismy, které by dokázaly pružně řešit politické konflikty, které mohou vést až k pádu demokracie. Demokratická konsolidace je tak v podmínkách prezidentského systému obtížnější. J. J. Linz ale zdůrazňuje, že tato kritika neznamena, že každý prezidentský systém je nestabilní, zatímco každý parlamentní je stabilní. V mnohém záleží na společenských podmínkách, ve kterých daný systém funguje. Ty jsou ale podle něj ve většině zemí pro prezidentský systém nepříznivé.

Jeho kritika vychází ze dvou základních charakteristických rysů prezidentského systému:

- a) Dvojitá demokratická legitimita. Exekutiva a legislativa jsou voleny přímo občany nezávisle na sobě a tudíž obě si mohou nárokovat demokratickou legitimitu, čili že byly zvoleny vůlí lidu. Problém však nastává tehdy, když stejná vůle lidu zvolila zástupce reprezentující odlišné názory.
- b) Rigidnosti prezidentského systému. Ta se vztahuje k pevně stanovenému volebnímu období exekutivy a legislativy, kdy ani jeden nemůže předčasně ukončit činnost nebo změnit kompozici druhého, resp. jen ve výjimečných případech (například odvolání prezidenta).

Prezidencialismus už ze své podstaty v sobě obsahuje latentní konflikt, který může propuknout v době politické krize, ovšem již ne způsoby, které by ho vyřešily.⁵ Mezi exekutivou a legislativou nastává pat, který se může prodloužit až do voleb, ale také může vést k užití protiústavních prostředků. Naopak parlamentní systém obsahuje mechanismy k vyřešení politické krize: vyslovení důvěry a nedůvěry vládě, jmenování nového premiéra nebo svolání předčasných voleb.

Mimo tyto dva základní argumenty se podstatným jeví jeho pojetí vztahu mezi systémem politických stran a prezidentským systémem a charakter prezidentských voleb. Prezidentský systém funguje dobře tam, kde se vyvinul dvoustranický systém (USA), avšak v drtivě většině latinskoamerických zemí se ustavil vícestranický systém, který je navíc v některých případech vysoce fragmentovaný (Brazílie, Bolívie a další). Prezident tak stěží dosáhne většiny v Kongresu a snadněji dochází ke vzniku institucionálního patu.

Vícestranický systém je navíc podle něj důsledkem prezidentského systému a de facto slabého postavení Kongresu. Vzhledem k charakteru prezidentských voleb (vítěz bere vše) se často prezidenti domnívají, že reprezentují vůli celého národa, i když byli zvoleni

⁴ Následující nastínění Linzových postřehů vychází z jeho článku *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* v knize *The Failure of Presidential Democracy* (1994) editované J. J. Linzem a A. Valenzuelou.

⁵ Pokud některé ústavy tyto mechanismy zahrnují, jedná se podle něj o často obsírné a vysoce technické metody, které mají pochybnou demokratickou legitimitu.

pouze prostou většinou voličů. Navíc mají tendenci zdůrazňovat zejména v Latinské Americe, že stojí nad politickými stranami a nemají s nimi nic společného, což je umocněno v případě, kdy vyhraje politický outsider.⁶ Linz se tudíž ptá, jak se při takovém postoji prezidenta může vyvinout silný stranický systém.

Dále argumentuje, že politické strany v prezidentském systému nejsou zainteresovány na vládní politice, protože za ni nenesou odpovědnost. V Kongresu se tak budou snažit uplatnit především své partikulární a klientelistické zájmy a vládu budou spíše kritizovat než s ní spolupracovat. Zisk ze spolupráce by totiž šel na účet právě prezidenta, ale již ne politické strany (hra s nulovým součtem). Naopak parlamentní systém vyžaduje spolupráci mezi politickými stranami a podporuje snahu dosáhnout kompromisu. Strany se tak těžko mohou chovat destruktivně a pokud ano, jsou za to penalizovány buď ze strany vlády rozpuštěním parlamentu, nebo ve volbách voliči. Stabilita parlamentního systému může být posílena například zavedením konstruktivního vyjádření nedůvěry.

Na základě výše zmíněných argumentů doporučuje, aby latinskoamerické země přijaly parlamentní formu vlády. Na druhé straně přiznává, že latinskoamerické politické elity nejsou nakloněny k natolik radikální změně politických tradic a spíše se kloní k poloprezidentským řešením, což Linz považuje za přechodný stav na cestě k parlamentarismu.

V podobném duchu jako Linz pokračuje i Arturo Valenzuela,⁷ který předkládá důvody úspěchu prezidentského systému v USA a jeho propadu v Latinské Americe. Za podstatné faktory považuje funkční federalismus, respekt k moci soudní či civilní kontrolu vojenských složek, ale tím nejdůležitějším je zformování dvoustranického systému, jenž vede k vytvoření většinové vlády. Pluralitní charakter latinskoamerických společností se však odrazil ve zformování vícestranického systému nebo vnitřně rozděleného dvoustranického systému. Prezident tak pouze obtížně hledá většinovou podporu v Kongresu. A. Valenzuela tvrdí, že se jedná o systém dvojí menšiny: prezident vzhledem k tomu, že je zvolen přímo relativní většinou hlasů, nemá většinu ve společnosti, ale ani v Kongresu. Tato situace může vést ke krizi vládnutí a bez flexibilních nástrojů řešení i k jejímu nedemokratickému vyústění.

Parlamentní systém je tak podle něj pro latinskoamerické země vhodnější, protože obsahuje pružné mechanismy řešení politické krize, čímž snižuje pravděpodobnost pádu demokracie. Dále podporuje vytváření koalic mezi politickými stranami, a tak snadněji generuje parlamentní většiny. Domnívá se, že parlamentní systém v latinskoamerických zemích povede k větší disciplinovanosti a odpovědnosti politických stran.

⁶ Takový kandidát, který nemá vazbu na tradiční politické strany, kandiduje buď sám nebo si vytváří ad hoc politickou stranu pouze pro účel voleb. Po zvolení má větší tendenci vládnout nad politickými stranami a obcházet politické instituce. Příkladem může být Fernando Collor de Mello (1990–1992) v Brazílii, Alberto Fujimori (1992–2000) v Peru nebo Hugo Chávez (1998–současnost) ve Venezuele.

⁷ Stručně shrnutí Valenzuelových závěrů vychází ze syntézy několika článků: *Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*. (The Failure of Presidential Democracy, 1994), *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina* (Instituto Federal Electoral /Mexiko/, 1998) a *The Crisis of Presidentialism in Latin America* (Georgetown University /USA/, 1993).

1.2 Obrana prezidencialismu

Odpovědí na kritiku prezidentského systému byla kniha M. S. Shugarta a J. M. Careyho *Presidents and Assemblies*, kteří na jedné straně uznali její hlavní teze – rigidnost a problém dvojí demokratické legitimacy, ale zároveň se pokusili vyzdvihnout silné stránky prezidentského zřízení a poukázat na jeho různorodé formy.⁸

Celkově identifikovali čtyři výhody prezidentského systému nad parlamentním:

- a) Odpovědnost (accountability) zvoleného zástupce před občany. Ta je v prezidentském systému posílena přímou volbou hlavy vlády, která je nezávislá na měnící se podpoře v Kongresu. Naopak premiér v parlamentním systému je závislý na podpoře parlamentu. Často tak musí ustoupit ze svého programu, aby získal podporu jiných stranických subjektů, anebo dochází k pádu vlády a sestavení nové, kterou však voliči přímo nezvolili. V následujících volbách tak nemohou přímo určit toho, kdo byl zodpovědný za vládní politiku.
- b) Vysokou míru ztotožnění se s exekutivou (identifiability). V parlamentním systému je tato jistota vysoká v systémech dvoustranických, ale nízká ve vícestranických, kde voliči ovlivňují složení vlády pouze skrze stranické kandidátky. Na druhé straně v prezidentských systémech jsou vládní politika a její alternativy zosobněny v prezidentských kandidátech, čili voliči dopředu ví, koho a jakou politiku volí.
- c) Vzájemný dohled (mutual checks). Naprosté oddělení exekutivy a legislativy umožňuje, aby se tyto dvě větve navzájem lépe kontrolovaly. Bez hrozby pádu vlády se legislativa může svobodněji zabývat vládními návrhy a buď je schválit, nebo jim vytvořit skutečnou alternativu. Na druhé straně prezident může uplatnit právo veta bez toho, aby byla jeho pozice ohrožena. Kombinaci prezidentského a vícestranického systému a pravděpodobnost rozdělené vlády nespojují s „institucionální pastí“ nebo „nehybností“, spíše ji považují za situaci více nakloněnou hledání kompromisu.
- d) Prezident jako arbitr (an arbiter) stojící nad politickými stranami. Prezident může hrát roli moderátora při hledání shody v legislativě právě proto, že je nezávislý na Kongresu. Problémem však je, že je vázán na svou politickou stranu, čili není úplně nezávislý.

O pár let později M. S. Shugart spolu se Scottem Mainwaringem⁹ dále oslabili kritiku prezidentského systému a rozšířili spektrum jeho výhod. K odpovědnosti exekutivy a vysoké míře ztotožnění se s exekutivou přidali:

- a) Nezávislost Kongresu v zákonodárné činnosti, období argumentu M. S. Shugarta a J. M. Careyho o vzájemné kontrole. Vzhledem k tomu, že exekutiva není vázána na legislativu, poslanci a senátoři mohou nezávisle a do hloubky posuzovat návrhy

⁸ Následující shrnutí tezí M. S. Shugarta a J. M. Careyho pochází ze zmíněné knihy *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge, 1992).

⁹ Následující shrnutí argumentů vychází z článku M. S. Shugarta a Scotta Mainwaringa *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate* v knize *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge, 1997) editované výše zmíněnými autory.

zákonů. Tento fakt má pozitivní vliv na jejich výslednou podobu a legislativní opozice může podporovat hledání shody a zabránit přijetí „neuváženého“ zákona. Druhou stranou téhož však může být „institucionální past“ a „nehybnost“ v důsledku neexistence podpory pro návrhy exekutivy.

- b) Fixní mandáty jako záruka stability vlády. Parlamentní systém v rozvojových zemích, jejichž ekonomické a sociální podmínky jsou obtížné, by pravděpodobně vedl k častému střídání vlád, což by ohrožovalo stabilitu demokratické vlády. Rigidnost fixních mandátů může být podle nich omezena technickými opatřeními typu zkrácení volebního období legislativy (například na tři roky) nebo předčasných voleb exekutivy a legislativy za pevně stanovených podmínek (například většina poslanců nebo po rozpuštění legislativy exekutivou).
- c) Prezidentský systém zabraňuje majoritním tendencím (vítěz bere vše) na rozdíl od parlamentního systému westminsterského typu, který je typický pro parlamentní systémy mimo Evropu. Ve westminsterském typu demokracie legislativa v podstatě nepředstavuje účinnou brzdu exekutivě, když premiér v ní má většinu a navíc ji může rozpustit. Systém brzd a rovnováh v prezidentském systému naopak zabraňuje, aby došlo k tomu, že vítěz bere vše. Strana, která nezískala post prezidenta, může vyhrát většinu v Kongresu a blokovat politiku vlády.

