



Latinskoamerické prezidentské systémy: postavení prezidenta a demokratické vládnutí

«Latin American Presidential Systems: Presidents and Democratic Governance»

by Petra Měšťánková

Source:

Czech Political Science Review (Politologická revue), issue: 1 / 2009, pages: 30-62, on www.cceol.com.

Latinskoamerické prezidentské systémy: postavení prezidenta a demokratické vládnutí*

*Petra Měšťánková***

Summary

Latin American Presidential Systems: Presidents and Democratic Governance

The article examines the role of president in the Latin American presidential systems and the relation between presidentialism and democratic governance. First, it resumes the different approaches towards the research on the presidential systems with a special focus on the debates about the possibilities of democratic consolidation within them. Secondly, it deals with the factors influencing the role of president in these political systems, especially with respect to the congress. These specific factors are: the electoral systems for presidential elections, the presidential re-election, the presidents' legislative and non-legislative powers and finally the nature of the party systems. Each of them is discussed and demonstrated on the Latin American cases. The executive-legislative relation is considered to be a key element in the functioning of the presidential systems.

Keywords: Latin America, presidential systems, democratic governance, party systems

Úvod

Studium latinskoamerických zemí bylo vždy součástí českého, resp. česko-slovenského, společenskovedního výzkumu. Jejich dějiny přiblížily mezi jinými práce Josefa Polišenského, Jana Klímy, Josefa Opatrného nebo Jiřího Chalupy, politické dění zase práce Jiřího Kunce a Vladimíry Dvořákové. Zájem o latinskoamerické země přetrvává i u nejmladší generace politologů (Radek Buben, Karel Kouba, Jan Němec, Pavlína Springerová a další). Cílem

* Tato studia vznikla v rámci projektu GA ČR Politické strany v Africe, Asii, Latinské Americe a Oceánii 407/09/0387.

** Mgr. Petra Měšťánková, Katedra politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, e-mail: p.m.mestan@post.cz.

této práce je přispět k dalšímu poznání latinskoamerických politických systémů i posílit odbornou diskusi o nich.

Hlavním tématem je fungování latinskoamerických prezidentských systémů v podmínkách demokracie. Nejprve se věnujeme odborné diskusi o možnostech konsolidace demokracie v prezidentských systémech, která probíhá od konce 80. let v souvislosti se tzv. třetí vlnou demokratizace a stále není uzavřená. Tato diskuze s sebou přinesla rozvoj studia prezidentských systémů v zemích mimo Spojené státy americké. Od ní se následně odvíjí analýza faktorů, které podle nás ovlivňují prezidentovo postavení v politickém systému. Tyto faktory byly stanoveny s ohledem na předpoklad, že pro fungování prezidentského systému je klíčový vztah mezi exekutivou a legislativou. Prezident dlouhou dobu vystupoval jako dominantní aktér v latinskoamerických politických systémech, to se ale v důsledku třetí vlny demokratizace změnilo a kongresy začaly plnit roli brzdy. Tím, že kongresy postupně dosáhly relativně rovnocenného postavení vůči prezidentovi, nabyly na významu faktory ovlivňující vzájemné vztahy. K nim přistupujeme z pohledu prezidenta, a proto opomíjíme hlubší diskusi o proměně charakteru latinskoamerických zákonodárných sborů.

Faktory určující roli prezidenta v politickém systému jsou především vymezeny ústavou. Právě zde je zakotven způsob jeho volby, možnost znovuzvolení, legislativní a výkonné pravomoci. Tyto významně působí na vztahy mezi exekutivou a legislativou. Volební systém ovlivňuje strategie politických stran nejen při volbě prezidenta, ale i při volbě kongresu. Znovuzvolení má dopad na udržení legislativní podpory prezidenta. Legislativní pravomoci do značné míry určují, jak bude prezident vstupovat do legislativního procesu – zda bude kongres obcházet, nebo bude nucen s ním spolupracovat. Výkonné pravomoci zase míru autonomie mezi mocí zákonodárnou a výkonnou – zda kongres může zasahovat do složení vlády, případně vyjádřit nedůvěru ministrům, a na druhé straně zda prezident může rozpustit kongres.

Za druhé je pro fungování prezidentského systému důležitý charakter stranického systému, který se odráží ve složení kongresu. Zde se budeme podrobněji zabývat efektivním počtem politických stran a významem prezidentské většiny pro vztahy mezi exekutivou a legislativou. Prezident dokáže prosadit významnou část své agendy, pokud disponuje v kongresu disciplinovanou většinou, což už není v latinskoamerických zemích obvyklé. Naopak, prezidentova strana často neobsadí většinu legislativních křesel a prezident musí vyjednávat s ostatními politickými stranami, aby podpořily jeho návrhy. Tvorba koalic je přitom v podmínkách prezidentského systému obtížná.

Je třeba nakonec podotknout, že existuje řada dalších faktorů, které ovlivňují postavení prezidenta a podobu demokratického vládnutí. Zvláště do popředí vystupuje politická kultura a neformální pravidla hry. Pro latinskoamerické země je přitom důležitý vztah politických elit k vládě práva, který se formoval již v době španělské koloniální správy. Klasickým výrokem vyjadřu-

jícím tento postoj je: *Obedezco pero no cumpla* (Poslouchám, ale neplním). V těchto zemích se totiž vyvinula tradice formálního respektování, ale faktického obcházení zákonných norem, a proto zde poměrně často narážíme na zjevný rozpor mezi formálními pravidly hry, které jsou zakotveny v ústavě a zákonech, a reálnou politikou. Kromě toho mají na prezidentovo rozhodování významný vliv zájmové skupiny, zvláště z hospodářské sféry. Výraznou roli hraje v některých zemích (např. v Argentině, Brazílii či Mexiku) federalismus. Prezident je také omezen řadou vnějších faktorů (míra zapojení země do světové ekonomiky, vztahy s USA a s okolními státy). Jejich rozbor ale přesahuje možnosti této studie.

Významný vliv na podobu demokratického vládnutí má i historická zkušenost s demokracií, ke které se váží spíše pozitivní než negativní vzpomínky.¹ Nestačí totiž jen ustavit demokratický režim, ale je podstatné, aby se s ním občané pozitivně identifikovali. V Latinské Americe se nám naskytá velmi široké spektrum těchto zkušeností od zemí Střední Ameriky, které žádné demokratické období nezažily (s výjimkou Kostariky), po země Jižní Ameriky. Zde se můžeme setkat s příkladem Chile nebo Uruguaye, kde fungoval demokratický režim po delší dobu a jsou s ním spojené pozitivní vzpomínky, i když skončil společenskou a politickou polarizací a nakonec intervencí armády. Na druhé straně se ovšem můžeme setkat se zeměmi (např. Argentina, Peru), které zažily několik demokratických období, ale krátkých a provázených společenskou a politickou nestabilitou. Zde tudíž chybí vzor, ke kterému by mohly politické elity vzhlížet. Navíc současné demokratické vládnutí v Latinské Americe komplikuje skutečnost, že demokracie nepřinesla to, co od ní mnoho obyvatel očekávalo, tedy zlepšení životních podmínek. Důvěra v politické instituce, zvláště v politické strany a kongresy, bývá v mnoha zemích nízká, což se může stát významným zdrojem nestability pro demokratické vlády. Jaké může být vyústění krize důvěry v politické instituce, naznačil nástup populistických vlád v Bolívii, Ekvádoru, Venezuele nebo v Nikaraguy.

Diskuse o vztahu mezi prezidentským systémem a demokratickou vládou

Od konce 80. let se objevilo mnoho studií, jejichž ústředním tématem se stal vliv prezidentského systému na demokratickou vládu. Od té doby objem odborné literatury výrazně narostl a nastaly i posuny ve zkoumání prezidentských systémů. Robert Elgie (2005) rozdělil tento bohatý výzkum přehledně do tří vln, které vymezil podle ústředního tématu a proměny přístupu ke zkoumanému fenoménu. První vlna začala na přelomu 80. a 90. let a trvala zhruba do poloviny 90. let. Jejím ústředním tématem byl vztah mezi formou vlády (prezidentský systém, nezávislá proměnná) a úspěchem demokratické konsolidace (závislá proměnná). Hlavním závěrem bylo, že – na rozdíl od parla-

mentního systému – prezidentský systém nevytváří vhodné podmínky pro konsolidaci demokracie. Druhá vlna byla vymezena léty 1992 a 1993 a stále pokračuje. Autoři poukazovali na to, že existují různé formy prezidentských systémů, a proto nelze vyzdvihovat jednu formu vlády (parlamentarismus) nad druhou (prezidencialismus). Změnila se závislá a nezávislá proměnná. Jako závislá proměnná převládla „dobrá vláda“ (*good governance*) a objevilo se více nezávislých proměnných (stranický systém, volební systém, typ vedení). Třetí vlna byla uvedena rokem 1995 a trvá do současnosti. Tato vlna zahrnuje různé směry, např. koncept tzv. blokačních aktérů (*veto players*)², institucionalismus racionální volby nebo novou institucionální ekonomii. Otázky týkající se prezidentského a parlamentního systému jsou pouze jednou z mnoha oblastí výzkumu. Společným znakem této skupiny je podle R. Elgieho důraz na precizní metodologii (Elgie 2005: 106-115). V následující části se podrobněji podíváme na argumenty hlavních představitelů jednotlivých vln.

Převažující tezí první vlny se stalo, že „*demokracie prezidentského typu může existovat pouze tam, kde se společenské a politické podmínky přiblíží severoamerické společnosti [USA]*“ (Thibaut 1993: 3). Autory spojoval názor, že parlamentní systém je vhodnějším rámcem pro konsolidaci demokracie v zemích, jejichž společnosti jsou heterogenní a rozdělené. To se přímo vztahovalo k latinskoamerickým společnostem, jejichž charakter se více blížil Evropě než USA. Na historických příkladech (jako byl pád demokracie v Chile v roce 1973 nebo v Brazílii v roce 1964) ukazovali, že když se prezidentský systém ocitne v hluboké politické krizi, chybí mu mechanismy pro její řešení, což nakonec může vést i k pádu demokracie.

Hlavním představitelem první vlny byl Juan J. Linz (1990, 1994), podle něhož je demokratická konsolidace v nových demokraciích obtížnější v podmínkách prezidentského systému. Jeho kritika vycházela ze dvou základních charakteristických rysů prezidentského systému (Linz 1994: 6-10):

- 1) Dvojitá demokratická legitimita. Exekutiva a legislativa jsou voleny přímo občany nezávisle na sobě, a tudíž obě si mohou nárokovat stejnou hodnotu demokratické legitimity. Problém však nastává tehdy, když stejná vůle lidu zvolila zástupce reprezentující odlišné názory.
- 2) Rigidnosti prezidentského systému. Ta se vztahuje k pevně stanovenému volebnímu období exekutivy a legislativy, kdy ani jedna z nich nemůže předčasně ukončit činnost nebo změnit kompozici druhé, resp. jen ve výjimečných případech (například ústavní žalobou – impeachmentem). Kongres tudíž nemůže vyjádřit nedůvěru prezidentově vládě a prezident nemůže rozpustit kongres a vypsat předčasné volby.