1.3 Reforma prezidentských systémů

Mezi zastánci a kritiky prezidencialismu stojí podstatná skupina vědců, kteří se nepřiklánějí ani k jedné straně. I když uznávají neúspěch prezidentského systému v Latinské Americe, nejsou nakloněni k zavedení parlamentarismu. Mezi jinými se k nim řadí Giovanni Sartori,¹⁰ který stejně jako A. Valenzuela vidí úspěch prezidentského systému v USA v existenci dvoustranického systému. Na rozdíl od J. J. Linze a A. Valenzuely odmítá přechod k parlamentnímu systému a jako mnohem vhodnější se mu jeví poloprezidentský systém typu Páté francouzské republiky.

Důvodem je, že parlamentní systém funguje pouze tehdy, když v jeho rámci působí parlamentně způsobilé (parliamentary fit), čili soudržné, disciplinované a odpovědné politické strany. Pokud se takové politické strany v dané zemi nevyvinuly, hrozí sklouznutí k vládě „shromáždění“ (assemblée), neboli k atomizovanému a neovladatelnému systému, které zažily evropské země ve 20. a 30. letech 20. století. Vzhledem k tomu, že ve většině latinskoamerických zemí takové strany nejsou, se G. Sartori domnívá, že přechod k parlamentnímu systému by vystavil dané země chaosu.

Mnohem vhodnějším řešením je pro latinskoamerické země poloprezidentský systém, který se podle něj dokáže vyrovnat s problémem rozdělených vlád a zároveň nepředstavuje tak velký skok do neznáma. „[...] *přesun k poloprezidentskému systému dané zemi i nadále umožňuje fungovat v rámci toho, co zná, v dosahu zkušeností a znalostí, které*

¹⁰ Uvedené postřehy vychází ze Sartoriho článku *Neither Presidentialism Nor Parliamentarism* v již zmíněné knize *The Failure of Presidential Democracy* a díla *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků* (Praha, 2001).

má.¹¹ Sám přichází s konceptem alternujícího neboli střídavého prezidentského systému (alternative or intermittent presidential governments). Na rozdíl od prezidentského a parlamentního systému, které jsou založeny na jednom motoru (prezident nebo parlament), je tento model založený na systému dvou motorů (parlament a prezident). Ty ale nepracují zároveň jako ve francouzském modelu, ale po sobě a na základě metody cukru a biče.¹²

M. S. Shugart a J. M. Carey také považují poloprezidencialismus, resp. v jejich termínech premiérský prezidencialismus, za zásadní odpověď na kritiku čistého prezidentského systému.

- a) Rigidnost prezidencialismu odpadá díky závislosti premiéra na podpoře parlamentu. V situaci, kdy prezidentova strana nemá podporu v legislativě, prezident musí jmenovat takového premiéra, i z řad opozice, který by dokázal podporu získat (viz kohabitace Mitterand-Chirac). Dalším řešením je dát prezidentovi pravomoc rozpustit parlament a vyhlásit předčasné volby.
- b) Redukuje problém dvojí demokratické legitimacy a možného vzniku institucionální „pasti“. Prezident má větší zájem na udržení vládní koalice, protože jeho politika je na ní závislá, a proto je schopný činit ústupky.
- c) Premiér je účinnou brzdou případnému nástupu politického outsidera na post prezidenta.¹³

2 Klasifikace prezidentských systémů Argentiny, Brazílie, Chile a Mexika

Před nástupem debat o reformě institucionálního rámce ve vybraných zemích je třeba alespoň stručně analyzovat postavení prezidentů v politickém systému, jak účinné jsou brzdy a rovnováhy a jaký charakter má vládnutí v dané zemi. Následující klasifikace vychází z konceptu S. Mainwaringa a M. S. Shugarta, který určuje sílu prezidenta na základě jeho vlivu na legislativní proces. Podle něj síla prezidenta je dána interakcí jeho ústavních pravomocí a stranického vlivu, resp. kontroly nad vlastní politickou stranou.¹⁴

Legislativní pravomoci podle jejich charakteru dělí na proaktivní a reaktivní. Proaktivními míní takové, kterými může prezident prosadit změny (nové status quo) bez nutnosti nebo za velmi omezeného jednání s legislativou. Do této kategorie řadí pravomoc vydávat dekrety nebo výlučnou legislativní iniciativu ve specifických oblastech. Naopak takové pravomoci, kterými prezident brání legislativě prosadit změny, a tím hájí status

¹¹ SARTORI, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha 2001, s. 144.

¹² Prezident i parlament jsou voleni zároveň a na stejné volební období. Systém začíná fungovat jako parlamentní, který se v případě selhání mění v prezidentský jako forma trestu za neúspěch. Výsledkem by měla být větší odpovědnost politických stran, neboť ví, že když se tak nebudou chovat, dojde k degradaci role parlamentu v politickém systému.

¹³ SHUGART, Soberg Matthew – CAREY, John M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge 1992, s. 49–54.

¹⁴ MAINWARING, Scott – SHUGART, Matthew Soberg: *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*. In: MAINWARING, Scott – SHUGART, Matthew Soberg (edd.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge 1997, s. 40–41.

quo, označují za reaktivní. Nejběžnější formou takové pravomoci je právo veta.¹⁵ Ke zvláštním pravomocem, které posilují postavení prezidenta, ale nelze je jednoznačně zařadit do daného schématu, patří právo prezidenta určit naléhavost daného návrhu a donutit tak Kongres, aby záležitost projednával ve vymezeném krátkém období. A také pravomoc vyhlásit plebiscit, který je užíván obvykle v situacích, kdy legislativa přehlasuje prezidentské právo veta.

Srovnáním jednotlivých ústavních pravomocí¹⁶ vybraných latinskoamerických prezidentů lze učinit tento závěr: Nejsilnější postavení má prezident Chile, následovaný prezidentem Argentiny a Brazílie, naopak nejslabším se jeví prezident Mexika (viz Tabulka 1).

Tabulka č. 1: Srovnání síly prezidentů ve vztahu k legislativě

Síla prezidentave vztahu k legislativě	Příklady zemí	Legislativní pravomoci
Silné	Chile (1980) ^a	Pravomoc vydávat dekrety, výlučná legislativní iniciativa, právo veta, pravomoc označit návrhy legislativy za naléhavé, vyhlásit plebiscit
Reaktivní	Argentina (1994)	Silné právo veta, pravomoc vydávat dekrety nutnosti a naléhavosti
Proaktivní	Brazílie (1988)	Pravomoc vydávat dočasná provizorní opatření, výlučná legislativní iniciativa, pravomoc označit návrhy legislativy za naléhavé, slabé právo veta
Slabé	Mexiko (1917)	Slabé právo veta

Zdroj: Autorka na základě tabulky S. Mainwaringa a M. S. Shugarta. MAINWARING-SHUGART: c. d., s. 49.

^{a)} V Chile stále platí autoritářská ústava z roku 1980, nicméně se zde jedná o její současné podobě po četných ústavních reformách.

Pokud se podíváme na jednotlivé případy blíže, síla postavení chilského prezidenta je stále do značné míry určována autoritářskou ústavou z roku 1980, která byla ušita na míru generálovi Augustu Pinochetovi. V takovém politickém systému měl být prezident dominantní, moc zákonodárná spolu s mocí soudní měly hrát podřadnou roli. Dodržování této ústavy bylo jednou z podmínek paktu mezi autoritářskou elitou a demokratickou opozicí, proto její reforma byla pomalá a obtížná.

Chilský prezident tak má značné proaktivní a reaktivní pravomoci spolu s jinými, které jeho postavení ještě více posilují. Mezi proaktivní jednoznačně patří pravomoc vydávat dekrety se silou zákona. Ta je mírněna stanovením ústavy, že tato pravomoc by měla být prezidentovi delegována Kongresem, omezením délky účinnosti na jeden

¹⁵ Tamtéž, s. 41.

¹⁶ Následující informace, pokud není uvedeno jinak, vychází ze studia ústav vybraných zemí.

rok a vytyčením oblastí, na které se nevztahuje.¹⁷ Brzdou v tomto směru je prezidentovi Nejvyšší kontrolní úřad (Contraloría General de la República), který dohlíží, aby prezident nepřekročil vymezené limity. Prezident také může exkluzivně iniciovat legislativu v poměrně širokém okruhu otázek, což znamená, že Kongres může předložené návrhy buď jen přijmout, zmírnit nebo odmítnout.¹⁸

V této souvislosti je třeba připomenout jeho dominantní postavení v předkládání rozpočtu, které mu umožňuje zásadním způsobem ovlivňovat politické rozhodování v zemi. Kongres ho musí projednat do 60 dnů a nemůže změnit složku příjmů, může jen snížit jeho výdaje kromě mandatorních. Nemůže také přidat nový výdaj, který by byl pokryt ze státních peněz, ale může ho stanovit, pokud na něj najde prostředky jinde. V neposlední řadě posiluje prezidentovo postavení pravomoc označit návrh zákona za naléhavý, a tudíž daná komora Kongresu se musí k zákonu vyjádřit do 30 dnů. Prezident tím omezuje možnost Kongresu více prostudovat daný návrh, připomínkovat ho a zaujmout dobře uvážené stanovisko.

Prezident Chile také požívá velice silnou reaktivní pravomoc veta, které může být přehlasováno 2/3 přítomných členů obou komor Kongresu do 30 dnů. Vzhledem k tomu, že poměr zastupitelů středolevé vládnoucí koalice Concertación a opozičních stran pravice je zhruba 60 : 40, je přehlasování značně obtížné. Poslední z významných ústavních možností prezidenta, jak ovlivnit politickou situaci v zemi, je pravomoc vyhlásit plebiscit, který se vztahuje k otázkám reformy ústavy. Je vyhlášen za podmínky, že 2/3 všech poslanců a senátorů přehlasovaly prezidentovo veto a trvají na původní změně. Chilský prezident tak patří vůbec k nejsilnějším prezidentům latinskoamerického regionu.

Postavení prezidenta v Argentíně prošlo výraznou reformou v roce 1994, o níž více pohovořím v poslední kapitole. Postavení prezidenta vůči Kongresu je poměrně silné, a to především díky pravomoci vydávat dekrety a vetovat návrh zákona. Dekrety se vztahují pouze na výjimečné situace, a proto nesou označení dekrety nutnosti a naléhavosti (decretos de necesidad y urgencia), musí být spolupodepsány příslušným ministrem a předsedou kabinetu.¹⁹ Nejsilnější jeho pravomocí ve vztahu k legislativě je právo veta, proto ho lze spíše zařadit do kategorie reaktivní. Veto se vztahuje jak na zákon jako celek, tak i jeho část, a může být přehlasováno 2/3 obou komor Kongresu.

Naopak proaktivním se jeví prezident Brazílie, který jednak může vydávat tzv. dočasná provizorní opatření (medidas provisórias) se silou zákona a s platností po dobu 30 dnů. Měl by je vydávat pouze ve výjimečných případech, nicméně definice je ponechána na uvážení samotného prezidenta. Praxe je poté taková, že prezident trvale vydává a obnovuje dočasná opatření, pokud nedosáhne shody s Kongresem. Dále může exkluzivně

¹⁷ Pravomoc vydávat dekrety se nevztahuje na otázky týkající se národnosti, občanství, voleb, plebiscitu, ústavních záruk, organizace moci soudní, Kongresu, Ústavního soudu a Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹⁸ Exkluzivní iniciativa se vztahuje na změnu administrativního a politického členění země, finanční a rozpočtovou správu země a rozpočet. Dále na stanovení poplatků (daní), vytváření nových pracovních míst, uzavření úvěru, stanovení procedur kolektivního vyjednávání a změny norem sociálního zabezpečení.

¹⁹ Tato pravomoc se netýká trestního, daňového, volebního práva a regulace politických stran. Předseda kabinetu dekret předloží tzv. bikamerální stálé komoře, která ho následně přednese oběma komorám Kongresu. Ty mohou dekret upravit absolutní většinou hlasů.

iniciovat legislativu ve specifických oblastech, z nichž nejpodstatnější jsou otázky týkající se ozbrojených sil.²⁰ Tuto skutečnost lze dobře pochopit v intencích snahy dosáhnout úspěšné konsolidace demokracie, pro kterou je nutné podřídit armádu civilní kontrole. Prezident tak může představovat jednu z mála institucí, ke které mají armádní činitelé respekt. Brazilská hlava státu také může stejně jako prezident v Chile označit legislativní návrh za naléhavý a Kongres musí návrh zákona projednat do 45 dnů. Pokud jde o reaktivní pravomoci, ústava dává prezidentovi pravomoc veta. To je ale oproti výše zmíněným slabší, protože může být přehlasováno absolutní většinou poslanců a senátorů.

Vůbec nejslabší ústavní pravomoci ve vztahu k legislativě má mexický prezident, který dlouhodobě patřil k nejsilnějším prezidentům v regionu. V období demokratizace autoritářského režimu Institucionálně revoluční strany (PRI, Partido Revolucionario Institucional)²¹ a konsolidace demokracie po roce 2000 se ukázalo, že tato síla vyplývala z hegemonického postavení PRI a absolutní kontroly prezidenta nad vládnoucí stranou.

Jakmile nastala svobodná soutěž mezi politickými stranami, bylo patrné, že mexický prezident je de facto velmi slabým bez výraznějších možností prosazovat svou vládní agendu. Prezident může iniciovat legislativu, ale nemá monopol v určité specifické oblasti, ani rozpočtu, stejně tak Mexiko nemá právně zakotveno možnost konání plebiscitu. Jedinou pravomocí, kterou prezident markantněji ovlivňuje politický proces, je pravomoc veta, ale i ta je silně omezena. Prezident může vetovat pouze federální zákony, a to do deseti dnů, jeho veto může být přehlasováno 2/3 přítomných poslanců a senátorů. Veto se tak na první pohled jeví jako silné, až na to, že se netýká návrhů, které spadají do výlučné pravomoci Poslanecké sněmovny, Senátu, Stálé komise (Comisión Permanente)²² a Kongresu jako celku, čili se nevztahuje na většinu zákonů. Na rozdíl od výše zmíněných ústav jsou pravomoci mexického Kongresu poměrně široké a to, že je dlouhodobě nevyužíval, bylo dáno existencí autoritářského režimu.

3 Problémy institucionálního rámce

Lze říci, že hlavní problém demokratické konsolidace v zemích Latinské Ameriky se týká schopnosti vlád vládnout efektivně (governabilidad), ale zároveň na základě konsensu všech společenských a politických skupin. To, co chybí zemím Latinské Ameriky na rozdíl od USA, jsou brzdy a rovnováhy v podobě skutečně nezávislého Kongresu, respektované moci soudní či decentralizace, a to i ve státech s federálním uspořádáním.²³ Za nejvýznamnější problém je však všemi výše zmíněnými autory považována kombinace

²⁰ Ozbrojené síly jsou přímo podřízené prezidentovi, pouze on může měnit počet ozbrojených jednotek a iniciovat armádní zákony. Ostatní iniciativy se vztahují k vytváření veřejných úřadů a funkcí, organizaci státní správy a soudnictví, daňovým a rozpočtovým záležitostem, veřejným službám, správním úředníkům teritorii, vytváření ministerstev a veřejných správních agentur.

²¹ Období demokratizace odpovídá létům 1994 až 2000, ale může být různými autory stanoveno jinak.

²² Stálá komise se ustavuje tehdy, kdy nezasedá Kongres.

²³ Podrobnější srovnání politického systému USA se zeměmi Latinské Ameriky lze najít v článku Artura VALENZUELY *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina* [Instituto Federal Electoral (Mexiko), 1998].

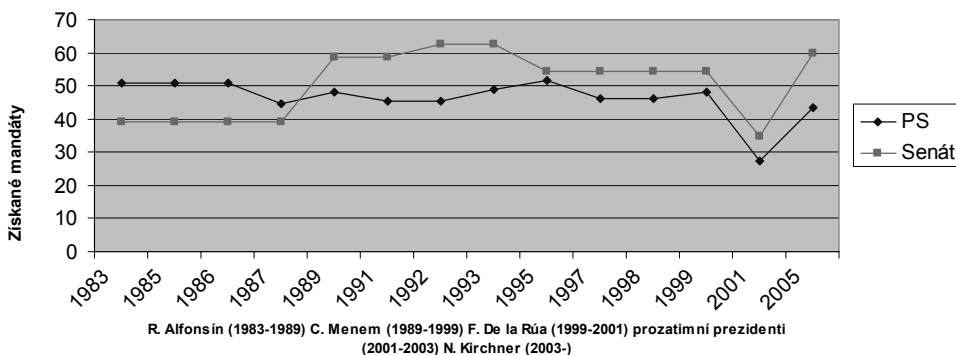
vícestranického systému, v případě Brazílie fragmentovaného, a prezidentského systému. Prezidentova strana tak často nemá většinu v Kongresu a prezident musí pro své návrhy hledat podporu i u jiných politických stran, což se ukazuje jako obtížné vzhledem k tomu, že politická kultura není zvyklá na hledání dohody. Výsledkem je institucionální pat mezi legislativou a exekutivou, který buď vede k nehybnosti a zastavení prosazování sporné legislativy (většinou se jedná o významné zákony) nebo k obcházení Kongresu prezidentem pomocí dekretů.

Právě obtížnému soužití prezidencialismu a vícestranického systému byly z velké míry přičítány pády demokracie v jižní Americe v 60. a 70. letech 20. století, konkrétně v Brazílii v roce 1964 a v Chile v roce 1973. V současnosti je rozdělená vláda poměrně častá, výjimkou ve studovaných případech je Chile (od roku 1989) a Argentina za Carlose Menema (1989–1999). Nyní se zaměřím na krátký rozbor jednotlivých zemí.

První demokratická vláda Raúla Alfonsína za Radikální občanskou unii (UCR, Unión Cívica Radical) v Argentině (1983–1989) patřila k rozděleným, protože UCR sice měla absolutní většinu v Poslanecké sněmovně (PS), ale nedosáhla nadpoloviční většiny v Senátu (viz Graf 1). Po prohraných legislativních volbách v roce 1987, ve kterých UCR ztratila většinu v PS, Alfonsín přikročil k vydávání dekretů nutnosti a naléhavosti, což lze chápat jako reakci na chybějící podporu v Kongresu.²⁴

Graf č. 1:

Argentina: vývoj zastoupení vládnoucí strany v Kongresu (1983 – současnost)



Zdroj: Vypracováno autorkou na základě dat z Observatorio Electoral Latinoamericano a Political Database of Americas.

²⁴ Před Alfonsínem byla tato pravomoc málo využívaná a v letech 1853 až 1983 jich bylo vydáno pouze 20. Samotný R. Alfonsín jich zavedl deset. MORGENSTERN, Scott – MANZETTI, Luigi: *Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina*. In: MAINWARING, Scott – WELNA, Christopher (edd.): *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford 2003, s. 157.

V této praxi pokračoval i následující prezident C. Menem, i když disponoval většinou v obou komorách Kongresu díky koalici Strany spravedlnosti (PJ, Partido Justicialista) s menšími stranami a měl v područí Nejvyšší soud, který mu vydávání dekretů ospravedlňoval.²⁵ Vydávání dekretů nutnosti a naléhavosti se tak stalo běžným nástrojem vládní politiky. Pozice Menema byla posílena dočasnou delegací legislativních pravomocí Kongresem v důsledku ekonomické a sociální krize, do které se země dostala na konci Alfonsínova období. Rámec vymezený Kongresem C. Menem obvykle překračoval, a místo aby dekret předal ke schválení Kongresu, ho obnovoval. Během jeho vlády došlo i ke zvýšení užívání prezidentského veta.²⁶

Ana María Mustapic shrnuje, že „absolutní“ nadřazenost exekutivy nad legislativou během Menemovy vlády byla dána jednak institucionálním nastavením, vlivem, který měl prezident ve své politické straně, existenci de facto dvoustranického systému a krizovými situacemi, kterými Argentina prošla. V době výjimečné situace prezident získal významné pravomoci (viz výše), ale samotné její vypuknutí pomohlo prezidentovi získat většinu i pro kroky, které by jinak legislativa zřejmě odmítla. S vládou tvrdé ruky tak bylo spojováno řešení krizových situací, které jinak mohly ohrozit demokratickou konsolidaci.²⁷ Nicméně již tato nadřazenost oslabovala brzdy a rovnováhy systému, a tím i samotný proces konsolidace demokracie.

Obcházení Kongresu je běžnou praktikou i v Brazílii, kde značné problémy způsobuje existence fragmentovaného stranického systému. Ten neumožňuje, aby prezidentova strana získala většinu v Kongresu (viz Graf 2), a prezident musí vytvářet široké koalice, které jsou ovšem vysoce nestabilní. Jejich utvoření závisí v první řadě na tom, zda se exekutiva a legislativa alespoň rámcově shodují na směřování a vývoji země. Pokud chybí toto základní přiblížení, nastane pat mezi exekutivou a legislativou, tak jak k tomu došlo v případě prezidenta Fernanda Collora de Mella (1990–1992). Jeho absolutně odlišné představy a plány spolu s nadstranickým vedením politiky a absencí jednání s Kongresem vedly v roce 1992 k jeho odvolání.

Brazilský prezident může využít několika nástrojů k získání podpory pro svou politiku, které mají obvykle neformální charakter. Jednou z cest je začlenit zástupce jiných stran do vládního kabinetu, což ale není tak účinné vzhledem k tomu, že poslanci a senátoři jsou vázáni více na stát, za který byli zvoleni, než na svou vlastní stranu. Proto typickým

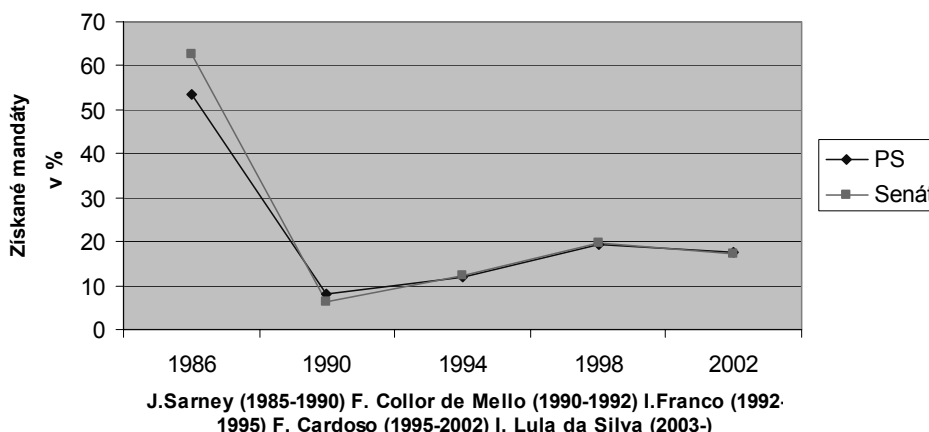
²⁵ V roce 1990 Nejvyšší soud v tzv. případě Peralta znemožnil Kongresu jednoduše zrušit prezidentovy dekrety. Kongres musel přijmout zákon, který by anuloval dekret, a pokud prezident zákon vetoval, Kongres musel dosáhnout ⅔ většiny, aby veto přehlasoval. V prvním Menemově období byl Kongres schopný zrušit pouze tři dekrety a jeden částečně z celkových 336. JONES, Mark P.: *Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995*. In: MAINWARING, Scott – SHUGART, Matthew Soberg (edd.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge 1997, s. 286.