Prezidencialismus tak už ze své podstaty v sobě obsahuje latentní konflikt, ovšem již ne způsoby, které by ho vyřešily.³ Mezi institucemi nastává pat, který se může prodloužit až do voleb, ale také může vést k použití protiústavních prostředků. Naopak parlamentní systém obsahuje mechanismy k vyřešení politické krize: vyslovení důvěry a nedůvěry vládě, jmenování nového premiéra

nebo vyvolání předčasných voleb. Prezidentský systém je tak podle Linze méně stabilní než parlamentní. Zároveň ale zdůrazňoval, že to neznamená, že by každý prezidentský systém byl nestabilní, zatímco každý parlamentní stabilní. V mnohém záleží na společenských podmínkách, ve kterých daný systém funguje. Ty jsou ale podle něj ve většině zemí pro prezidentský systém nepříznivé (Linz 1994: 5-10 a 69-70).

Důležitý je podle něj vztah mezi prezidentským a stranickým systémem. Prezidentský systém funguje dobře tam, kde se vyvinul dvoustranický systém (USA), avšak v drtivé většině latinskoamerických zemí se ustavil vícestranický systém, který je navíc v některých případech vysoce fragmentovaný. Prezident tak stěží dosáhne většiny v kongresu, snadněji zde tudíž dochází ke vzniku institucionálního patu. Politické strany v prezidentském systému také nebývají 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 na 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. Problémem prezidentského systému je i to, že prezidenti mají často tendenci vládnout nadstranicky, což je umocněno v případě, kdy vyhraje politický outsider.⁴ Linz se tudíž ptá, jak se při takovém postoji prezidenta může vyvinout silný stranický systém (Linz 1994: 18-22, 24-30 a 34-36). Na základě těchto a dalších argumentů, které jsme vzhledem k omezenému prostoru vynechali, doporučuje, aby latinskoamerické země přijaly parlamentní formu vlády. Na druhé straně přiznává, že latinskoamerické politické elity nejsou nakloněny natolik radikální změně politických tradic a spíše se kloní k poloprezidentským řešením, což Linz považuje za přechodný stav na cestě k parlamentarismu (Linz 1994: 59).

Na jeho argumenty navázali Alfred Stepan a Cindy Skach (1993), kteří se pokusili dokázat, že existuje silnější korelace mezi čistou formou parlamentního systému a demokratickou konsolidací než mezi čistou formou prezidentského systému a demokratickou konsolidací. Zkoumali vzorek 53 zemí, které nebyly členy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD) a které měly alespoň jeden rok demokratickou vládu v letech 1973 a 1989. Z nich pouze v pěti prezidentských demokraciích z 25 (20 %) demokracie přežila nejméně deset let v porovnání se 17 z 28 (61 %) parlamentních demokracií. Parlamentní demokracie měly větší stupeň přežití než prezidentské a také byly méně náchylné k vojenskému puči.⁵ Parlamentní demokracie převyšovaly prezidentské i ve vytváření legislativních většin a v kontinuitě vládnutí měřené setrváním ministrů v úřadech.⁶ Na základě kvantitativních měření uzavřeli, že v prezidentských

systémech se spíše vytvářejí menšinové vlády, nastavení pravidel nepodporuje tvorbu trvalejších koalic, častěji nastává institucionální pat, exekutiva se více pohybuje na hranici ústavnosti a častěji dochází k vojenským pučům, protože nejsou ustaveny efektivní mechanismy pro řešení politické krize. Parlamentní systém pro ně představoval přesný opak, a tedy i vhodnější institucionální rámec pro konsolidaci demokracie (Stepan a Skach 1993: 17-18).

Do první etapy jsou řazeni také autoři, kteří považovali poloprezidentskou formu vlády za vhodný rámec pro demokratickou konsolidaci, neboť podle nich spojuje to nejlepší z obou systémů a je pro latinskoamerickou politickou elitu přijatelnějším řešením než parlamentní systém. Giovanni Sartori (1994, 2001) odmítal návrhy, aby latinskoamerické země přijaly parlamentní formu vlády. Poukazoval na to, že v latinskoamerických zemích chybí parlamentně způsobilé (*parliamentary fit*), čili soudržné, disciplinované a odpovědné politické strany. Ty jsou ale pro fungování parlamentního systému zásadní, jinak by se systém mohl stát neovladatelným a uvrhl by země do chaosu. Poloprezidentský systém podle něj nepředstavoval 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 má.*“ (Sartori 2001: 144).

První vlna byla kritizována (např. Donaldem Horowitzem) zejména kvůli tomu, že autoři zkoumali pouze čisté formy prezidentského a parlamentního systému a nevěnovali pozornost dalším faktorům (např. volebním systémům), které ovlivňují fungování prezidentského systému (Elgie 2005: 109-110). Na tuto kritiku navázaly výzkumy v rámci druhé vlny spojené zejména se jmény Johna M. Careyho, Scotta Mainwaringa a Matthew S. Shugarta. Tito v zásadě uznali hlavní body kritiky prezidentského systému učiněné v první vlně (rigidnost a problém dvojí demokratické legitimacy), nicméně zdůrazňovali, že fungování prezidentského systému je ovlivněno mnoha dalšími faktory, zejména podobou stranického systému, volebními pravidly, federalismem nebo kvalitou moci soudní. Základním argumentem se tedy stalo, že je třeba mezi jednotlivými prezidentskými systémy rozlišovat, a ne je *a priori* kritizovat. Rozdíly ve fungování prezidentského systému se pak odrážejí v jiném stupni konsolidace a kvality demokracie.

Matthew S. Shugart, John M. Carey a S. Mainwaring také vyzdvihli kladné stránky prezidentského systému, za které považovali (Shugart a Carey 1992: 43-49; Shugart a Mainwaring 1997b: 33-40):

- a) Odpovědnost (*accountability*) zvoleného zástupce před občany. Ta je v prezidentském systému posílena přímou volbou hlavy vlády, která je nezávislá na měnícím se složení kongresu a jeho podpoře. Naopak premiér v parlamentním systému je závislý na většině v zákonodárném sboru. Často tak musí ustoupit ze svého programu, aby získal podporu jiných politických stran, anebo dochází k pádu vlády a sestavení nové, kterou však voliči přímo nezvolili. V následujících volbách tak voliči nemohou přímo určit toho, kdo byl zodpovědný za vládní politiku.

- b) Vysoká míra 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 prostřednictvím stranických kandidátek. 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. Tento fakt má pozitivní vliv na jejich výslednou podobu. Legislativní opozice může podporovat hledání shody a zabránit přijetí „neuváženého“ zákona. Na druhé straně prezident může uplatnit právo veta bez toho, že by byla jeho pozice ohrožena. Druhou stranou téhož však může být „institucionální pat“ a „nehybnost“ v důsledku neexistence podpory pro návrhy exekutivy.
- d) Prezident jako arbitř stojící nad politickými stranami. Prezident může hrát roli moderátora při hledání shody v kongresu právě proto, že je na něm nezávislý. Problémem však je jeho svázanost s určitou politickou stranou, čili nemůže být úplně nezávislý.
- e) 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 omezena technickými opatřeními typu zkrácení volebního období legislativy (například na tři roky) nebo konáním předčasných voleb exekutivy a legislativy za pevně stanovených podmínek.
- f) Prezidentský systém zabraňuje majoritním tendencím (vítěz bere vše), na rozdíl od parlamentního systému westminsterského typu, který je typický pro parlamentní systémy mimo Evropu. Ve westminsterské demokracii parlament v podstatě nepředstavuje účinnou brzdu exekutivě, když premiér v něm má většinu a navíc ho může rozpustit. Systém brzd a protíh v prezidentském systému naopak zabraňuje, aby vítěz bral vše. Strana, která nezískala post prezidenta, může vyhrát většinu v kongresu a blokovat politiku vlády.

Někteří autoři, za všechny uvádíme Dietera Nohlenu, navrhovali reformu prezidentského systému. Vycházeli ze skutečnosti, že přechod k parlamentní formě vlády stejně není v Latinské Americe možný, neboť politické elity nejsou nakloněny tak radikálnímu řešení. Zavedení parlamentního systému by ani nemuselo být žádoucí. Každá reforma politického systému by podle nich měla vycházet a odpovídat tradicím, historii, realitě a možnostem každé země. Navíc pouhý fakt, že parlamentní systém zajistil stabilitu zemím západní Evropy, neznamená, že by se to samé opakovalo v případě Latinské Ameriky.

Tento region postrádá tradici parlamentního systému a je obtížné usuzovat, co by se stalo, kdyby zde byl zaveden. Podle Dietera Nohlena třetí vlna demokratizace spíše ukázala, že prezidentský systém je s demokracií slučitelný, neboť ta přetrvává i přes nepříznivé hospodářské a sociální podmínky (Nohlen 2005: 44). Reformy, které navrhoval, spočívaly v zefektivnění systému brzd a protivah prezidentského systému, případně v zavedení některých parlamentních prvků (např. postu předsedy vlády).

Třetí vlna je reprezentována zejména Georgem Tsebelisem, který se ve svých pracích zaměřil na fungování politických institucí. Na základě jaké logiky probíhá rozhodování v politickém systému a jak dochází ke změně konkrétních politik? G. Tsebelis zavedl koncept tzv. blokačních aktérů (*veto players*), které definoval jako individuální nebo kolektivní aktéry, jejichž souhlas je nutný pro změnu *statu quo*, jinými slovy, mohou zablockovat změnu. Tsebelis na základě jejich zkoumání shledává shodné rysy ve fungování prezidentského a parlamentního systému, dvoustranického a vícestranického systému a systému s jednokomorovým parlamentem a dvoukomorovým. Zjišťuje, že politické systémy, které jsou svým charakterem zdánlivě vzdálené, mohou mít velmi podobnou logiku rozhodování. Záleží pouze na počtu a charakteru blokačních aktérů. Prezidentský systém se tak může v rozhodování podobat vícestranickému parlamentnímu systému nebo dvoukomorovému parlamentnímu systému jednokomorovému prezidentskému systému (Tsebelis 1995: 289-293).

Politická stabilita, kterou chápe ve smyslu neměnnosti konkrétních politik a nepřijímání reformem, závisí na počtu blokačních aktérů⁷, míře shody (kongruence) mezi nimi⁸ a míře jejich vnitřní soudržnosti⁹. Zvyšuje se s počtem blokačních aktérů, s rostoucí odlišností postojů k určitému návrhu a se stoupající mírou vnitřní koheze. Významným závěrem je zjištění, že politická stabilita ve smyslu toho, že nedochází k reformám jednotlivých politik, případně jsou přijímány pouze nepodstatné změny, může vést k vládní nestabilitě v parlamentním systému a k nestabilitě režimu v prezidentském systému. Přílišná politická stabilita totiž může vést k nehybnosti. Pokud je změna *statu quo* skutečně žádaná ze strany společnosti nebo politických či jiných aktérů, může dojít ke změně vlády buď ústavními prostředky tam, kde je to možné, nebo neústavními prostředky tam, kde legální prostředky umožňující změnu nejsou zakotveny (Tsebelis 1995: 321).

Faktory ovlivňující postavení prezidenta v politickém systému

Postavení prezidenta v politickém systému ovlivňuje mnoho vnitřních a vnějších faktorů. Zde se zaměříme na vnitřní faktory, které mají vliv na vztah mezi exekutivou a legislativou. Rozdělujeme je na ústavní (volební systém pro volbu prezidenta, možnost znovuzvolení, legislativní a nelegislativní pravomoci) a stranické (počet efektivních stran a síla prezidentovy strany v kongresu).

Volební systém pro volbu prezidenta

Volební systém pro volbu prezidenta významně působí na fungování prezidentského systému, a to z dvojího hlediska. Za prvé určuje, jak silný mandát získá prezident od občanů, a za druhé ovlivňuje složení zákonodárního sboru. Přímá volba prezidenta je považována za základní pilíř latinskoamerických prezidentských systémů. V Brazílii například ztroskotaly debaty o parlamentarismu na možnosti zrušení přímé volby prezidenta. V latinskoamerických zemích se v současnosti setkáváme se třemi druhy volebního systému – systémem prosté (relativní) většiny, systémem absolutní většiny a systémem absolutní většiny se sníženým prahem (viz Tabulka 1).