²⁶ Jednalo se o tzv. zákon o reformě státu (State Reform Law), který umožnil prezidentovi ihned privatizovat 32 státních podniků, a zákon o hospodářské nouzi (Economic Emergency Law), který dovolil prezidentovi měnit rozpočet, snižovat podpory pro průmyslové podniky, zasahovat do systému daní, zákonů pro vstup zahraničního kapitálu na trh či reformovat systém sociálního zabezpečení. MORGENSTERN – MANZETTI: c. d., s. 158–159.

²⁷ MUSTAPIC, Ana María: *Oscillating Relations: Presidents and Congress in Argentina*. In: MORGENSTERN, Scott – NACIF, Benito (edd.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge 2002, s. 25–40.

prostředkem, jak získat podporu pro vládní návrhy, je klientelismus. Prezident často nabízí různé pozice ve státní správě nebo státních podnicích, prostředky pro rozvoj států či samosprávy jako formu „úplatku“. Vzniklé koalice jsou však nestabilní, a to v důsledku nízké míry disciplíny a loajality poslanců a senátorů. Prezident se na ně do budoucna nemůže spolehnout, a to ani na členy své vlastní strany. Stranický vliv a kontrola jsou u brazilských prezidentů nízké a jak podotýká S. Mainwaring, vztahy mezi exekutivou a legislativou jsou proto méně předvídatelné.²⁸

Graf č. 2: Brazílie: vývoj zastoupení vládnoucí strany v Kongresu (1986–2002)



Zdroj: Vypracováno autorkou na základě dat z Observatorio Electoral Latinoamericano a Political Database of Americas.

Prezidenti tak raději Kongres obcházejí vydáváním dočasných provizorních opatření a prováděcích nařízení zákona, jejichž užívání má stoupající tendenci.²⁹ Jejich zavedení v ústavě 1988 však mělo opačný účel. Mělo nahradit nadměrné vydávání dekretů vojenskou vládou, a proto bylo omezeno na vyjimečné situace a navíc bylo podřízeno kontrole

²⁸ Na příkladech prezidenta José Sarneye a F. Collor de Mella se ukázalo, že podpora prezidenta v Kongresu se také odráží od jeho popularity u veřejnosti. V dobách, kdy oba dva byli velmi populární, podpora v Kongresu byla vysoká. Jakmile však začala obliba klesat, z původní koalice postupně odpadaly jednotlivé strany. To samé nastalo v období zahájení kampaně pro prezidentské volby. MAINWARING, Scott: *Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*. In: MAINWARING, Scott - SHUGART, Matthew Soberg (edd.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge 1997, s. 80–82.

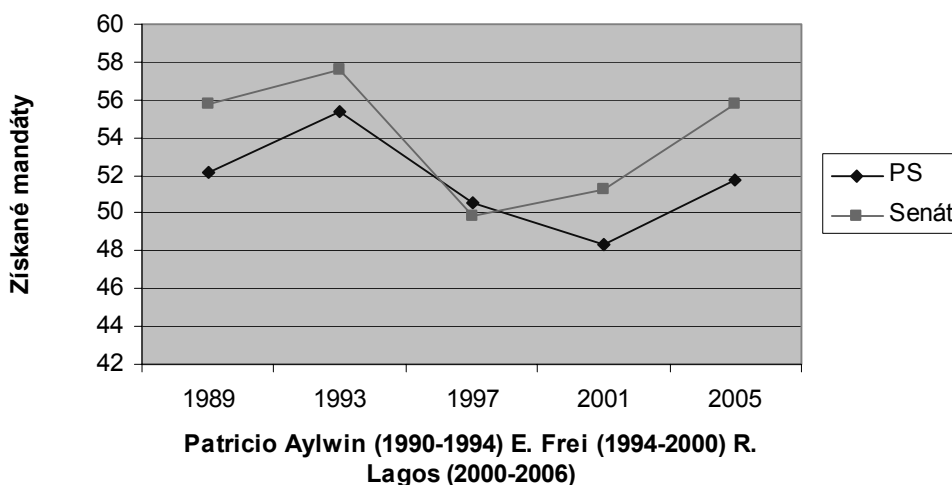
²⁹ J. Sarney v letech 1985–1988 vydal 209 dekretů, v letech 1988–1990 147 provizorních opatření, F. Collor de Mello (1990–1992) 157, Itamar Franco (1992–1995) 508 a Fernando Henrique Cardoso v období 1995–1999 3372. PESSANHA, Charles: *Poder legislativo del Ejecutivo en Brasil: decreto-ley y medida provisoria, 1965–1999*. In: CHERESKY, Isidoro - POUSEDELA, Inés (edd.): *Política e instituciones en las nuevas democracias latino-americanas*. Buenos Aires 2001, s. 124.

Kongresu. Nicméně Charles Pessanha dodává, že brazilský Kongres na své pravomoci v tomto směru rezignoval.³⁰

Chilský případ se od ostatních odlišuje tím, že od přechodu k demokracii v roce 1989 vládne v zemi koalice Concertación³¹, tedy prezidenti mohou počítat s většinou v legislativě (viz Graf 3). Její vláda je však omezena dohodami s autoritářskou elitou, silnou pravicovou opozicí³², i tím, že ona sama je koalicí. To vedlo k tomu, že se v Chile vyvinula tzv. demokracie dohod (democracia de consensos), a to v rámci prezidentského systému. Lze to vysvětlit zejména obavou z návratu autoritářského režimu a dlouhým zachováním autoritářských enkláv, které se začaly odbourávat teprve v posledních letech. Na druhou stranu dohody zabránily základním politickým, společenským a ekonomickým reformám v oblasti porušování lidských práv, decentralizaci státní správy nebo úpravy neoliberálního ekonomického modelu.³³

Graf č. 3:

Chile: vývoj zastoupení vládnoucí koalice Concertación v Kongresu (1989 – současnost)



Zdroj: Vypracováno autorkou na základě dat z Observatorio Electoral Latinoamericano a Political Database of Americas.

³⁰ Tamtéž, s. 125.

³¹ Hlavní opoziční síla vůči Pinochetovu režimu, jejíž dominantními silami jsou Křesťansko demokratická strana (PDC, Partido Demócrata Cristiano) a Socialistická strana (PS, Partido Socialista).

³² Nezávislá demokratická unie (UDI, Unión Demócrata Independiente) a Národní obnova (RN, Renovación Nacional).

³³ GARRETÓN, Manuel Antonio: *La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy*. In: LÁNZARO, Jorge (ed): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires 2001, s. 196-197.

Chile je zajímavé v tom směru, že z porovnávaných případů pravomoci chilského prezidenta patří k nejsilnějším, avšak vztahy mezi exekutivou a legislativou jsou charakterizované spíše spoluprací než konfliktem. Přetrvání tohoto konsenzuálního modelu však v mnohém závisí na udržení dobrých volebních výsledků Concertación, neboť není jasné, jak by se prezident choval, pokud by koalice neměla většinu v Kongresu nebo kdyby se rozpadla.³⁴

Vztahy mezi exekutivou a legislativou v Mexiku se dlouhodobě vyznačovaly značnou jednotou a hovořilo se o tzv. hyperprezidencialismu. Dominantní postavení prezidenta v politickém systému vyplývalo z několika jeho specifik. Prezident stál v čele hegemonické vládnoucí strany (PRI), která byla vysoce disciplinovaná. PRI měla většinu v obou komorách Kongresu, moc soudní byla podřízena exekutivě, prezident měl výrazný vliv na ekonomiku skrze kontrolu centrální banky a přímo spravoval hlavní město.³⁵ Zároveň požíval pravomocí, jež se označují jako tzv. mimoústavní pravomocí (poderes metaconstitucionales). Ty nebyly zakotveny v ústavě a vyplývaly z autoritářské vlády.³⁶ Mexický prezident tak měl de facto pozici „absolutního monarchy“, která byla omezena jen šestiletým funkčním obdobím a zákazem znovuzvolení.

Tato situace převládala v Mexiku až do přelomu 80. a 90. let 20. století, kdy nejprve dochází k liberalizaci a poté k demokratizaci autoritářského režimu. PRI v parlamentních volbách v roce 1988 ztratila dvoutřetinovou většinu v PS, poté byly přijaty reformy, které postupně omezily postavení hegemonické strany ve volebním procesu a redukovaly pravomocí prezidenta.³⁷ V parlamentních volbách v roce 1997, které se konaly na základě nových plně demokratických pravidel z roku 1996, PRI ztratila nadpoloviční většinu v PS a 2/3 většinu v Senátu. Nastalo období tzv. rozdělené vlády, jež pokračuje i během mandátu prvního demokraticky zvoleného prezidenta Vicenta Foxe (od roku 2000). Legislativě dominují tři silné strany – PRI, Strana národní akce (PAN, Partido Acción Nacional) a Strana demokratické revoluce (PRD, Partido de la Revolución Democrática), z nichž žádná nemá většinu (viz Graf 4).

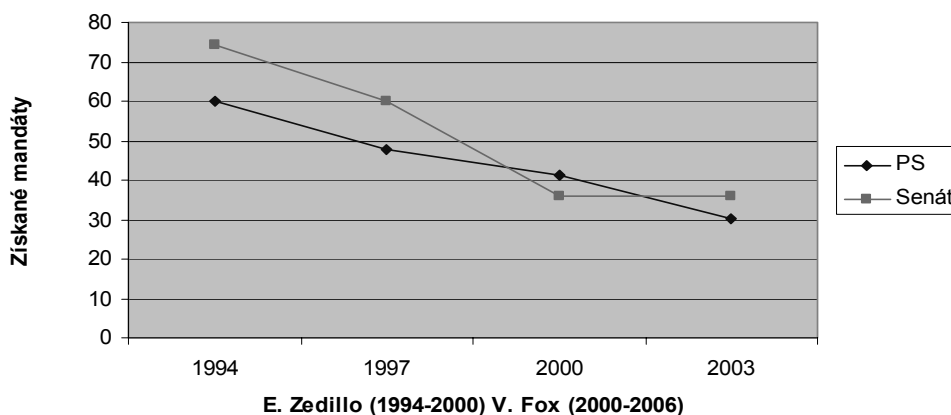
³⁴ SIAVELIS, Peter M.: *Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile*. In: MORGENSTERN, Scott - NACIF, Benito (edd.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge 2002, s. 107–110.

³⁵ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús: *El fin de la siesta constitucional*. In: AMPARO CASAR, María-MARVÁN, Ignacio (edd.): *Gobernar sin mayoría. México 1867–1997*. México, D. F. 2002, s. 382–383.

³⁶ Jedná se o pravomoc jmenovat svého nástupce, kandidáty na guvernéry, senátory, poslance nebo primátory. CARPINZO, Jorge: *El Presidentialismo mexicano*. México, D. F. 2003, s. 191.

³⁷ Na prvním místě jde o ustavení tělesa pro kontrolu voleb (Instituto Federal Electoral, IFE) v roce 1990, které se postupně osamostatňovalo. Dále o sérii volebních reforem, které zvyšovaly zastoupení ostatních politických stran v Kongresu a transparentnost voleb. V 90. letech 20. století získala autonomii centrální banka, jmenování soudců Nejvyššího soudu podléhá schválení Senátu a volební reformou z roku 1996 je přímo volen i primátor hlavního města.