V průběhu třetí vlny demokratizace mnoho zemí přešlo od prostého většinového systému na absolutní většinový systém nebo absolutní většinový systém se sníženým prahem. Na konci 70. let tak učinily Peru a Ekvádor, v 80. letech Brazílie, Salvador, Chile, Guatemala a v 90. letech Argentina, Kolumbie, Nikaragua, Dominikánská republika a Uruguay (Chasquetti 2001: 33-34). Důvodem byla především snaha posílit legitimitu prezidentské volby i postavení prezidenta v politickém systému. Absolutní většinový systém měl zabránit tomu, aby byl prezident zvolen nízkým počtem hlasů a v nejhorším případě nepatrným rozdílem od hlavního soupeře, což by se mohlo stát impulsem k politické krizi. Někde (např. v Kolumbii) k příčinám změny patřila i snaha zapojit do boje o prezidentský úřad, a tím do politického systému, více politických stran a posílit legitimitu vlády. Do té doby se země potýkala s velkou neúčastí voličů, za což částečně mohlo zablokování politického systému, kterému dominovaly dvě politické strany (De la Calle 2008: 406). Předpokládalo se také, že čím více hlasů prezidentský kandidát získá, tím se zlepšuje jeho vyjednávací pozice ve vztahu ke kongresu a i samy politické strany jsou více nakloněny spolupráci s prezidentem.¹⁰ V některých zemích proběhl také přechod od nepřímé volby prezidenta k přímé (Argentina v r. 1994 a Brazílie v r. 1988). Opět se od ní očekávalo, že posílí legitimitu prezidentské volby a zvýší efektivnost politického systému. Souviselo to i s probíhajícími demokratizačními procesy. Například brazilské opoziční hnutí „Direitas Já“ se zasazovalo o zavedení přímé volby prezidenta (Dalla Vía 2008: 241; Barreto a Fleischer 2008: 323).

Tabulka 1: Volební systém pro volbu prezidenta (2008)

Prostá většina	Absolutní většina	Absolutní většina se sníženým prahem
Honduras Mexiko Panama Paraguay Venezuela	Bolívie Brazílie Chile Dominikánská republika Guatemala Kolumbie Peru Salvador Uruguay	Argentina ¹ Ekvádor ² Kostarika ³ Nikaragua ⁴

Zdroj: Vypracováno autorkou na základě informací z Payne a Allamand Zavala (2006: 26) a porovnáno s daty z ACE Electoral Knowledge Network.

- Poznámky: ¹ Práh je stanoven na 45 %. Může se snížit na 40 %, pokud má první kandidát 10% náskok před druhým.
² Pro zvolení musí kandidát získat buď nad 50 % hlasů, nebo 40 % a o 10 % více než druhý.
³ Práh je stanoven na 40 %.
⁴ Práh je stanoven na 40 %, nebo na 35 %, pokud má první kandidát o pět procent více než druhý.

Otázkou ale zůstává, zda reforma volebního systému skutečně splnila očekávání a vedla ke zvýšení efektivity politického systému. Spíše se ukazuje, že se od změny volebního systému nedala očekávat razantní změna latinskoamerických politických poměrů. Přechod k absolutnímu většinovému systému navíc nebývá některými odborníky (Matthew S. Shugart, John M. Carey, Daniel Chasquetti, Scott Mainwaring) hodnocen pozitivně především kvůli dopadu na zvýšení efektivního počtu stran (viz níže). Zmínění autoři ve svých studiích ukazují, že volební systém pro volbu prezidenta má dopad i na volby do kongresu, a tudíž i na stranický systém. Jaký je tento vliv, závisí kromě volebního systému i na načasování prezidentských a kongresových voleb (volební cykly). Matthew S. Shugart a John M. Carey se podrobně zabývali vztahem mezi volebními cykly a stranickým systémem. Podle jejich zjištění simultánní volební cykly a prostý většinový systém pro volbu prezidenta mají dopad na snížení efektivního počtu stran a na posílení prezidentovy strany v kongresových volbách. Je zde tendence k zakotvení systému dvou stran, vedle nichž působí řada menších, a to i přes proporční volební systém pro volby do kongresu. Vztah je obzvlášť silný, pokud je hlas pro prezidenta vázaný na volbu určité politické strany do kongresu. Pokud není, je tento vztah slabší. V obou případech je ale podstatné, že politické strany se spojují, vytvářejí volební koalice na podporu prezidentského kandidáta; tyto koalice zůstávají i pro volby do kongresu. Obvykle se boj o post prezidenta odehrává mezi dvěma volebními koalicemi. Malé strany se stávají členy volebních koalic, neboť vědí, že nemají při prostém většinovém systému šanci uspět s vlastním prezidentským kandidátem. Ve volbách do kongresu je zase pravděpodobné, že voliči podpoří stejnou koalici, která podporuje jejich prezidentského kandidáta, aby získal kongresovou většinu (Shugart a Carey 1992: 226-258 a 265-266).

Nevýhodou prostého většinového systému je, že vítěz může porazit druhého jen velmi nepatrným rozdílem hlasů, což může vyvolat pochybnosti o správnosti průběhu voleb a případně vést k politické krizi (viz prezidentské volby v Mexiku v roce 2006). Poražený kandidát, i když získá značný počet hlasů, se navíc nemá jak zařadit do politického života – v prezidentském systému se nemůže stát poslancem a vést stínovou vládu. Zůstává mimo systém,

což může podporovat využívání alternativních prostředků k sebeprosazení. Navíc ani vytvoření široké koalice na podporu určitého kandidáta neznamená, že tato vydrží i po volbách. V prezidentských systémech není obvyklé uzavírání povolebních koaličních smluv a často dochází k rozpadu původní volební koalice (viz dále).

Simultánní průběh volebních cyklů a absolutní většinový volební systém pro volbu prezidenta podporují fragmentaci politických sil a vstup nových aktérů na politickou scénu. Malé strany se účastní prvního kola samy tehdy, pokud ani jeden z kandidátů nemá jednoznačnou šanci uspět již v prvním kole. Pokud v prvním kole neuspějí, tak i přesto ukazují svůj význam, čímž se posiluje jejich váha v jednáních s kandidáty, kteří postoupili do druhého kola. Pokud uspějí, je možné, že kandidát, za nímž nestojí výrazná politická síla (politický outsider), porazí vítěze prvního kola. Podle Matthew S. Shugarta, Johna M. Careyho a Daniela Chasquetiho absolutní většinový systém nevede k vytváření stabilních koalic na podporu určitého kandidáta. Naopak zvyšuje počet kandidátů účastníků se voleb, podporuje vstup politických outsiderů a zvyšuje efektivní počet stran v kongresu. Nenabízí ani možnost voliči jasně se identifikovat s určitým vládním programem, který může být změněn podle nutnosti hledat podporu i u jiných stran (Shugart a Carey 1992: 209-215; Chasqueti 2001: 35-39).

Absolutní většinový systém se sníženým prahem má podobné dopady jako prostý většinový systém. Podporuje sjednocování politických sil, protože nastavená hranice bývá dosažitelná již v prvním kole a jen velmi zřídka dochází k druhému kolu. Podle Matthew S. Shugarta a Johna M. Careyho je tento systém dobrým kompromisem mezi absolutním a prostým většinovým systémem, neboť podporuje vytváření širokých koalic, snižování počtu politických stran v kongresu a zároveň brání tomu, aby kandidát získal méně než 40 % hlasů (Shugart a Carey 1992: 217). Stejně tak i systémy nepřímé volby (kolegium volitelů v USA) a takové systémy, kde je druhé kolo voleb nahrazeno rozhodnutím kongresu (Bolívie).

I v zemích, kde volby prezidenta a kongresu neprobíhají zároveň, se volební cykly navzájem ovlivňují. Intenzita tohoto vztahu závisí na časovém rozdílu mezi prezidentskými a kongresovými volbami.¹¹ Prezidentova strana posílí, pokud se volby do kongresu konají do jednoho roku po prezidentově zvolení (počet křesel se zvýší oproti stávajícímu podílu). V každých pozdějších volbách obvykle prezidentova strana ztratí v závislosti na popularitě vlády. Voliči chápou tyto volby spíše jako referendum o dané vládě a je více pravděpodobné, že dojde k posílení opozice v kongresu, což ztěžuje prezidentovo vládnutí.

Někteří autoři (např. Charles Kenney) se domnívají, že způsob volby prezidenta nemá výraznější vliv na efektivní počet politických stran v kongresu ani na počet kandidátů ve volbách. Podle něj je důležité zaměřit se na dopady volebního systému v případech, kde došlo k jeho změně, čili k přechodu od prostého

k absolutně většinovému či naopak. Na základě studia Peru, Kolumbie a Dominikánské republiky, kde k těmto změnám došlo, dospívá k závěru, že způsob volby prezidenta zásadnějším způsobem neovlivňuje efektivní počet kandidátů a efektivní počet stran v kongresu (Chasquetti 2001: 36-37).

Znovuzvolení

Možnost znovu zvolit prezidenta v mnoha směrech ovlivňuje vztah mezi ním a kongresem. Od znovuzvolení se očekává, že zvýší odpovědnost politiků vůči občanům, neboť ti ho budou moci buď „odměnit“, nebo „potrestat“ za výkon ve funkci. Zákaz znovuzvolení odpovědnost politika vůči občanům snižuje a naopak zvyšuje jeho závislost na různých jiných aktérech, kteří mu mohou zaručit budoucnost (hospodářské skupiny, odbory apod.). Ve vztahu k legislativě znovuzvolení může napomoci prezidentovi udržet si déle legislativní podporu, neboť někteří zákonodárci s daným kandidátem spojují svou politickou budoucnost (přidělení funkcí či dotací apod.). Pokud tato možnost neexistuje, je pravděpodobné, že s blížícími se volbami zákonodárci budou hledat vlastní volební strategie nezávisle na prezidentovi a zvláště opoziční strany upustí od spolupráce s prezidentem, aby zvýšily své volební šance. Prezidentova možnost nalézt podporu pro své návrhy zákonů se tak snižuje (Shugart a Carey 1992: 90-91; Payne a Allamand Zavala 2006: 38).

Pro latinskoamerické země byl typický zákaz znovuzvolení. Vycházel především z historické zkušenosti s osobními diktaturami, jeho smyslem tudíž bylo zabránit prezidentům zneužít moc. Zákaz znovuzvolení také sloužil jako prostředek k zajištění politické stability v zemích, kde existovalo několik silných politických skupin bojujících o moc. V případě nemožnosti opětovného zvolení prezidenta totiž každá z nich měla šanci obsadit tuto rozhodující funkci ve státě (např. Mexiko) (Carey 2003b: 124). Pro poslední vlnu demokratizace je však příznačné rušení zákazů znovuzvolení a zároveň snižování délky mandátu prezidenta (viz Tabulka č. 2). V 90. letech několik zemí uvolnilo legislativu týkající se znovuzvolení – Argentina (1994), Brazílie (1997), Peru (1993) a Venezuela (1999) zrušily ustanovení týkající se možnosti znovuzvolení teprve po uplynutí jednoho mezidobí na povolení okamžitého znovuzvolení. Ekvádor v r. 1996 zrušil zákaz znovuzvolení a umožnil znovuzvolení po uplynutí jednoho mezidobí. Dvě země, Kolumbie (1991) a Paraguay (1992), naopak zákaz znovuzvolení zavedly.

V prvních letech 21. století nastaly v této oblasti další změny reagující na domácí politické poměry. V roce 2005 kolumbijský kongres zrušil zákaz znovuzvolení a schválil ústavní reformu umožňující okamžité znovuzvolení na dvě funkční období. Tu poté posvětil ústavní soud. Stalo se tak především na základě tlaku prezidenta Álvara Uribeho, který žádal o možnost pokračovat ve své politice potírání levicových guerill (hlavně FARC), za níž stála značná část veřejnosti (De la Calle 2008: 407). Zrušení zákazu znovuzvolení tak spíše odpovídalo momentální politické situaci, než že by bylo výsledkem dlouhodobější

a uváženější debaty. Ústavní soud Kostariky v roce 2003 také zrušil zákaz znovuzvolení, platící v zemi od roku 1969. Stalo se tak poté, co se dlouho objevovaly spekulace, že by mohl být znovuzvolen bývalý populární prezident Óscar Arias a průzkumy veřejného mínění ukázaly, že voliči jsou možností zavedení znovuzvolení nakloněni. Kostarika se tak vrátila k původní formulaci z roku 1949, kdy prezident může být znovuzvolen po uplynutí dvou mezidobí (v tomto případě osm let). Opačným směrem naopak šlo Peru v roce 2000 reagující tak na zkušenost s nedemokratickou vládou Alberta Fujimoriho. Omezilo znovuzvolení teprve po uplynutí jednoho mezidobí a vrátilo se tudíž k normě platné před reformou ústavy v roce 1993 (Tuesta Soldevilla 2008: 837). Vývoj ve Venezuele korespondoval s nástupem Huga Cháveze k moci v r. 1998. Nejprve nová ústava z roku 1999 umožnila znovuzvolení prezidenta na dvě funkční období (Brewer-Carías 2008: 996). V roce 2006 byl Hugo Chávez zvolen na třetí funkční období, neboť ústavní soud rozhodl, že první zvolení proběhla za platnosti staré ústavy, a tudíž má Chávez díky nové ústavě nárok na další dvě volební období. V únoru 2009 pak venezuelští občané schválili v referendu ústavní reformu umožňující neomezené znovuzvolení prezidenta.

Tabulka 2: Znovuzvolení prezidenta a délka mandátu

Neomezené znovuzvolení	Okamžité znovuzvolení (dvě volební období)	Okamžité znovuzvolení (dvě volební období, po uplynutí mezidobí znovuzvolení možné)	Znovuzvolení možné po uplynutí jednoho mezidobí	Znovuzvolení možné po uplynutí dvou mezidobí	Zákaz znovuzvolení
Venezuela (6)	Brazílie (4) Kolumbie (4) Dominikánská republika (4)	Argentina (4)	Bolívie (5) Chile (4) Ekvádor (4) Salvador (5) Uruguay (5) Nikaragua (5) Peru (5)	Panama (5) Kostarika (4)	Guatemala (4) Honduras (4) Mexiko (6) Paraguay (5)

Zdroj: Payne a Allamand Zavala 2006: 33 a 35; Zovatto a Orozco Henríquez 2008: 93-96. Informace byly aktualizovány autorkou.

Zároveň s uvolněním norem týkajících se znovuzvolení byly upraveny délky prezidentských mandátů. Sníženy byly v Argentině z šesti na čtyři roky, z pěti na čtyři roky v Brazílii (1994) a v Guatemale (1993) a z šesti na pět let v Nikaragui (1994). Opačným směrem šla Bolívie, kde se naopak mandát prezidenta prodloužil ze čtyř na pět let v roce 1994, a Venezuela, kde byl v roce 1999 zakotven šestiletý mandát (dříve pět let). Zajímavý byl vývoj v Chile, kde v souvislosti s přechodem k demokracii byl vyvinut tlak na snížení osmiletého

prezidentského mandátu zavedeného ústavou z r. 1980. Opoziční koalice *Concertación* prosadila v roce 1989 přechodnou ústavní normu, která snížila délku mandátu na čtyři roky, tak dlouho byl u moci i první demokraticky zvolený prezident Patricio Aylwin. Nicméně v roce 1994 byla přijata definitivní reforma ústavy, která se vrátila k tradičním šesti letům. V roce 2005 ale došlo opět ke snížení mandátu na čtyři roky, přičemž hlavním argumentem bylo, že šest let je příliš dlouhá doba na to, aby zůstalo prezidentovo rozhodování efektivní. Kratší mandát by měl vést k větší flexibilitě politického systému a k rychlejší rotaci politických elit (Huneus 2008: 373).

Legislativní pravomoci

Pravomoci prezidenta zakotvené v ústavě mají významný vliv na podobu vládnutí a na jeho vztah s kongresem. Matthew S. Shugart a John M. Carey rozdělili ústavní pravomoci na legislativní a nelegislativní. Legislativní pravomoci jsou přitom takové, kterými prezident může vstupovat do legislativního procesu. Podle Matthew S. Shugarta a Scotta Mainwaringa se rozdíl v postavení latinskoamerických prezidentů odvíjí od jejich legislativních a stranických pravomocí. „Silný“ prezident je ztotožňován se schopností prosadit svoji agendu. Tato schopnost závisí buď na rozsáhlých legislativních, nebo na silných stranických pravomocích. Prezident může mít nevýrazné legislativní pravomoci, ale přitom disponovat většinovou a disciplinovanou podporou v kongresu (např. Mexiko minimálně do roku 1988), která mu schválí jeho legislativní návrhy. A na druhé straně se prezident může dlouhodobě potýkat s menšinovou podporou v kongresu (např. Brazílie), ale efektivní vládnutí mu zajišťují rozsáhlé legislativní pravomoci (Shugart a Mainwaring 1997b: 40; Shugart a Carey 1992: 148-154).

Matthew S. Shugart se Scottem Mainwaringem rozdělili legislativní pravomoci na reaktivní a proaktivní. Reaktivní pravomoci jsou takové, kterými prezident může zabránit změně *statu quo* ze strany kongresu. Jedná se o pravomoc vetovat zákony, a to buď jako celek (*block veto* nebo *package veto*), nebo jen tu část, se kterou nesouhlasí (částečné veto, *partial veto*). Prezidentova schopnost prosadit své návrhy se přitom posiluje, pokud může vetovat části zákona (Alemán a Tsebelis 2005: 11-16). Mezi reaktivní řadí i pravomoc prezidenta vyloučit legislativu v některých oblastech. Prezident udržuje *status quo* jednoduše tím, že nepředloží legislativní návrh. Pokud již návrh iniciuje, možná proaktivní tendence se minimalizuje, pokud může kongres návrh připomínkovat a měnit a pokud je stanovena nízká hranice pro překonání prezidentského veta.

Proaktivní pravomoci jsou takové, kterými prezident může změnit *status quo* a prosadit svůj záměr, aniž by musel získat souhlas kongresu. Zařazuje se sem především pravomoc vydávat dekrety. K ní můžeme přidat i pravomoc ovlivnit agendu kongresu (například označením zákonů za urgentní), dominantní pozici v tvorbě rozpočtu, svolání referenda nebo plebiscitu. Silné proaktivní

pravomoci mohou významně ovlivňovat zákonodárnou činnost, i když nemá prezident většinu v kongresu. Na druhé straně výlučná legislativní iniciativa nebo veto, které lze překonat jen kvalifikovanou většinou, umožňují prezidentovi v situaci, kdy mu chybí podpora zákonodárců, přinejmenším udržovat *status quo* a bránit opozici, aby *de facto* vládla. Pokud se jedná o dvoutřetinovou většinu, prezidentovi v podstatě stačí, aby za ním stála jedna třetina zákonodárců. Takovou podporu obvykle má a snahy zákonodárců překonat prezidentské veto jsou marné. Naopak veto, které jde relativně snadno překonat (např. prostou nebo absolutní většinou), a chybějící proaktivní legislativní pravomoci prezidenta umožňují opozici, aby vládla mimo prezidenta (Shugart a Mainwaring 1997b: 41-52; Cheibub, Przeworski a Saiegh 2004: 568-569; Alemán a Tsebelis 2005: 11-16; Payne 2006: 98-104).

Přehled legislativních pravomocí prezidentů v Latinské Americe je uveden v Tabulce č. 3. Nejrozšířenější je pravomoc veta, kdy prezidentovi je poskytnuta lhůta, aby vyjádřil k návrhu zákona připomínky a vrátil ho do kongresu. Charakter veta, zda je úplné nebo částečné, a možnosti toto veto překonat se liší země od země. V Latinské Americe 12 prezidentů (z 18) disponuje plným i částečným vetem. Obvykle jsou stanoveny stejné hranice k jejich překonání. K prezidentům s nejsilnějším vetem řadíme takové, kteří disponují plným i částečným vetem, k jehož překonání je ustavena vysoká hranice.

Tabulka 3: Legislativní pravomoci latinskoamerických prezidentů

Země	Úplné veto	Částečné veto	Dekrety	Výlučná legislativní iniciativa	Rozpočtové pravomoci	Plebiscit
Argentina	11	11	1	0	5 (1+1+1+2)	1
Bolívie	9	0	0	0	6 (0+2+2+2)	2
Brazílie	2	2	3	2	9 (3+2+2+2)	0
Chile	11	11	1	2	8 (2+2+2+2)	2
Dominikánská rep.	12	12	0	0	7 (2+1+1+2)	0
Ekvádor	13	10	1	1	7 (2+2+1+2)	2
Guatemala	10	0	1	0	1 (0+1+0+0)	2
Honduras	9	0	1	0	4 (0+1+1+2)	0
Kolumbie	4	4	2	1	7 (2+2+1+2)	2
Kostarika	10	0	0	0	7 (1+2+2+2)	0
Mexiko	12	0	1	0	3 (0+0+1+2)	0
Nikaragua	2	2	0	0	8 (3+2+1+2)	2
Panama	10	10	1	0	6 (2+2+0+2)	0
Paraguay	4	4	0	0	6 (0+1+3+2)	0
Peru	2	2	1	0	7 (3+2+0+2)	2
Salvador	10	0	0	0	8 (3+1+2+2)	0
Uruguay	7	7	1	1	8 (3+1+2+2)	0
Venezuela	1	1	1	0	7 (3+1+1+2)	2

Zdroj: Vypracováno autorkou podle aktuálního znění ústav na základě hodnocení Rozvojového programu OSN (UNDP). Jejich výsledky z r. 2002 byly konfrontovány s aktuálními ústavními texty. Nejzásadnější změny byly zaznamenány v případě Bolívie.

Hodnocení UNDP:

Veto: 0 = pravomoc veta chybí; 1 = veto překonatelné většinou přítomných členů jedné komory kongresu nebo na společném zasedání obou komor; 2 = veto překonatelné absolutní většinou členů jedné komory kongresu nebo na společném zasedání obou komor; 3 = veto překonatelné většinou přítomných členů v obou komorách; 4 = veto překonatelné absolutní většinou členů v obou komorách; 5 = veto překonatelné 3/5 většinou přítomných členů v jedné komoře nebo na společném zasedání obou komor; 6 = veto překonatelné 3/5 většinou všech členů v jedné komoře nebo na společném zasedání obou komor; 7 = veto překonatelné 3/5 většinou přítomných členů v obou komorách; 8 = veto překonatelné 3/5 většinou všech členů v obou komorách; 9 = veto překonatelné 2/3 většinou přítomných členů v jedné komoře nebo na společném zasedání obou komor; 10 = veto překonatelné 2/3 většinou všech členů v jedné komoře nebo na společném zasedání obou komor; 11 = veto překonatelné 2/3 většinou přítomných členů v obou komorách; 12 = veto překonatelné 2/3 většinou všech členů v obou komorách; 13 = veto nelze překonat.