Graf č. 4: Mexiko: vývoj zastoupení vládnoucí strany v Kongresu (1994–2003)



Zdroj: Vypracováno autorkou na základě dat z Observatorio Electoral Latinoamericano a Political Database of Americas.

První demokratická léta poznamenal spíše konflikt než spolupráce mezi exekutivou a legislativou, což bylo zapříčiněno nejen tím, že prezident neměl v Kongresu většinu, ale i samotným politickým stylem V. Foxe. Vzhledem k jeho technokratickému stylu si obtížně zvykal na to, že musí hledat podporu u politických stran, a dokázal si odcizit i část své vlastní strany. V nátlaku na Kongres často apeloval na veřejné mínění. Výkonnost vlády tak byla od počátku ztížena, což se projevilo při projednávání významných zákonů.³⁸

Problematický vztah mezi exekutivou a legislativou se odráží i na veřejnosti, která zaujala nedůvěřivý postoj k institucím a obecně je z výsledků demokracie spíše zklamána. Zjednodušeně řečeno občané nedostali to, co očekávali. S ustavením demokracie jim bylo zejména slíbeno zlepšení jejich životního standardu a snížení sociálních rozdílů. Ve skutečnosti však demokratické období přineslo pravý opak. Mimo jiné je to částečně zapříčiněno buď nedohodou mezi exekutivou a legislativou, nebo naopak snahou po dosažení co největší shody, která tak obchází kontroverzní otázky.

³⁸ V letech 2000–2003 například neprošla prezidentova iniciativa o zvýšení daní z přidané hodnoty nebo návrh zákona o právech a kultuře domorodého obyvatelstva. Byly také blokovány iniciativy, které by vedly k privatizaci PEMEX (státní ropná společnost). Na neúspěšné administrativě Foxe se také podílely i vnější faktory. Například stagnace mexické ekonomiky byla částečně zapříčiněna recesí americké ekonomiky po 11. září 2001. Zvýšení bezpečnostních opatření USA zabránilo i uzavření dohody o volném pohybu osob mezi USA a Mexikem. CRESPO, José Antonio: *The Party System and Democratic Governance in México*. In: Mexico Project of the CSIS Americas Program, <http://csis.org/americas/pubs/ppCrespo.pdf> (25. 4. 2004), s. 21.

4 Debaty o změně institucionálního rámce, návrhy a jejich (ne)realizace

Debatě o reformě institucí a vztahů mezi nimi se zatím nevyhnula žádná ze zkoumaných zemí. Argentina, Chile a Brazílie se k těmto debatám dostaly již v 80. letech 20. století, zatímco v Mexiku se daná problematika objevila teprve nedávno vzhledem k pozdějšímu přechodu k demokracii. Většina návrhů zůstala v rovině teoretické a nikdy se nerealizovala, výjimku tvoří pouze některé návrhy (například v Argentině). Radikální přechod k parlamentní formě vlády byl zavrhnut především z důvodu chybějící tradice.³⁹

V Argentině a Brazílii byly po přechodu k demokracii ustaveny komise, které se měly zabývat problematikou institucionálního rámce. Raúl Alfonsín dal podnět ke vzniku *Rady pro konsolidaci demokracie (Consejo para la Consolidación de la Democracia)* v roce 1985, v jejímž čele stanul Carlos Santiago Nino. José Sarney v Brazílii zase vytvořil *Komisi Afonsa Arinose (Comissão Afonso Arinos)*, jíž předsedal bývalý ministr zahraničí Afonso Arinos a jejíž doporučení měla sloužit jako podklad pro vypracování nové ústavy. Ta vešla v platnost v roce 1988, ale bez jasné zmínky o formě vlády, o které rozhodlo až referendum v roce 1993.⁴⁰

4.1 Argentina

V letech 1986 a 1987⁴¹ argentinská Rada představila své návrhy, které měly vést k celkové proměně podoby klíčových státních institucí a na prvním místě prezidenta. Rada označila prezidentský systém za jeden z hlavních zdrojů politické nestability v zemi a hlavní výtky odpovídaly argumentům J. J. Linze proti prezidentskému systému.⁴²

Změna měla spočívat v zavedení poloprezidentského systému po vzoru Páté francouzské republiky. Prezident měl být přímo volen občany volebním systémem absolutní většiny a setrval by ve funkci čtyři roky. Prezident by jmenoval premiéra, který by byl zároveň odpovědný Kongresu, jenž by mu mohl vyjádřit nedůvěru. Jednalo by se o konstruktivní vyjádření nedůvěry, čili většina poslanců by musela vybrat a schválit nového premiéra. Prezident by za těchto okolností mohl PS rozpustit a vyhlásit předčasné volby. Došlo by k proměně Senátu, který by fungoval jako revizní komora a zastupitel zájmů

³⁹ Výjimku představují Chile, které zažilo období parlamentní republiky v letech 1891–1925, a Brazílie v letech 1961–1962. Na oba pokusy se však vzpomíná spíše negativně a jejich neúspěch vedl k obnovení prezidentského systému jako záruky stability. SMITH: c. d., s. 147.

⁴⁰ THIBAUT: c. d., s. 15.

⁴¹ V roce 1986 byl předložen tzv. Dictamen preliminar (Předběžný posudek) a v roce 1987 tzv. Segundo dictamen (Druhý posudek).

⁴² Výkon vlády byl příliš závislý na charakteru osoby prezidenta, exekutiva měla na svých bedrech nadměrné množství úkolů a starostí, které nemohla uspokojivě zvládnout, systém byl značně nepružný, což mělo negativní důsledky, pokud došlo k politické krizi v zemi, a model nepodporoval snahu o spolupráci mezi exekutivou a legislativou. SERNA DE LA GARZA, José María: *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México, D. F. 1998, s. 115.

provincií. Součástí reformy byly i garance nezávislosti moci soudní a posílení federativního uspořádání země.⁴³

Návrhy Rady doplatily na pokles popularity UCR na konci mandátu R. Alfonsína v důsledku neúspěchu ekonomického Plánu Austral a následném vypuknutí hyperinflace a zhoršení sociální situace. Část UCR se poté od prezidenta odklonila a druhá nejsilnější strana PJ s vidinou zisku prezidentské funkce odmítla o reformě jednat. Samotný R. Alfonsín pod tlakem obtížné situace odstoupil z postu prezidenta šest měsíců před řádným ukončením mandátu.

Návrat k debatě o reformě ústavy nastal v roce 1993, kdy se chýlil ke konci prezidentský mandát C. Menema (PJ). Reforma byla motivována čistě politickými zájmy, kdy C. Menem hledal způsob, jak zrušit zákaz znovuzvolení, aby mohl kandidovat ve volbách v roce 1995. Argumentoval tím, že jedině tak může pokračovat proces strukturálních reforem, privatizace a udržení inflace pod kontrolou.⁴⁴

Pro prosazení reformy však potřeboval získat na svou stranu UCR, protože jen tak mohl disponovat dvoutřetinovou většinou pro schválení reformy v Kongresu. UCR však prosazovala prvky, které by prezidentský systém oslabily, případně by vedly k jeho úplnému zrušení. Různé faktory ale zvýhodňovaly pozici C. Menema. Jednak mohl argumentovat úspěchem PJ v legislativních volbách v roce 1993 a svou vysokou popularitou u obyvatelstva. Jako formu nátlaku využil i svou pravomoc vyhlásit plebiscit o reformě ústavy, který by vyzněl v jeho prospěch. A v neposlední řadě jeho jediný seriózní partner ve vyjednávání – UCR – byla v otázce znovuzvolení nejednotná.⁴⁵ Na druhé straně C. Menem byl v časové tísní, jelikož chtěl být znovuzvolen v roce 1995.

UCR byla rozdělená v názoru, zda jednat s Menemem. Část křídla reprezentovaná předsedou R. Alfonsínem se domnívala, že pokud nebudou s Menemem jednat, ztratí vliv nad podobou reformy, jelikož Menem je natolik silný a u veřejnosti populární, že si znovuzvolení prosadí. Proto se R. Alfonsín pustil do tajných jednání s Menemem se záměrem dohodnout se alespoň na částečných omezeních prezidentské moci a posílení systému brzd a rovnováh.

Výsledná dohoda o změně ústavy, tzv. *Pacto de Olivos*, byla podepsána 14. listopadu 1993. UCR připustila znovuzvolení Menema a přímou volbu,⁴⁶ zatímco Menem přijal návrhy, které vedly k omezení moci prezidenta. Na prvním místě se jednalo o zavedení nové pozice předsedy kabinetu, odpovědného jak prezidentovi, tak Kongresu, dále o zkrácení délky mandátu prezidenta ze šesti na čtyři roky, prodloužení doby řádného zasedání Kongresu a omezení vydávání dekretů nutnosti a naléhavosti. Menem skutečně v následujícím volebním období jejich počet snížil. Dohodli se i na zavedení přímé

⁴³ NEGRETTO, Gabriel L.: *Constitution-Making and Institutional Design. The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994*. Příspěvek prezentovaný na setkání Latin American Studies Association, 24.–26. září 1998, Chicago, s. 14–15.

⁴⁴ Tamtéž, s. 17.

⁴⁵ JONES: c. d., s. 291.

⁴⁶ Podle ústavy z roku 1853 byl prezident volen kolegiem volitelů jako v USA.

volby primátora Buenos Aires, který byl do té doby jmenován prezidentem, a na posílení nezávislosti moci soudní.⁴⁷

Pakt mezi Menemem a Alfonsínem měl negativní dopad na UCR a vedl k rozkolu ve straně, neboť Alfonsín jednal za zády strany a navíc s „úhlavním nepřitelem“. Alfonsín i Menem museli proto přesvědčit, že reforma ústavy je nutná. 1. prosince 1993 uzavřeli druhou dohodu, ve které upřesnili návrhy z Pacto de Olivos. Podle ní pravomoci předsedy kabinetu mu deleguje prezident a vztahují se pouze na koordinaci administrativy. Předsedu sice jmenuje prezident, ale Kongres mu může vyslovit nedůvěru absolutní většinou hlasů. I když prezident nemá většinu v Kongresu, neovlivní to jeho výběr, neboť může jmenovat koho chce, nebo nemusí jmenovat nikoho. Dále byli formálně zavedeny do ústavy tradiční pravomoci prezidenta: veto, možnost delegování pravomocí na exekutivu a vydávání dekretů nutnosti a naléhavosti. Delegace legislativních pravomocí byla omezena pouze na výjimečné situace a podléhala pevně stanovenému časovému rámci. Vydávání dekretů podle reformy muselo od té doby podléhat schválení zvláštní Bikamerální stálé komise a být podepsáno předsedou kabinetu a příslušným ministrem. „Druhou“ dohodu pak schválil ústřední výbor UCR. Konečná podoba pak byla doladěna v třetí dohodě mezi Menemem a Alfonsínem z 13. prosince 1993, která již obsahovala tzv. zárodek základní dohody, o které potom hlasovalo ústavodárné shromáždění. Byla potvrzena role prezidenta jako předsedy vlády, ale i státní správy. Menem se totiž obával, aby nepřepustil příliš mnoho pravomocí předsedovi kabinetu, který dostal na starost koordinaci exekutivy a státní správy. Také byl upřesněn systém pro volbu prezidenta.⁴⁸