Dekrety: 0 = prezident nemá pravomoc vydávat dekrety, ústava zakazuje, nebo se nevyjadřuje k možnosti delegovat tuto pravomoc na prezidenta ze strany kongresu; 1 = ústava dává kongresu možnost delegovat na prezidenta pravomoc vydávat dekrety a tato pravomoc je omezená (výjimečné situace/některé oblasti zákona); 2 = prezident má ústavou danou pravomoc vydávat dekrety, ale tyto mají jen omezenou časovou platnost; 3 = prezident má ústavou danou pravomoc vydávat dekrety, které nemohou být snadno zrušeny kongresem a mají dlouhodobou platnost.

Výlučná legislativní iniciativa: 0 = omezena na typické oblasti jako návrh rozpočtu a mezinárodní dohody; 1 = prezident má výlučnou legislativní pravomoc mimo typické oblasti, ale kongres může modifikovat tuto legislativu; 2 = prezident má výlučnou legislativní pravomoc v širokém spektru oblastí, ale kongres může modifikovat tuto legislativu; 3 = prezident má výlučnou legislativní pravomoc v širokém spektru oblastí, kongres může jen omezeně modifikovat tuto legislativu.

Rozpočet: 1. Schopnost kongresu měnit návrh rozpočtu předložený prezidentem: 0 = kongres může libovolně zvýšit či snížit výdaje a příjmy; 1 = kongres nemůže zvýšit deficit, ale může zvýšit výdaje, pokud zvýší příjmy; 2 = kongres potřebuje souhlas prezidenta, aby mohl zvýšit výdaje; 3 = kongres nemůže zvýšit výdaje, ale může snížit výdaje nebo zvýšit příjmy.

2. Důsledek nepřijetí návrhu rozpočtu kongresem: 0 = vláda přerušila svou činnost; 1 = platí rozpočet z předchozího roku; 2 = platí prezidentův návrh rozpočtu.

3. Schopnost prezidenta rozhodnout o dalších výdajích po schválení rozpočtu: 0 = prezident nemůže učinit další výdaje a musí utratit sumu, která byla daná rozpočtem; 1 = prezident může učinit další výdaje, pokud jsou příjmy nižší, než rozpočet předpokládal; 2 = prezident může učinit další nestanovené výdaje; 3 = prezident může libovolně rozhodovat o výdajích (např. vydáním dekretu).

4. Schopnost prezidenta měnit rozpočet po jeho schválení: 0 = rozpočet může být modifikován jen na základě iniciativy kongresu; 1 = prezident nemůže modifikovat rozpočet na základě vlastní iniciativy; 2 = prezident může modifikovat rozpočet, ale pouze se schválením kongresu; 3 = prezident může modifikovat rozpočet bez schválení kongresu.

Plebiscit: 0 = prezident nemůže vyhlásit plebiscit; 1 = prezident může vyhlásit plebiscit, jehož výsledek není závazný; 2 = prezident může vyhlásit plebiscit, jehož výsledek je závazný.

Nejsilnější pravomoci veta mají prezident Ekvádoru a Dominikánské republiky. V prvním případě, pokud prezident úplně zamítne návrh zákona, může být znovu předložen k projednávání ve Shromáždění teprve následující rok. Prezidentovo veto tudíž není možné ihned překonat. Shromáždění pak může potvrdit původní návrh zákona dvěma třetinami svých členů. Pokud prezident uplatní částečné veto, existují dvě možnosti. Buď prezident předloží alternativní návrh daného zákona, pro jehož přijetí stačí většina přítomných zákonodárců, nebo Shromáždění schválí původní návrh zákona dvěma třetinami členů. V případě Dominikánské republiky prezident disponuje plným i částečným vetem, které může být přehlasováno pouze dvěma třetinami všech zákonodárců v obou komorách kongresu. Následují prezidenti Argentiny a Chile, kde jejich plné i částečné veto může být překonáno dvěma třetinami přítomných členů v obou komorách kongresu. Panamský prezident disponuje také silným úplným a částečným vetem, které může být překonáno dvěma třetinami všech zákonodárců, ale jen v jedné komoře parlamentu. Za nimi se nacházejí prezidenti se silným právem úplného veta, kteří ale nemají možnost vetovat části zákona. Z nich má nejsilnější veto mexický prezident, které může být překonáno jen dvěma třetinami všech zákonodárců v obou komorách kongresu. Následují ho prezidenti Guatemaly, Kostariky a Salvadoru, jejichž veto je možné přehlasovat dvěma třetinami všech zákonodárců, ale jen v jedné komoře kongresu. Jen o málo slabší je veto bolivijského prezidenta překonatelné dvěma třetinami přítomných členů kongresu na společném zasedání dolní a horní komory a honduraského prezidenta, které je možné přehlasovat dvěma třetinami přítomných členů kongresu. Někde uprostřed se nachází veto uruguayského prezidenta, které je úplně i částečné a je možné ho překonat třemi pětinami přítomných členů v obou komorách. Ostatní prezidenti již mají slabou pravomoc veta. Paradoxně nejslabší je venezuelský prezident, jehož veto je překonatelné pouhou prostou většinou poslanců. Úplné a částečné veto prezidentů Brazílie, Nikaraguy a Peru je možné přehlasovat absolutní většinou poslanců (v Brazílii na společném zasedání obou komor, u ostatních se jedná o jednokomorové parlamenty). O něco málo lépe jsou na tom prezidenti Kolumbie a Paraguaje, jejichž veto je možné přehlasovat absolutní většinou zákonodárců v obou komorách.

Slabé reaktivní pravomoci obvykle bývají kompenzovány silnými proaktivními pravomocemi (např. v Brazílii a Kolumbii). A naopak tam, kde má prezident silné reaktivní pravomoci, nemá obvykle žádné proaktivní. Toto platí v případě Dominikánské republiky, Kostariky nebo Salvadoru. U proaktivních pravomocí stojí na prvním místě pravomoc vydávat dekrety se silou zákona. Latinskoameričtí prezidenti mají pravomoc vydávat dekrety ve smyslu nařízení k provedení zákona. V mnoha ústavách je ustavena možnost, aby kongres delegoval na prezidenta pravomoc vydávat dekrety v určitě

oblasti. A i když v některých ústavách to nebylo explicitně vyjádřeno, v praxi se tak často dělo (Payne 2006: 100-101). Prezidenti obvykle mohou vydávat dekrety v případě stavu nouze nebo výjimečného stavu. V mnoha ústavách má ale kongres roli brzdy, která schvaluje dekrety i za nouzových okolností. Pouze málo ústav dává prezidentovi silné proaktivní pravomoci. V tomto směru je nejsilnější brazilský prezident, následuje jej kolumbijský. V Brazílii může prezident přijímat tzv. provizorní opatření se silou zákona, které platí po 60 dní. Tato délka může být jednou prodloužena. Opatření se promění v zákon, pokud jej mezitím schválí kongres.¹² Kongres je tak *de facto* postaven před hotovou věc a je pro něj obtížné reagovat, než kdyby se projednával návrh zákona. Dále může prezident vydávat i urgentní opatření na 45 dní s možností jednoho prodloužení. Kolumbijský prezident může vydávat dekrety ve výjimečných situacích (válečný stav) a za stavu nouze. Mohlo by se tak jednat o úpravu stejnou jako v jiných latinskoamerických ústavách, jenže kolumbijská ústava dává prezidentovi značné pravomoci ve vyhlašování těchto stavů, což jeho pozici posiluje. Prezident se souhlasem kabinetu vyhlašuje válečný stav (nutný souhlas Senátu), stav vnitřního ohrožení na 90 dní, který může být dvakrát prodloužen (podruhé se souhlasem Kongresu), a stav nouze na 30 dní. Kongres ale může prezidentovy dekrety zrušit nebo modifikovat, ale v oblasti výlučné legislativní iniciativy se může kongres prezidentskými dekrety zabývat až následující rok. V Peru a Hondurasu je vydávání dekretů omezeno na oblast hospodářskou a finanční v případě, že to vyžaduje národní zájem. Kongres může dekrety zrušit nebo modifikovat.

Vydávání dekretů omezené na výjimečné stavy je zakotveno v ústavě Argentiny,¹³ Guatemaly a Uruguaje. Moc legislativní je ale musí schválit. V Ekvádoru může prezident vydávat dekrety v oblasti hospodářské, pokud je rozpuštěno Shromáždění (nutné schválení ústavního soudu). Po svém opětovném ustavení je může Shromáždění zrušit nebo schválit. V Brazílii, Peru, Chile¹⁴, Mexiku (oblast hospodářská), Panamě a ve Venezuele může být pravomoc vydávat dekrety delegována kongresem. Prezidenti také mohou označit návrh zákona za urgentní, což znamená, že se jimi musí kongres zabývat přednostně ve zkrácené lhůtě. Toto je zakotveno v ústavě Brazílie, Kolumbie, Ekvádoru (oblast hospodářská) a Uruguaje. Žádné proaktivní pravomoci nemají prezidenti Nikaraguy, Dominikánské republiky, Paraguaje a Salvadoru.

Pravomoc prezidenta výlučně iniciovat zákony se v latinskoamerických zemích obvykle omezuje na oblast zahraniční politiky (uzavírání smluv a dohod se třetími zeměmi), předkládání návrhu rozpočtu a stanovení celních tarifů v obchodní politice (Payne 2006: 102). Může ale disponovat podobnou rolí i v jiných oblastech. Výlučná legislativní iniciativa je zakotvena v ústavách Brazílie¹⁵, Chile¹⁶, Ekvádoru¹⁷, Kolumbie¹⁸ a Uruguaje¹⁹. Ve všech může kongres nějakým způsobem zasahovat do této pravomoci – minimálně formou schválení nebo neschválení návrhu, ale obvyklé je i zakotvení možnosti modifikovat prezidentský návrh.

S tímto souvisí i prezidentovy pravomoci ohledně tvorby a schvalování rozpočtu. Pokud kongres může výrazně zasahovat do přijímání rozpočtu, role prezidenta v politickém systému se oslabuje, protože v konečném důsledku je to kongres, který rozhodne o prostředcích prezidenta k realizaci agendy. Nejslabší pozici mají prezidenti Bolívie, Guatemaly, Hondurasu, Mexika a Paraguaje, jejichž návrh rozpočtu může být libovolně měněn ze strany kongresu. Naopak silnou pozici má exekutiva tam, kde každý nový výdaj, který chce kongres začlenit do návrhu rozpočtu, musí být schválen příslušným ministrem nebo celým kabinetem. To platí v Chile, Dominikánské republice, Ekvádoru, Kolumbii a Panamě. Silnou pozici má i tam, kde zákonodárci nemohou zvýšit výdaje ani vytvářet nové, mohou ale snížit výdaje nebo zvýšit příjmy – například v Peru, Nikaragui, Salvadoru, Uruguaji a Venezuele. Podle některých ústav kongres může schválit nový výdaj, pokud zároveň najde i zdroj financování – např. v Argentině a Kostarice. Prezidentovu roli posiluje i ustanovení, podle něhož platí jeho návrh rozpočtu i v případě, že ho kongres neschválí včas (Bolívie, Chile, Ekvádor, Kolumbie, Kostarika, Nikaragua, Panama, Peru). Jinde platí rozpočet z předchozího roku (Argentina, Dominikánská republika, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay, Salvador, Venezuela). Mexiko jako jediná země nemá zakotveno, co by se stalo, kdyby nebyl rozpočet přijat.

K proaktivním pravomocím prezidenta patří i možnost vyhlášení plebiscitu, pokud byl návrh zákona zamítnut v kongresu. V osmi případech (Bolívie, Chile, Ekvádor, Guatemala, Kolumbie, Nikaragua, Peru, Venezuela) je prezident oprávněn k vyhlášení referenda, jehož výsledek je závazný. V jednom případě, Argentině, může prezident vyhlásit nezávazné referendum. V případě Argentiny, Bolívie, Guatemaly, Nikaraguy a Venezuely může vyhlásit referendum i kongres.

Nelegislativní pravomoci

Nelegislativní pravomoci prezidenta se týkají sestavování vlády (zda je pouze ve výlučné pravomoci prezidenta, nebo je zapojen i kongres) a míry závislosti mezi vládou a kongresem (zda kongres může odvolat vládu a zda prezident může rozpustit kongres a vypsát předčasné volby). Pro prezidentské systémy je charakteristické oddělení moci výkonné a zákonodárné, ale v praxi je možné setkat se s různou mírou vzájemného zasahování do složení a s různou mírou závislosti. Nelegislativní pravomoci hodnotili Matthew S. Shugart s Johnem M. Careyem na škále od 0 do 4, přičemž 0 značila slabou a 4 nejsilnější pravomoc (Shugart a Carey 1992: 148-166). Toto hodnocení jsme využili i pro sestavení tabulky nelegislativních pravomocí latinskoamerických prezidentů podle aktuálního znění ústav (2008).

Učinili jsme v něm několik úprav vzhledem k tomu, že některé ústavní prvky nebyly do původního hodnocení zahrnuty. To se týkalo především vyjádření nedůvěry členům vlády ze strany kongresu. Zjistili jsme, že právě v této oblasti došlo k významným posunům ve prospěch kongresu. Bylo zave-

deno hodnocení 3 pro případy, kdy prezident může odvolat členy vlády dle své libovůle, ale kongres jim také může vyjádřit nedůvěru. Setkáváme se s dvěma úpravami: buď může kongres vyslovit nedůvěru předsedovi vlády, ale ne kabinetu jako celku či jednotlivým ministrům (např. Argentina), nebo ji může vyslovit jednotlivým ministrům a prezident musí toto rozhodnutí respektovat (např. Ekvádor, Kolumbie, Nikaragua, Salvador, Venezuela). Týká se to navíc těch případů, kde je zakotvena absolutní nebo kvalifikovaná většina nižší než dvě třetiny hlasů pro jejich odvolání, což jsou dosažitelné většiny. Čím nižší je stanovená většina, tím je kongres akceschopnější. Obvykle také nebývají stanoveny podmínky pro vyjádření nedůvěry, často stačí jen neúčast ministra při interpelacích. Vyjádření nedůvěry zde tak funguje jako výstraha, aby vláda s kongresem dobře komunikovala a nesnažila se jej obcházet. V Latinské Americe se také setkáváme s případy zemí, kde sice kongres má možnost vyjádřit nedůvěru ministrům, ale je vyžadována kvalifikovaná většina dvou třetin hlasů a jsou navíc stanoveny podmínky k takovému kroku (např. protiústavní jednání ministra). V takových případech je akceschopnost kongresu omezená (málokdy se stane, že se tato kvalifikovaná většina najde) a doložit protiústavní jednání je také obtížným procesem. Přežití vlády tak zůstává na kongresu do značné míry nezávislé. Tyto země jsme hodnotili 3,5, což má vyjadřovat formální zakotvení vyjádření nedůvěry, ale faktické velmi obtížné naplnění tohoto ustanovení. Škála hodnocení je uvedena pod tabulkou č. 4.

Jak je patrné z tabulky č. 4, čistý prezidentský systém, kde kongres nemůže zasáhnout do sestavování a odvolávání vlády ani vyjádřit nedůvěru ministrům a na druhé straně prezident nemůže kongres rozpustit, najdeme v Bolívii, Brazílii, Chile, Dominikánské republice, Hondurasu, Mexiku a v Paraguaji. Ve všech těchto zemích ale má kongres právo interpelovat ministry a vyžadovat po nich potřebné informace, případně může vytvářet vyšetřovací komise (např. Chile). Interpelace jsou v některých zemích ztíženy podmínkou, aby o ně požádala kvalifikovaná většina zákonodárců (např. v Dominikánské republice dvě třetiny členů příslušné komory). V Paraguaji sice kongres má pravomoc vyslovit dvoutřetinovou většinou hlasů v dané komoře nedůvěru ministrovi, pokud se nedostavil na interpelaci, nicméně jedná se pouze o doporučení prezidentovi republiky, který ho buď schválí, nebo neschválí. Pokud nebylo schváleno vyslovení nedůvěry, nemůže být danému ministru vyslovena po zbytek funkčního období.

Mezi téměř čisté prezidentské systémy můžeme zařadit i takové, kde je pravomoc kongresu vyjádřit nedůvěru ministrům sice zakotvena, ale různě ztížena – např. v Guatemale, Kostarice a Panamě. V Guatemale je vyjádření nedůvěry poměrně komplikované. Zákonodárci tak sice mohou učinit, a to pouhou absolutní většinou, ale prezident ji nemusí přijmout. V takovém případě ministr po osmi dnech znovu předstupuje před kongres, který musí své rozhodnutí potvrdit dvěma třetinami všech zákonodárců. V Kostarice je také ustavena dvoutřetinová většina pro vyslovení nedůvěry, ale navíc za

podmínky, že ministři jednali protiústavně nebo v rozporu se zákonem. Stejná většina platí i v Panamě s podmínkami, že se ministr dopustil závažného deliktu nebo poškodil zájmy státu.

V následující skupině zemí jsou kontrolní pravomoci kongresu vůči exekutivě posíleny. Kongres zde může odvolat ministry obvykle na základě kvalifikované většiny, ale prezident nemůže rozpustit kongres v reakci na odvolání ministrů. Jedná se o Argentinu, Kolumbii a Salvador. V Argentině může kongres vyslovit nedůvěru pouze předsedovi vlády, ale ne ministrům, kteří jsou jmenováni po dohodě prezidenta s předsedou vlády a které prezident sám jmenuje a odvolává. V Kolumbii může být ministr odvolán absolutní většinou hlasů, pokud se nedostavil na interpelace. V Salvadoru mohou být ministři odvoláni, pokud se nedostaví na interpelace nebo nepředloží zprávu o stavu oblasti, kterou spravují. Zákodárci také mohou doporučit odvolání na základě výsledku vyšetřovací komise nebo interpelace.

Tabulka 4: Nelegislativní pravomoci latinskoamerických prezidentů

Země	Sestavování vlády	Odvolání vlády/ministra	Vyslovení nedůvěry	Rozpuštění kongresu	Celkem
Argentina	4	4	3	0	11
Bolívie	4	4	4	0	12
Brazílie	4	4	4	0	12
Chile	4	4	4	0	12
Dominikánská rep.	4	4	4	0	12
Ekvádor	4	4	3	2	13
Guatemala	4	4	3,5	0	11,5
Honduras	4	4	4	0	12
Kolumbie	4	4	3	0	11
Kostarika	4	4	3,5	0	11,5
Mexiko	4	4	4	0	12
Nikaragua	3	4	3	0	10
Panama	4	4	3,5	0	11,5
Paraguay	4	4	4	0	12
Peru	3	4	2	1	10
Salvador	4	4	3	0	11,5
Uruguay	4	4	2	1	11
Venezuela	4	4	3	1	12

Zdroj: Sestaveno autorkou na základě upraveného hodnocení Johna M. Careyho a Matthew S. Shugarta podle aktuálního znění ústav.

Hodnocení:

Sestavování vlády: 4 = prezident sám jmenuje ministry; 3 = navržení ministři musí být schválení shromážděním; 1 = prezident jmenuje premiéra, který musí získat důvěru

shromáždění a který poté jmenuje ministry; 0 = prezident jmenuje ministry teprve na základě doporučení shromáždění.

Odvolání vlády: 4 = prezident sám odvolává ministry; 2 = pravomoci prezidenta odvolat ministry jsou omezené; 1 = prezident odvolává ministry pouze, pokud shromáždění schválí náhradního ministra nebo vládu; 0 = vláda nebo ministři jsou odvoláváni shromážděním.

Vyjádření nedůvěry: 4 = shromáždění nemůže vyjádřit nedůvěru a odvolat vládu nebo ministry; 3,5 = shromáždění může odvolat vládu nebo ministry, ale je k tomu nutná dvoutřetinová většina hlasů a jsou stanoveny podmínky; 3 = shromáždění může odvolat vládu nebo ministry, k čemuž je nutná absolutní nebo kvalifikovaná většina nižší než dvě třetiny; 2 = shromáždění může vyjádřit nedůvěru ministrům, ale prezident může odpovědět rozpuštěním shromáždění; 1 = konstruktivní vyjádření nedůvěry; 0 = neomezené vyjádření nedůvěry.

Rozpuštění shromáždění: 4 = neomezené; 3 = omezené frekvencí; 2 = vyžaduje novou prezidentskou volbu; 1 = omezené, pouze jako odpověď na vyjádření nedůvěry; 0 = žádné ustanovení.

S prezidentským systémem s výraznými parlamentními rysy se setkáváme v Nikaragui, Peru, Uruguayi a ve Venezuele. Peru a Nikaragua jsou přitom více parlamentarizované než Venezuela a Uruguay. V první skupině zemí je kongres zapojen do jmenování ministrů, kteří jsou např. v Nikaragui ratifikováni 60 % Národního shromáždění, v Peru prezident jmenuje předsedu vlády, který musí získat důvěru kongresu. V Nikaragui může potom 60 % Národního shromáždění vyjádřit ministrům nedůvěru, v Peru může být odvolána vláda i jednotliví ministři absolutní většinou hlasů. Na druhé straně prezident v Peru může rozpustit kongres, pokud nevyslovil důvěru alespoň dvěma vládám. Není možné jej rozpustit na konci mandátu a v případě výjimečného stavu. Pokud ale nejsou vypsány volby ve stanoveném termínu, má kongres právo se znovu sejít a odvolat vládu, jejíž členové již nemohou být znovu jmenováni v průběhu prezidentského mandátu. V druhé skupině zemí se kongres nijak nepodílí na sestavování vlády, ale zákonodárny sbor může vyslovit nedůvěru ministrům, na což prezident po splnění stanovených podmínek může reagovat jeho rozpuštěním. V Uruguayi Shromáždění vyslovuje nedůvěru ministrům prostou většinou v dané komoře. Toto odvolání musí být potvrzeno na společném zasedání obou komor (Generální shromáždění) absolutní většinou všech členů. Nicméně prezident může uplatnit veto, pokud se proti odvolání postavily dvě třetiny členů vlády. Poté musí Generální shromáždění odvolání znovu potvrdit, a to třemi pětinami svých členů. Pokud se tak stane, prezident může rozpustit komory a svolat nové volby. Prezident nemůže uplatnit tuto pravomoc poslední rok funkčního období Shromáždění. Pokud se jedná o nekolectivní odvolání, prezident může použít tuto pravomoc jen jednou během funkčního období. V případě, že nedojde ke konání nových voleb, Shromáždění se může znovu sejít a Generální shromáždění znovu může absolutní většinou svých členů potvrdit nebo odmítnout odvolání vlády, která poté konečně padá. V případě Venezuely mohou být ministři odvoláni třípětinovou většinou přítomných

poslanců a musí poté podat demisi. Na druhé straně prezident může rozpustit Národní shromáždění, pokud třikrát odvolal viceprezidenta během jednoho funkčního období. Nemůže tak učinit poslední rok funkčního období zákonodárného sboru. Po rozpuštění se konají nové volby do Národního shromáždění.