Návrhy reformy schválily obě komory Kongresu. V dubnu 1994 se konaly volby do ústavodárného shromáždění, ve kterých PJ získala 37,7 %, UCR 20 % a třetí zůstala s 12 % hlasů nová středolevá koalice Velká fronta (Frente Grande, FG).⁴⁹ Model politického systému přijatý v dohodách byl bez výrazných změn schválen, nicméně sblížení UCR a FG vedlo k doplnění ústavy o kontrolní mechanismy a prostředky umožňující větší účast voličů v politickém životě. Vysoká míra spolupráce však existovala mezi všemi zastoupenými stranami, takže i strany, které nejprve byly proti dohodám mezi Alfonsínem a Menemem jako FG, nakonec novou ústavu podpořily, a to 22. srpna 1994.⁵⁰

Reforma ústavního rámce nezpůsobila radikální proměnu prezidentského systému. I když byla zavedena pozice předsedy kabinetu, nejedná se o přechod k poloprezidentské

⁴⁷ Mezi další body dohody patřily posílení kontrolních institucí, nový federální model a regionální integrace. *Pacto de Olivos*. In: El Secretario Jurídico, legislación complementaria, <http://secretjuridic.ww5.50megs.com/leyes/pactos/Pacto%20de%20Olivos.htm> (7. 12. 2005)

⁴⁸ Jedná se o volební systém absolutní většiny se sníženým prahem na 45 % nebo 40 %, pokud má vítězný kandidát 10% náskok před druhým kandidátem. NEGRETTO: c. d., s. 24–25. *Constitución nacional de la República Argentina de 1994*. In: Bases de Datos Políticos de las Américas (Georgetown University), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html> (9. 10. 2005)

⁴⁹ NOVARRO, Marcos: *El Presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia*. In: CHERESKY, Isidoro – POUADELA, Inés (edd.): *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires 2001, s. 65.

⁵⁰ Jednalo se o ustavení Nejvyššího kontrolního úřadu (Auditoría General de la Nación), státního zastupitelství (Ministerio Público), ombudsmana (Defensor del Pueblo) a zavedení referenda, lidové iniciativy a ochrany práv spotřebitele. Tamtéž, s. 65–66.

formě vlády, neboť předseda kabinetu je plně závislý na prezidentovi, kterému ulehčuje vládnutí. Jeho starostí je koordinace činnosti exekutivy a státní správy a usnadňování komunikace mezi exekutivou a legislativou. M. Novarro uvádí, že zavedení této pozice zklamalo ty, kteří chtěli dosáhnout větší odpovědnosti exekutivy legislativě a občanům, dekoncentrace rozhodování soustředěného v exekutivě nebo ustavení pojistky pro krizové situace. Na druhé straně přinesla dobré výsledky ve sladění práce mezi ministerstvy hlavně v oblasti tvorby rozpočtu a státní správy, vedla k racionalizaci plánování a rozhodování a usnadnila komunikaci mezi exekutivou a legislativou. V současnosti nejsou známky toho, že by mělo dojít k posílení pravomocí předsedy kabinetu a jeho přiblížení premiérovi v poloprezidentských systémech. Další reformy jako zkrácení prezidentského mandátu, možnost znovuzvolení a zavedení kontrolních mechanismů zvýšily míru politické odpovědnosti institucí před občany, což je jeden z podstatných kroků na cestě ke konsolidaci demokracie.⁵¹

4.2 Brazílie

Součástí přechodu k demokracii v této zemi byl požadavek demokratické opozice v čele s prezidentským kandidátem Tancredem Nevesem vytvořit úplně novou ústavu. Na té v letech 1987–1988 pracovalo Národní ústavodárné shromáždění (ANC, Assembleia Nacional Constituinte).⁵² Pokladem pro jeho práci měly být i návrhy *Komise Afonsa Arinose*, zvané též Komise „notáblů“,⁵³ která se věnovala debatě o formě vlády a zkoumala vhodnost jednotlivých uspořádání pro Brazílii.

Názory Komise ohledně reformy ústavního rámce se široce lišily: od zavedení čistého parlamentarismu po čistý prezidencialismus. Podoba konečného návrhu pak byla dána souhrou několika faktorů. Jednak kampaň za přímou volbu hlavy státu (Diretas Já) během přechodu k demokracii diskreditovala návrhy zastánců čistého parlamentarismu, jež by ustavily nepřímou volbu exekutivy. Zastávce prezidencialismu posílil tehdejší dočasný úspěch plánu ekonomické stabilizace (Plán Cruzado), který byl přičítán k úspěchům prezidenta J. Sarneye. Také jim pomohl příklad obtížné kohabitace Mitteranda se Chiracem od roku 1986 ve Francii, která snížila váhu návrhu na poloprezidentskou formu vlády.⁵⁴

Výsledná zpráva Komise se však podobně jako v Argentině přikláněla k poloprezidentské formě vlády, ale s větším zastoupením parlamentních prvků. Prezident měl být volen přímo a vykonával by funkce spojené s rolí hlavy státu, každodenní politikou by se zabýval premiér, kterého by volil Kongres. Jedině Kongres by mohl premiéra odvolat, což

⁵¹ Tamtéž, s. 67–79.

⁵² T. Neves byl prvním demokratickým prezidentem, zvoleným nepřímo kolegiem volitelů v roce 1985. Umřel však předtím, než mohl být uveden do úřadu, jeho místo pak převzal viceprezident J. Sarney. ANC bylo složeno z poslanců a senátorů zvolených v listopadu 1986.

⁵³ Členy bylo 50 významných osobností Brazílie z řad právníků, politologů, ekonomů, ministrů vlády, představitelů ekonomického sektoru a odborů.

⁵⁴ LAMOUNIER, Bolivar: *Brazil: Toward Parliamentarism?* In: LINZ, Juan José – VALENZUELA, Arturo (edd.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore – Londýn 1994, s. 275.

byl jasný prvek parlamentarismu. Reforma měla způsobit změnu struktury stranického systému, snížit jeho fragmentaci, více ho stabilizovat a zároveň podpořit spolupráci mezi stranami navzájem a mezi exekutivou a legislativou.⁵⁵

Návrh ústavy však smetl ze stolu již prezident J. Sarney, kterému se nelíbilo, že by měl přijít o značnou část svých pravomocí. Naopak prosazoval v ANC zachování čistého prezidencialismu se šestiletým prezidentským mandátem. Na jeho straně byli i vysocí představitelé armády a ekonomická elita, která se obávala, že parlamentarismus povede k chaosu v hospodářství. ANC však nebylo v dané otázce jednotné. Podle výsledků voleb 54 % ANC obsadila Strana brazilského demokratického hnutí (PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro), sdružující demokratické síly, a 23 % Strana liberální fronty (PFL, Partido da Frente Liberal), zastupující bývalou autoritářskou elitu. Nemůžeme však hovořit o soudržné většině, naopak ANC bylo poznamenáno vytvářením různorodých frakcí, které měly na podobu ústavy rozdílné názory.⁵⁶

Skupina poslanců a senátorů, vedená senátorem za stát São Paulo a budoucím prezidentem Fernandem Henriquem Cardoso, navrhovala parlamentní formu vlády a zkrácení mandátu prezidenta na čtyři roky, což bylo schváleno tzv. systematizační komisí v říjnu 1987 a zabudováno do návrhu ústavy. Nicméně složení politických koalic se v následujících měsících změnilo, což vedlo k revizi tohoto náčrtu. Především konzervativní síly (ekonomická elita a velkostatkáři) zahájily kampaň proti zavedení parlamentního systému. Ty byly podporované prezidentem a armádou, která hrozila vojenským pučem, pokud by taková ústava byla schválena. Hrozba armádní intervence a možný pád demokracie se pak nesl nad prací ANC až do konce jeho zasedání. Generál Leônides Pires Gonçalves prohlásil: „*Návrh ústavy připravený ústavodárným shromážděním je nepřijatelný a reflektuje pouze názory organizované menšiny*“.⁵⁷ Zastánci prezidencialismu tak zvítězili v březnu 1988, kdy se pro tuto formu vlády vyslovilo 344 členů ANC proti 212, pouze tři zástupci se zdrželi hlasování. Funkční období prezidenta se zkrátilo na pět let se zákazem okamžitého znovuzvolení⁵⁸ a bylo omezeno vydávání dekretů na vágně definované výjimečné situace. Proparlamentní koalice však dosáhla nového posouzení této otázky o pět let později v plebiscitu, ve kterém se mělo jednat i formě politického režimu (monarchie vs republika).⁵⁹

Na konci funkčního období J. Sarneyho se znovu oživily tendence pro zavedení parlamentní formy vlády. Jedním z důvodů bylo zvýšení pravomocí Kongresu ústavou z roku 1988, například ve schvalování rozpočtu, což vyžadovalo spolupráci mezi exekutivou a legislativou a proměnu charakteru a chování legislativy – z nekompetentní klientelistické instituce v odpovědné těleso. Svou roli sehrály i první svobodné prezidentské volby

⁵⁵ THIBAUT: c. d., s. 17–20 a 26.

⁵⁶ Dělení probíhalo na bázi teritoriální (podle příslušnosti ke státu), ideologické i náboženské. SERNA DE LA GARZA: c. d., s. 32–33.

⁵⁷ „The draft constitution prepared by the Constituent Assembly is unacceptable, reflecting the thoughts of an organized minority.“ REICH, Gary M.: *The 1988 Constitution a Decade Later: Ugly Compromises Reconsidered*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 40, 1998, č. 4, s. 15.

⁵⁸ Reforma ústavy z roku 1996 umožnila znovuzvolení prezidenta na jedno další funkční období.

⁵⁹ REICH: c. d., s. 11–17.

v roce 1989, ve kterých zvítězil politický outsider F. Collor de Mello. Nezabránil tomu ani nový volební systém absolutní většiny, který navíc ukázal, že v natolik fragmentovaném stranickém systému je těžké vytvořit solidní volební koalici, která by přetrvala. F. Collor de Mello postrádal většinu v Kongresu a pro neschopnost vládnout byl odvolán z funkce v roce 1992, což vyvolalo pocit, že prezidencialismus selhal.⁶⁰

B. Lamounier píše, že podpora pro parlamentarismus stoupala a klesala v závislosti na popularitě prezidenta a jeho politiky. V době úspěchů prezidentů tisk napadal Kongres jako zkorumpované a klientelistické těleso a samotný parlamentarismus, který by s takovým Kongresem nefungoval. Například podpora pro parlamentarismus stoupla na počátku 90. let 20. století, kdy se vláda F. Collora de Mello dostala do krize a prudce klesla jeho podpora jak u veřejnosti, tak v Kongresu. Obliba parlamentarismu navíc začala stoupat u brazilské elity.⁶¹

Definitivně se o formě vlády a režimu rozhodlo 21. dubna 1993, kdy se konal plebiscit. V něm 55 % občanů hlasovalo pro zachování prezidentského systému a 25 % se vyslovilo pro zavedení parlamentního, což lze považovat za solidní menšinu.⁶² B. Lamounier mezi důvody neúspěchu uvádí kampaň proti parlamentarismu, která se soustředila především na možnost, že by jeho zavedením občané ztratili možnost volit přímo hlavu státu, což mnoho Brazilců chápalo jako nedemokratický krok. Úspěšné odvolání prezidenta F. Collor de Mello bylo navíc hodnoceno jako důkaz fungování prezidentského systému i v době politické krize. K dalším řadil popularitu jeho nástupce Itamara Franca, úmrtí jednoho z největších propagátorů parlamentarismu poslance Ulysses Guimarges v říjnu 1992, který byl předsedou ANC, odmítavý postoj tisku k parlamentní reformě a negativní obraz Kongresu v očích veřejnosti.⁶³

4.3 Chile

S přechodem k demokracii se podobně jako v Brazílii a Argentíně i zde objevily debaty o reformě institucionálního rámce. Na rozdíl od předchozích dvou zemí však nenabýly takové vážnosti a výrazněji neovlivnily reformy ústavy.