Se specifickou úpravou se setkáváme v Ekvádoru, který se vždy řadil k zemím se silným postavením prezidenta. Národní shromáždění zde sice může odvolat ministry, ale pouze pokud nesplnili své povinnosti, a to až jeden rok poté, co opustili úřad. K tomu je nutné dosáhnout dvoutřetinové většiny hlasů, což je poměrně obtížné. Prezident na druhé straně může rozpustit shromáždění, pokud se domnívá, že si přisvojilo pravomoci, které mu nenáleží, brání v realizaci Národního plánu rozvoje, v době politické krize nebo vnitřních nepokojů, a to na základě rozsudku ústavního soudu. Tuto pravomoc může uplatnit jen jednou v prvních třech letech mandátu. Je nutné dodat, že shromáždění může prezidenta odvolat také na základě obvinění, že si přisvojil pravomoci, které mu nenáleží po rozsudku ústavního soudu. Po rozpuštění shromáždění Národní volební rada musí svolat prezidentské a parlamentní volby na stejný den pro zbytek funkčního období. Mezitím může prezident vydávat dekrety nutné pro hospodářství, které mohou být následně schváleny nebo zrušeny Shromážděním.

Stranický systém

Mezi odborníky existuje shoda, že stranický systém je klíčovým faktorem, který ovlivňuje fungování politického systému, ať prezidentského, nebo parlamentního. Počet stran a podíl křesel, který každá strana obsadí, má dopad na charakter kongresu – jaký bude jeho vztah k exekutivě, jaký bude mít vliv na legislativní proces a tvorbu politiky. V průběhu demokratického či demokratického období se kongresy staly podstatnými hráči v politickém systému. Scott Morgenstern hodnotí jejich činnost v legislativním procesu jako spíše reaktivní, což znamená, že se víceméně omezují na připomínkování a doplňování legislativních návrhů, které však z velké části pocházejí z dílny prezidenta, případně je vetují. Jejich vlastní kreativní činnost je nízká (Morgenstern 2002: 414).

Prvním podstatným stranickým faktorem ovlivňujícím vztah mezi exekutivou a legislativou je efektivní počet politických stran. Ten ukazuje, kolik působí v zákonodárném sboru relevantních politických stran, čili do jaké míry je stranický systém fragmentovaný. Prezidentský systém funguje jinak, pokud jsou v kongresu zastoupeny dvě, několik či velké množství stran. Efektivní počet stran ovlivňují různé faktory. Podle Reina Taagepera se k nim řadí sociopolitická heterogenita (počet konfliktních linií (*cleavage*) ve společnosti) a průstupnost (*permissiveness*) volebního systému.²⁰ Rolí hrají i historické a kulturní faktory (Taagepera 1999: 531).

V Latinské Americe se setkáváme s rozmanitou škálou proporčních a v některých případech smíšených volebních systémů pro volby do zákono-

dárného sboru. Proporční systém v sobě obsahuje různorodé techniky, které mají odlišný efekt na počet politických stran ve shromáždění, některé vedou k podobným důsledkům jako většinový systém. K podstatným aspektům volebního systému patří stanovení volební formule a velikosti volebního obvodu, u dalších proměnných neexistuje mezi odborníky jednoznačná shoda na jejich významu pro stranický systém.²¹ Podle Arenda Lijpharta změna jedné dimenze volebního systému vede ke změně efektivního počtu stran ve shromáždění. Ten se zvýší, pokud je zavedena proporčnější volební formule a naopak se sníží, pokud je zavedena méně proporční volební formule. Podstatný dopad na efektivní počet stran má změna velikosti volebního obvodu nebo uzavírací klauzule.²² Matthew S. Shugart a Scott Mainwaring ovšem zpochybňují význam velikosti volebního obvodu v prezidentských systémech. Mnohem podstatnější je podle nich vliv volebních cyklů na stranický systém (Shugart a Mainwaring 1997a: 417-418).

Odlíšné dopady na stranický systém mají smíšené volební systémy v závislosti na tom, zda část voleb probíhající na základě většinového systému je nějak propojena s částí voleb probíhající na základě proporčního systému. Studie M. Nishikawa a E. S. Herrona ukazuje, že smíšené volební systémy mají méně proporční efekt než všechny proporční systémy (i ty užívající D'Hondtovu formuli) (Nishikawa a Herron 2004: 762-766). Více upevňují vazbu mezi voličem a zákonodárcem, což může vést ke snížení vlivu stranického vedení na chování zákonodárců v kongresu, a tudíž i ke snížení disciplinovanosti strany. V zemích, kde fungoval proporční volební systém spolu s uzavřenými kandidátními listinami, může být zavedení většinového volebního systému s jednomandátovými volebními obvody pro volbu části zákonodárců odůvodněno snahou o posílení odpovědnosti politických stran voličům, a tím udržení jejich důvěryhodnosti (např. Venezuela na počátku 90. let, Bolívie v roce 1994) (Carey 2003a: 195-196). Na druhé straně v jiných zemích (např. v Mexiku v 80. a 90. letech) může být většinový volební systém s jednomandátovými volebními obvody doplněn o proporční volební systém pro volbu části zákonodárců, aby se politický systém stal reprezentativnější, což v konečném důsledku mělo oživit jeho důvěryhodnost a zaručit jeho přetrvání.

Druhým významným faktorem ovlivňujícím vztah mezi exekutivou a legislativou je síla prezidentovy strany, resp. jak velký podíl křesel obsadí v kongresu. Od toho se odvíjí prezidentova strategie při prosazování agendy (Cox a Morgenstern 2002: 453). Většina křesel pro vládnoucí stranu znamená pro prezidenta možnost prosadit více legislativních návrhů za předpokladu, že se jedná o stranu disciplinovanou. Podle Joea Foweraker by měla prezidentova strana obsadit minimálně 45 % kongresu, aby prezident mohl realizovat svůj program (Foweraker 1998: 666). Taková konstelace je tedy pro prezidenta výhodná, ale na druhé straně může nabýt i extrémní podoby, kdy kongres je naprosto servilní vůči prezidentovi a schválí vše, co mu předloží (Mexiko minimálně do roku 1988). To vede i k úvahám, zda je většinová vláda vůbec

žádoucí, neboť zde hrozí převážení exekutivy nad legislativou. Výhodou většiny v kongresu je, že lépe umožňuje prezidentovi naplnit volební program a jeho vláda je stabilnější. Na druhé straně převaha opozičních stran, se kterými prezident může vytvářet koalice, více naplňuje myšlenku brzd a protivah. To ale může jít na úkor efektivitu vlády zejména tehdy, pokud jsou opoziční strany v kongresu vysoce disciplinované a ideologicky vyhraněné. Pak nemusí mít zájem vůbec s prezidentem spolupracovat a naopak se snaží ho blokovat, od čehož očekávají zisky ve volbách (Negretto 2006: 64; Shugart a Carey 1992: 272; Shugart a Mainwaring 1997a: 396).

S přechody k demokracii se stalo spíše pravidlem než výjimkou, že prezidentova strana nemívá většinu v kongresu, což ji nutí vytvářet s jinými politickými stranami koalice pro prosazení legislativních návrhů. To by mohlo v nových demokraciích posílit politiku konsensu a zlepšit komunikaci mezi exekutivou a legislativou za předpokladu, že prezident nemá výrazné legislativní pravomoci a významní aktéři jako armáda se stáhli z politiky. Prezident je totiž *de facto* nucen s kongresem spolupracovat a uzavírané kompromisy podporují demokratickou politickou kulturu. Výsledky jednotlivých politik navíc mohou být mnohem stabilnější, pokud se na jejich formulování podílí více stran. Na druhé straně tam, kde prezident disponuje silnými proaktivními legislativními pravomocemi, má spíše tendenci kongres obcházet než se s ním dohadovat, zvláště pokud většina v kongresu je vůči němu vyloženě nepřátelská a hrozí soustavné odmítání jeho legislativních návrhů (Cox a Morgenstern 2002: 453). Silné proaktivní pravomoci má prezident často tam, kde se vyvinul fragmentovaný stranický systém (např. Brazílie). Nicméně i zde se mohou vytvářet koalice na podporu legislativních návrhů z dílny prezidenta. Často si ale musí prezident hlasy zákonodárců prostě koupit. Otázkou tudíž je, co by se stalo, kdyby neměl dostatek zdrojů pro patronáž.

Podmínky pro vytváření koalic jsou v prezidentském systému jiné než v parlamentním. Lze říci, že prezidentský systém neusnadňuje uzavírání koaličních spolupráce, neboť podněty pro to jsou slabé. Málokdy dochází k formálnímu vyjednávání mezi stranami a uzavření koaliční dohody. Velmi pravděpodobné je ustavení volební koalice, která se ale po volbách rozpadne (Shugart a Mainwaring 1997a: 397; Cheibub, Przeworski a Saiegh 2004: 565-571). Obtížné vytváření koalic ovlivňuje v prvé řadě skutečnost, že prezident není z principu závislý na podpoře kongresu. Nemusí tudíž žádnou koalici uzavírat, na rozdíl od parlamentního systému, kde nějakou většinou či tichou podporou vláda disponovat musí, jinak dojde k jejímu pádu. Pokud prezident disponuje silnými proaktivními legislativními pravomocemi, může tyto využít a kongres jednoduše obejít. Na druhé straně také zákonodárci mají mnohem vyšší svobodu v jednání než jejich protějškové v parlamentním systému. Prezident se například může pokusit vyjednat dohodu s vedením stran, ale není jisté, zda se jí zákonodárci podřídí. Záleží na tom, do jaké míry má vedení straníky pod kontrolou (míra disciplinovanosti).²³ Za druhé, pokud se již

prezident rozhodne vyjednat koalici a neuspěje, může tím celý proces skončit. Prezident pak vládne sám buď úplně bez podpory, nebo s podporou opozičních stran, kterou dojednává pro jednotlivé zákony zvláště. V prezidentském systému tudíž mohou vládnout vlády bez podpory v kongresu, čili takové, kterým by v parlamentním systému byla vyslovena nedůvěra.²⁴ Třetím důležitým faktorem je motivace politických stran k účasti na vládnoucí koalici. Odvíjí se od jejich racionální kalkulace zisků, resp. zda spíše koalice, nebo opozice jim přinese maximální zisk v následujících volbách (Negretto 2006: 75; Cheibub, Przeworski a Saiegh 2004: 571; Shugart a Carey 1992: 255-257).

Debaty mezi odborníky se objevily v otázce, zda fragmentovaný stranický systém, u kterého je zřejmé, že prezident bude vždy v menšině, představuje ohrožení demokratické vlády. Někteří (např. S. Mainwaring) se domnívali, že ano. Prezident na takovou situaci totiž může reagovat využíváním svých pravomocí k obcházení kongresu, což opoziční politické strany mohou chápat jako neústavní a mohou případně povolát armádu, aby nastolila pořádek. Obcházení kongresu se také může odrazit ve vytváření stále nových a nových státních agentur, na které jsou delegovány legislativní pravomoci v určité specifické oblasti. Prezidenti tak mohou mít tendenci realizovat svůj politický program prostřednictvím státních agentur než ve spolupráci s kongresem. Toto částečně vysvětluje rozrůstání státní správy v latinskoamerických zemích (Mainwaring 1990: 168-169). Fragmentovaný stranický systém sice nemusí nutně vyústit v pád demokratického režimu, ale významně snižuje efektivitu vlády. Trvalá menšinová pozice může vyústit v pat mezi exekutivou a legislativou. Naopak čím nižší počet efektivních stran, tím se snižuje nutnost vytvářet vícestranické koalice. Pokud prezidentova strana obsadí významný počet křesel v kongresu, tak i když nebude mít většinu, bude nutné s ní počítat při projednávání zákonů. Prezidentova strana bude stát za vládou, neboť je v jejím zájmu, aby uspěla. Neúspěch by se negativně podepsal na volebním zisku (Shugart a Mainwaring 1997a: 396-398).