Demokratickou reformou autoritářské ústavy z roku 1980 se zabývala již tzv. *Skupina 24 (Grupo de los 24)* v roce 1985, jejímž členem byl i budoucí prezident Patricio Aylwin. V srpnu roku 1988 představila své závěry, v nichž žádala zavedení poloprezidentského modelu. Nově by tak byla ustavena funkce premiéra, který by byl odpovědný jak preziden-

⁶⁰ LAMOUNIER: c. d., s. 279–283.

⁶¹ V Brazílii před plebiscitem v roce 1993 proběhlo několik průzkumů veřejného mínění. V roce 1991, kdy již byla popularita F. Collor de Mello nízká, by podle průzkumu IDESP hlasovalo pro parlamentarismus 32 % občanů a podle průzkumu Datafolha dokonce až 52 % občanů. Na přelomu roku 1989 a roku 1990 také proběhl průzkum preferencí elity ohledně politického systému provedené IDESP, ve kterém se 69 % dotázaných z řad podnikatelů, novinářů, odborových předáků, intelektuálů, politiků a armádních činitelů vyslovilo pro parlamentní formu vlády. Zastánci prezidencialismu převažovali pouze v armádě (55 %). LAMOUNIER: c. d., s. 284–287.

⁶² SERNA DE LA GARZA: c. d., s. 109.

⁶³ LAMOUNIER: c. d., s. 289.

tovi, tak Kongresu, který by mohl premiérovi vyslovit nedůvěru, ale jednalo by se o konstruktivní vyjádření nedůvěry. Prezident by také získal pravomoc rozpustit Kongres.⁶⁴

Vedle tohoto návrhu se někteří akademikové v čele s Arturem Valenzuelou domnívali, že by Chile prospěla parlamentní forma vlády vzhledem k poměrně stabilnímu a koherentnímu stranickému systému. Valenzuela sám důkladně studoval pád demokratické vlády S. Allendeho v roce 1973 a dospěl k závěru, že jedním z důvodů bylo právě komplikované soužití prezidentského a vícestranického systému. Návrat demokracie do země měl tudíž podpořit takový institucionální rámec, který by vedl ke kompromisu a generoval by parlamentní většiny. Parlamentní systém by měl podle něj pozitivní dopad ve třech směrech: rozptýlil by tlak na vytváření koalic pro prezidentské volby, ve kterých vítěz bere vše, redukoval by možnost vzniku institucionálního patu mezi exekutivou a legislativou, která charakterizovala chilskou politiku ve 20. století, a vedl by k umírnění chilské politiky.⁶⁵

Nicméně pakt mezi demokratickou opozicí (Concertación) a autoritářskou elitou⁶⁶ znemožnil skutečnou změnu formy vlády, neboť demokratické síly se zavázaly, že budou dodržovat autoritářská pravidla hry. Její změna tak byla velmi pomalá a závisela na politické konstelaci a vůli stran pravice (UDI a RN) spolupracovat s vládou Concertación.

Ještě v roce 1990 byla v PS ustavena Speciální komise pro studium chilského politického systému (Comisión Especial del Régimen Político Chileno), jejíž závěry se objevily v listopadu roku 1991. Komise se shodla, že je třeba reformovat politický systém, aby byl více flexibilnější a zlepšil vztahy mezi exekutivou a legislativou. Prostudovala možné dopady parlamentního a poloprezidentského systému v Chile, ale bez jednoznačného názoru, který systém nebo jaké konkrétní reformy doporučuje. Pouze navrhla ustavení další speciální komise Kongresu, která by se zabývala upřesněním reformy. Manuel Garretón píše, že od té doby byly debaty o změně reformy méně a méně časté, a to i mezi akademiky. Především se poukazovalo, že změna formy vlády není pro Chile v dané době prioritou a navíc země ještě na ní není připravena.⁶⁷

Reformy ústavy však pokračovaly a snahou bylo odbourat zejména autoritářské enklávy (Senát, Rada národní bezpečnosti, postavení armády, Nejvyšší soud a volební systém), což se ukázalo značně obtížné. V roce 2000 byla schválena reforma Senátu, která zrušila institut jmenovaných poslanců. V květnu 2005 byla uzákoněna pravomoc prezidenta propouštět velitele armády a policie bez souhlasu Rady národní bezpečnosti (RNB) a došlo i ke změně statutu samotné RNB v pouhé poradní těleso prezidenta. Z autoritářských enkláv tak zbývá reformovat binominální většinový volební systém pro volby do Kongre-

⁶⁴ GARRETÓN: c. d., s. 195.

⁶⁵ VALENZUELA: c. d., s. 211–216.

⁶⁶ Představovaná gen. Augustem Pinochetem, armádou a pravicovými politickými stranami (Národní obnova /Renovación Nacional, RN/ a Nezávislá demokratická unie /Unión Demócrata Independiente, UDI/). O autoritářském režimu gen. Pinocheta a přechodu k demokracii se lze dočíst v YOCELEVZKY, Ricardo A.: *Chile: partidos políticos, democracia y dictadura 1970–1990*. México, D. F. a Santiago 2002.

⁶⁷ GARRETÓN: c. d., s. 196.

su.⁶⁸ Poslední podstatná reforma byla uskutečněna v srpnu roku 2005, která mezi jinými redukovala prezidentův mandát na čtyři roky, ale zachovala zákaz znovuzvolení.⁶⁹

V současnosti reforma politického systému není aktuální a z politických stran se k ní vyjádřila pouze PDC. Ta se vyslovila pro zachování prezidentského systému, neboť problémy, které jej provázely v letech 1932–1973 pominuly. Naopak se domnívá, že dnes se v zemi ustavila politická kultura nakloněná hledání shody a politický systém generuje většinu potřebnou pro vládnutí. Místo radikální změny formy vlády se spíše soustředí na lepší vyvážení prezidentského systému. Navrhuje i ustavení ministra koordinátora, který by měl funkce jako předseda kabinetu v Argentině a usnadnil by komunikaci mezi exekutivou a legislativou.⁷⁰

4.4 Mexiko

Debata o případné změně formy vlády se zde rozběhla teprve nedávno, což je dáno pozdějším dokončením přechodu k demokracii (2000). Důvodem se zdá být především nespokojenost s tzv. rozdělenou vládou, která v zemi panuje od roku 1997 a jež je poznamenána více konfliktem než spoluprací zejména v období vlády V. Foxe (od roku 2000).

V roce 2004 ministerstvo vnitra vypracovalo dokument o reformě veřejných institucí, který následně odstartoval diskuzi mezi politiky a v akademické obci. Návrhy ministerstva se blížily současnému argentinskému modelu a nechtěly radikálně měnit stávající politický systém. Na prvním místě dokument doporučoval zavést možnost okamžitého znovuzvolení poslanců, senátorů a zastupitelů v samosprávách, kteří dosud mohli být znovuzvoleni až po uplynutí jednoho funkčního období (málokdo se však ke kandidatuře vrátil). Od této reformy se zejména slibuje profesionalizace Kongresu a posílení jeho kontroly vůči exekutivě. Na druhém místě žádal vytvoření funkce předsedy kabinetu, který by měl na starosti komunikaci mezi exekutivou a ostatními složkami státu a řešení úkolů vlády. Jeho pozice však nebyla blíže specifikována.⁷¹

V obou komorách Kongresu jsou také ustaveny komise, tzv. Speciální komise pro reformu státu (Comisión Especial para la Reforma del Estado), které se zabývají zkoumáním vhodných úprav mexického politického systému. Vzhledem k tomu, že není

⁶⁸ Viz MONTÉS, Esteban J. – VIAL, Tomás: *The Role of Constitution-Building Process in Democratization. The Case Study Chile*. In: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Democracy-building and Conflict Management*, <http://www.idea.int/conflict/cbp/>, s. 20–24. (8. 9. 2005)

⁶⁹ *Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*. In: Biblioteca del Congreso Nacional (República de Chile), <http://www.bcn.cl/portada.html> (25. 11. 2005)

⁷⁰ Dále se jedná o decentralizaci státní správy, reformu ústavního soudu a Rady národní bezpečnosti, zvýšení pravomocí Kongresu či zavedení proporčního volebního systému pro volby do Kongresu. *Acuerdos IV Congreso Ideológico. Debate sobre el tipo de gobierno*. In: Partido Demócrata Cristiano de Chile, <http://www.pdc.cl/acuerdo03.html> (28. 11. 2005)

⁷¹ Dále měla být posílena role exekutivy v legislativním procesu tím, že by prezident získal pravomoc označit některé návrhy za přednostní. Mezi dalšími doporučeními se nacházelo například posílení nástrojů přímé demokracie a transparency politického rozhodování. *La Reforma de las instituciones públicas en México*. In: Secretaría de Gobernación, www.gobernacion.gob.mx/archnov/refins04.pdf, s. 4–5. (25. 10. 2005)

snadné dostat se k interním dokumentům komisí, je třeba vyčkat oficiálního zveřejnění doporučení. Pouze předseda komise v PS Jorge Triana Tena (PAN) se vyjádřil, že pracují na návrzích na přechod k poloprezidentské formě vlády.⁷²

Fakt, že se debata o reformě institucí rozběhla naplno, dokazuje i vypracování stanovisek jednotlivých politických stran a jejich začlenění do volebních programů. Nejradiikálněji se o proměnu politického systému zasazuje PRD, která ve svém programu navrhuje přechod k parlamentnímu systému. Prezident by zastával funkci pouhé hlavy státu, zatímco skutečnou tvorbu politiky by měla na starosti vláda, která by vzešla z Kongresu a podléhala by jeho schválení. Rezoluce legislativy by navíc byly pro exekutivu závazné.⁷³ PRI v Akčním programu uvádí, že by zemi prospělo zavedení parlamentních prvků do současného systému, které by zvýšily míru spoluzodpovědnosti exekutivy a legislativy v tvorbě politiky.⁷⁴ PAN se konkrétněji ke změně formy vlády ve svém programu nevyjádřila, tudíž můžeme čerpat pouze ze zpráv a výroků jejich představitelů. Ty se pohybují v rozmezí: od posílit systém brzd a rovnováh v rámci prezidentského systému, zavést předsedu kabinetu jako koordinátora administrativy, až po přechod k poloprezidencialismu. Například panistický kandidát na prezidenta Felipe Calderón Hinojosa se přiklání k ustavení funkce předsedy kabinetu, který by byl jmenován prezidentem. Fungoval by jako koordinátor práce exekutivy a prostředník mezi exekutivou a legislativou.⁷⁵

Ve dnech 27. až 30. září 2004 se konalo veřejné slyšení předních mexických politiků a akademiků v Kongresu na téma reformy institucí.⁷⁶ Praticky všichni se shodli, že mexický prezidentský systém je nefunkční a potřebuje reformovat. Jednotlivé příspěvky se však lišily v hierarchizaci priorit reformy a jen někteří účastníci kladli na první místo reformu vztahů mezi institucemi. Z celkových 122 pouze 49 účastníků se věnovalo formě vlády a z nich 22 navrhovalo poloprezidentský systém nebo zavedení postu předsedy kabinetu jako koordinátora, tři parlamentní formu vlády, 9 reformu brzd a rovnováh prezidentského systému a 15 striktní dodržování ústavy z roku 1917.⁷⁷

Poloprezidentskou formu vlády navrhovali jak představitelé PRI a PAN, tak i PRD, kteří obvykle chtěli poloprezidentský systém s větším zastoupením parlamentních prvků. Z řad akademiků a intelektuálů se k této formě vlády klonil například Alberto Aziz Nassif z Iberoamerické univerzity (Mexico City) nebo bývalý ministr zahraničí Jorge

⁷² REYS VIGUERAS, Armando: *Para reformar al Estado, eficientar al Legislativo*. La Nación, 29. listopadu 2005, <http://www.pan.org.mx/?Article=204974&ArtOrder=ReadArt&P=6>

⁷³ *Programa del Partido de la Revolución Democrática*. In: Partido de la Revolución Democrática, http://www.prd.org.mx/docs/PRD_PROGRAMA_DE_ACCION.pdf (25. 10. 2005)

⁷⁴ *Programa de Acción*. In: Partido Revolucionario Institucional, <http://www.pri.org.mx/estadetulado/index.html>, s. 26–27. (25. 10. 2005)

⁷⁵ CALDERÓN HINOJOSA, Felipe: *Del sufragio efectivo a la democracia efectiva*. In: CAMACHO SOLÍS, Manuel – VALADÉS, Diego (edd): *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* México, D. F. 2005, s. 117.

⁷⁶ Veřejné slyšení bylo uspořádáno Speciální komisí pro reformu státu a Institutem pro výzkum práva (Instituto de Investigaciones Jurídicas) při Národní autonomní univerzitě Mexika (UNAM). Jednotlivé příspěvky byly seřazeny do sborníku *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?*.

⁷⁷ *Propuestas presentadas en las audiencias públicas Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* In: CAMACHO SOLÍS, Manuel – VALADÉS, Diego (edd.): *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* México, D. F. 2005, s. 595.

Castañeda. Radikální přechod k parlamentarismu navrhoval zástupce PRD Porfirio Muñoz Ledo, bývalý zástupce Mexika u OSN Adolfo Aquilar Zinzer a jeden z předních mexických politologů José Antonio Crespo. Na druhé straně spektra stáli představitelé PRI a PAN, kteří se většinou klonili k posílení brzd a rovnováh systému, ale odmítali změnu modelu. K nim se řadili i Soledad Loaeza a José Luis Reyna z Colegio de México, kteří se domnívali, že není třeba zavádět funkci předsedy kabinetu, neboť jeho roli má v mexickém systému plnit ministr vnitra. J. L. Reyna také uváděl, že mexická politická kultura ještě není na změnu připravená, a domníval se, že by zavedení poloprezidentálního vedlo jen k bojům o pravomoci mezi prezidentem a premiérem. Na závěr lze jen dodat, že debaty a návrhy reformy jsou pouze na počátku a zatím se v Mexiku o úpravě ústavy seriózněji nejednalo.

Závěr

Shrneme-li výše zmíněné poznatky, vidíme, že kromě Chile v každé ze sledovaných zemí prezident nemá většinu v Kongresu a vztahy mezi exekutivou a legislativou jsou problematické. Vzhledem k tomu, že argentinský a brazilský prezident disponují ústavními pravomocemi k prosazení své agendy navzdory opozici Kongresu, je v těchto zemích poměrně časté obcházení legislativy exekutivou a vydávání „dočasných“, ale stále se obnovujících dekretů. Mexický prezident nemá téměř žádné nadstandardní pravomoci v legislativním procesu, a proto může svou agendu prosadit pouze po dohodě s Kongresem. Nicméně dosud zde byly vztahy mezi exekutivou a legislativou charakterizovány spíše konfliktem než spoluprací. V Chile prezident sice požívá většiny v Kongresu, ale ta je závislá na přetrvání koalice stran Concertación, která může vzít za své se zavedením poroporního systému do Kongresu, o kterém se v Chile diskutuje.

Otázka na začátku studie zněla, zda by elity v těchto zemích neměly přejít k parlamentní formě vlády. Na základě zkoumání debat o reformě institucionálního rámce v jednotlivých zemích jsem dospěla k závěru, že tato cesta není v současnosti reálná, neboť latinskoamerické politické elity nejsou nakloněny k radikální reformě ústavního rámce. Hlavním důvodem, proč odmítají hlubší změny, jsou tradice a obavy, co by přechod k parlamentarismu mohl způsobit. To platí zejména tam, kde existuje fragmentovaný stranický systém (Brazílie).

Pokud by reformy ústavy vůbec realizovány, pak jen v Argentině, a to pouze z politických důvodů. Lze se také domnívat, že podpora politických stran pro zavedení poloprezidentského nebo parlamentního systému je dočasná, resp. budou ji zastávat do té doby, dokud jejich kandidát nemá šanci na vítězství v prezidentských volbách. Co se týče občanů, příklad Brazílie ukázal, že podpora pro změnu systému stoupá a klesá v závislosti na popularitě prezidenta. Obvykle obyvatelstvo vůbec netuší, co je podstatou parlamentního systému, a nehodlá se vzdát přímé volby hlavy vlády.

Lze také souhlasit s postřehem J. L. Reyna, který v případě Mexika odmítá reformy, protože politická kultura dosud není nakloněna jednáním a uzavírání dohod a kompromisů, což lze vztáhnout na latinskoamerický region jako celek. Případné zavedení druhé

hlavy exekutivy či parlamentarismu by tak mohlo vést k bojům o moc či chaosu. Závěrem lze shrnout, že sledované země nejsou nakloněny zavádění rychlých a radikálních změn v politické oblasti a budou spíše postupovat cestou omezených reforem.

PRAMENY A LITERATURA

PRAMENY

- Acuerdos IV Congreso Ideológico. Debate sobre el tipo de gobierno.* In: Partido Demócrata Cristiano de Chile, <http://www.pdc.cl/acuerdo03.html> (28. 11. 2005)
- CAMACHO SOLÍS, Manuel – VALADÉS, Diego (edd.): *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* México, D. F. 2005.
- Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988 with Reforms through 1996.* In: Bases de Datos Políticos de las Américas (Georgetown University), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/english96.html> (9. 10. 2005)
- Constitución Federal de 1917 con reformas hasta 2004 (vigente).* In: Bases de Datos Políticos de las Américas (Georgetown University), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Mexico/mexico2004.html> (9. 10. 2005)
- Constitución nacional de la República Argentina de 1994.* In: Bases de Datos Políticos de las Américas (Georgetown University), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html> (9. 10. 2005)
- Constitución política de la República Argentina de 1853.* In: Bases de Datos Políticos de las Américas (Georgetown University), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/arg1853.html> (9. 10. 2005)
- Constitución Política de la República de Chile 1980.* In: Bases de Datos Políticos de las Américas (Georgetown University), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile05.html> (9. 10. 2005)
- Constitución Política de la República de Chile 1980. Incluye Reformas de 1989, 1991, 1997, 1999, 2000, 2003 y 2005.* In: Bases de Datos Políticos de las Américas (Georgetown University), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile05.html> (9. 10. 2005)
- CRESPO, José Antonio: *The Party System and Democratic Governance in México.* In: Mexico Project of the CSIS Americas Program, <http://csis.org/americas/pubs/ppCrespo.pdf> (25. 4. 2004)
- MONTÉS, Esteban J. – VIAL, Tomás: *The Role of Constitution-Building Process in Democratization. The Case Study Chile.* In: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Democracy-building and Conflict Management, <http://www.idea.int/conflict/cbp/> (8. 9. 2005)
- Pacto de Olivos.* In: El Secretario Jurídico, Legislación complementaria, <http://secretjurid.www5.50megs.com/leyes/pactos/Pacto%20de%20Olivos.htm> (25. 11. 2005)
- Programa de Acción.* In: Partido Revolucionario Institucional, <http://www.pri.org.mx/estadetulado/index.html> (25. 10. 2005)
- Programa del Partido de la Revolución Democrática.* In: Partido de la Revolución Democrática, http://www.prd.org.mx/docs/PRD_PROGRAMA_DE_ACCION.pdf (25. 10. 2005)
- Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.* In: Biblioteca del Congreso Nacional (República de Chile), <http://www.bcn.cl/portada.html> (25. 11. 2005)
- La Reforma de las instituciones públicas en México.* In: Secretaria de Gobernación, www.gobernacion.gob.mx/archnov/refins04.pdf (25. 10. 2005)
- REYS VIGUERAS, Armando: *Para reformar al Estado, eficientar al Legislativo.* La Nación, 29. listopadu 2005, <http://www.pan.org.mx/?Article=204974&ArtOrder=ReadArt&P=6>

- VALENZUELA, Arturo: *The Crisis of Presidentialism in Latin America*. In: Center for Latin American Studies, Georgetown University,
<http://www.georgetown.edu/sfs/programs/clas/profs/av/linzfest.htm> (25. 4. 2005)
- VALENZUELA, Arturo: *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. In: Instituto Federal Electoral de México, www.ife.org.mx (25. 4. 2005)

LITERATURA

- AMPARO CASAR, María - MARVÁN, Ignacio (edd.): *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D. F. 2002.
- CARPINZO, Jorge: *El Presidencialismo mexicano*. México, D. F. 2003.
- HURTADO, Javier: *El Sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México, D. F. 2001.
- CHERESKY, Isidoro - POUSADELA, Inés (edd.): *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires 2001.
- LÁNZARO, Jorge (ed): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires 2001.
- LINZ, Juan José - VALENZUELA, Arturo (edd.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore - Londýn 1994.
- MAINWARING, Scott - SHUGART, Matthew Soberg (edd.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge 1997.
- MAINWARING, Scott - WELNA, Christopher (edd.): *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford 2003.
- MARSH, David - STOKER, Gerry (edd.): *Theory and Methods in Political Science*. New York 2002.
- MORGENSTERN, Scott - NACIF, Benito (edd.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge 2002.
- NEGRETTO, Gabriel L.: *Constitution-Making and Institutional Design. The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994*. Příspěvek prezentovaný na setkání Latin American Studies Association, 24.-26. září 1998, Chicago, s. 1-33.
- PAYNE, Mark J. a kol.: *La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington 2003.
- REICH, Gary M.: *The 1988 Constitution a Decade Later: Ugly Compromises Reconsidered*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 40, 1998, č. 4, s. 5-24.
- SARTORI, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha 2001.
- SERNA DE LA GARZA, José María: *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México, D. F. 1998.
- SHUGART, Matthew Soberg - CAREY, John M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge 1992.
- SMITH, Peter H.: *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York a Oxford 2005.
- THIBAUT, Bernhard: *Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina*. Arbeitspapier Nr. 6, Lateinamerikaforschung am Institut für politische Wissenschaft, Universität Heidelberg. Heidelberg 1993.
- YOCELEVZKY, Ricardo A.: *Chile: partidos políticos, democracia y dictadura 1970-1990*. México, D. F. a Santiago 2002.
- WIARDA, Howard J. - KLINE, Harvey F.: *Latin American Politics and Development*. Boulder 2000.

Mgr. Petra Měšťánková
katedra politologie a evropských studií
Filozofická fakulta Univerzity Palackého
Křížkovského 12, 771 80 OLOMOUC
p.m.mestan@post.cz