Naopak jiní autoři ukazují, že fragmentovaný stranický systém není hrozbou demokratické vlády a že pat mezi exekutivou a legislativou je spíše výjimkou než pravidlem. Podle J. A. Cheibuba, A. Przeworského a S. M. Saiegha (2004: 575-576) vysoká fragmentace vede k vytváření koalic, a to i většinových.²⁵ Vysoká pravděpodobnost pro sestavení koalice je také tam, kde se zisk prezidentovy strany blíží nadpoloviční většině, neboť je zde větší šance získat nedisciplinované poslance z jiných stran. Podle Gabriela L. Negretta menšinový prezident může úspěšně vládnout, pokud opozice v kongresu není schopná se proti němu spojit (např. je příliš rozdrobená či ideologicky od sebe vzdálená) a vytvořit většinovou blokační koalici. Naopak konfliktní situace nastává tehdy, když se tato koalice vytvoří a opoziční strany kontrolují kongres, a tím i legislativní proces. Za takové situace se prezident buď snaží uzavřít s opozicí dohodu (např. začlenit její osobnosti do vlády), anebo kongres obejít, pokud má dostatečné proaktivní legislativní pravomoci,

v nejhorším případě se uchýlí k nezákonným prostředkům, např. rozpuštění kongresu (Negretto 2006: 69). Sestavení koalice ovlivňuje i míra polarizace stranického systému. Pokud jsou politické strany od sebe velmi ideologicky vzdálené a navíc velmi kohezní, spolupráce mezi nimi bude obtížná, pravděpodobně se shodnou pouze na nevýznamných zákonech, ale bude mnohem pravděpodobnější vypuknutí konfliktu. Čím je polarizace nižší, tím bude spolupráce snadnější (Sartori 2001: 100; Shugart a Mainwaring 1997a: 399).

Závěr

V souvislosti s třetí vlnou demokratizace se rozvinulo studium prezidentských systémů v zemích mimo USA. V rámci první vlny, spojené se jménem Juana J. Linze, autoři nejprve zpochybňovali vůbec možnost konsolidace demokracie v prezidentských systémech. Za hlavní problém považovali neexistenci ústavních prostředků, které by byly nápomocny při řešení politické krize, která tak může vyústit v krizi demokratického režimu. Nicméně vývoj v latinskoamerických zemích ukázal, že demokracie v podmínkách prezidentského systému možná je. Problémem se spíše ukázala kvalita demokratického vládnutí, zvláště máme-li na zřeteli model liberální demokracie charakteristický pro USA a západoevropské země. V souladu s druhou vlnou studia, reprezentovanou Matthew S. Shugartem, Johnem M. Careym a Scottem Mainwaringem, se domníváme, že fungování prezidentských systémů závisí na mnoha faktorech (stranický systém, volební systém, federalismus), které mají v každé zemi jinou podobu. Tato práce v mnohém vycházela právě z výsledků studia druhé vlny. Třetí vlna, zastoupená Georgem Tsebelisem, se již posunula ke zkoumání vlastního fungování politických institucí. Diskuze s druhou i první vlnou však zůstávají nadále relevantní.

Jaká podoba prezidentského systému je nejpříznivější pro dobré a demokratické vládnutí v Latinské Americe? Na tuto otázku je velmi obtížné odpovědět. Z hlediska efektivity lepší možnosti vytváří prezidentský systém, v jehož rámci operují dvě velké politické strany. Na redukci efektivního počtu stran v kongresu, případně jeho snížení až na dvě, má příznivý vliv prostý většinový systém nebo absolutní většinový systém se sníženým prahem pro volbu prezidenta a většinové volební systémy pro volbu kongresu. Efektivita jde ale na úkor reprezentativnosti a v Latinské Americe má sklony sklouznout k absolutnímu podřízení kongresu exekutivě. Prostý většinový systém navíc umožňuje, aby v prezidentských volbách zvítězil kandidát jen nepatrným rozdílem hlasů, což může vyvolat politickou krizi. V mnoha latinskoamerických zemích se ale setkáváme s absolutním většinovým systémem pro volbu prezidenta, který podporuje zvýšení efektivního počtu stran v kongresu. Často jsou zde také zavedeny proporční volební systémy pro volbu kongresu. Kongres je v takovém politickém systému sice reprezentativním tělesem a prezident

symbolicky má podporu nadpoloviční většiny obyvatelstva, i když tomu tak mnohdy ve skutečnosti není, ale na druhé straně je vládnutí méně efektivní. Prezident totiž obvykle postrádá většinu v kongresu a je nucen vytvářet koalici, což je v podmínkách prezidentského systému obtížné. Dobrým kompromisem se jeví absolutní většinový systém se sníženým prahem pro volbu prezidenta, který má dopad na snížení efektivního počtu stran v kongresu a zároveň umožňuje prezidentovi získat dostatečně silný mandát od voličů.

V latinskoamerických zemích je obvyklé, že prezident nemá většinu v kongresu a je nucen vytvářet koalici s ostatními politickými stranami. Za takové situace je pro prezidenta příznivé, pokud jeho strana obsadí nejvíce křesel v kongresu. Čím více se blíží absolutní většině, tím jsou ostatní strany ochotnější s ní spolupracovat, tj. brát postoje prezidentovy strany do úvahy při přípravě a projednávání legislativních návrhů. Prezidentský systém funguje, i když je stranický systém fragmentovaný, a nemusí zde dojít k ohrožení demokratické vlády jako takové. Nicméně v tomto případě je problematické získávání hlasů zákonodárců, které si prezident často musí koupit, což samo o sobě nepodporuje demokratické vládnutí. Velmi obtížně funguje prezidentský systém tam, kde prezident naráží na silné a ideologicky vyhraněné politické strany v kongresu, které se s ním a priori nebudou chtít dohodnout. Hrozí zde absolutní zablokování vztahů mezi exekutivou a legislativou, které může mít i nedemokratické vyústění.

Na demokratické vládnutí má pozitivní vliv možnost znovuzvolení prezidenta, ovšem omezená buď na dvě funkční období, nebo stanovením meziodobí, po které prezident nemůže být u moci. Je to kompromis mezi úplným zákazem znovuzvolení, který odpovědnost exekutivy k voličům snižuje, a neomezeným znovuzvolením, které může vyústit v diktaturu. Znovuzvolení má podstatný vliv i na strategie politických stran vůči exekutivě. Pokud může být prezident opětovně zvolen, zvyšuje se pravděpodobnost, že bude mít legislativní podporu až do konce funkčního období. Pokud ne, je velmi možné, že se politické strany od prezidenta před volbami distancují.

Co se týče legislativních pravomocí, domníváme se, že výrazné proaktivní pravomoci prezidentů nepodporují demokratické vládnutí, neboť mohou sklouznout k obcházení kongresu a k vládě pomocí dekretů. Konstelace prezidentových legislativních pravomocí by měla být taková, aby mu umožňovala ovlivňovat legislativní proces (například prostřednictvím veta překonatelného kvalifikovanou většinou v kongresu nebo možností označit legislativní návrhy za urgentní), ale zároveň aby jej nutila prosazovat zákonné normy ve spolupráci s kongresem, a ne mimo něj. Pozitivní vliv může mít na fungování prezidentského systému i zavádění parlamentních prvků. Tam, kde má kongres pravomoc zasahovat do složení moci výkonné (například může vyslovit nedůvěru ministrům nebo předsedovi vlády), se zvyšuje vzájemná závislost exekutivy a legislativy, a tím i nutnost, aby spolu více spolupracovaly. Tím se zvyšuje flexibilita politického systému, a tudíž i pravděpodobnost předcházení politickým krizím, případně jejich úspěšné řešení.

Demokratické vládnutí ovšem závisí na mnoha dalších faktorech – na důvěře občanů v politické instituce, na míře odpovědnosti politiků vůči občanům, na fungování justice, na míře schopnosti naplnit očekávání občanů. V latinskoamerických zemích demokratické vládnutí oslabuje zejména selhávání státu v zajištění bezpečnosti občanů a ochraně jejich práv a svobod. Z toho pak mohou těžit populistické osobnosti, jejichž vlády sice mohou být demokratické, ale ne liberální.

Poznámky:

- 1 Podrobněji se této problematice věnuje například Peter H. Smith (2005).
- 2 Termín není v češtině ještě zavedený. Po konzultaci s V. Dvořákovou překládám termín *veto player* jako blokační aktér.
- 3 Pokud některé ústavy tyto mechanismy zahrnují, jedná se podle něj často o složité a vysoce technické metody, které mají pochybnou demokratickou legitimitu.
- 4 Jde o kandidáta, který nemá vazbu na tradiční politické strany, ale kandiduje buď sám, nebo si vytváří *ad hoc* politickou stranu pouze pro účely voleb. Po zvolení má větší tendenci vládnout nadstranicky a obcházet politické instituce. Má výraznou šanci na úspěch zvláště tehdy, když se země potýká s krizí tradičních politických stran. Příkladem mohou být Fernando Collor de Mello (1990-1992) v Brazílii, Alberto Fujimori (1992-2000) v Peru, Abdalá Bucaram Ortiz v Ekvádoru (1996) nebo Hugo Chávez (1998-současnost) ve Venezuele.
- 5 Pouze 18 % parlamentních demokracií v letech 1973-1989 zažilo vojenský puč, zatímco u prezidentských demokracií tomu bylo v 40 % (Stepan a Skach 1993: 12).
- 6 U parlamentních demokracií 83 % období měla vláda většinu, zatímco pouze 48 % u prezidentských. Opakované jmenování určitého ministra bylo třikrát vyšší v parlamentní než v prezidentské demokracii. Ministr také téměř dvakrát déle setrval ve funkci v parlamentním než prezidentském systému (Stepan a Skach 1993: 13).
- 7 Blokační aktéry rozděluje na institucionální (rozdělení moci mezi exekutivu a legislativu, dvoukomorový parlament) a stranické (politické strany, které jsou členy vládní koalice). Počet institucionálních blokačních aktérů je zakotven v ústavě, která jim dává právo veta. Počet stranických blokačních aktérů se odvíjí od charakteru stranického systému a vládní koalice, pokud je ustavena. Existuje jeden stranický blokační aktér, pokud je vláda sestavena jednou stranou, ale i více v závislosti na počtu stran, které tvoří vládní koalici. Mimo tyto dvě kategorie existují i další blokační aktéři, například zájmové skupiny, které mohou mít *de facto* právo veta ve své sféře zájmů – armáda, centrální banka, které byl světen dohled nad monetární politikou, soudní dvory, které mají pravomoc posuzovat ústavnost zákonů, referendum a podobně (Tsebelis 1995: 305-308).
- 8 Míra shody mezi blokačními aktéry se odvíjí od vzdálenosti mezi nimi. Vzdálenost mezi stranickými aktéry závisí na volebním systému. Čím více politických stran operuje v politickém systému, tím se zvyšuje vzdálenost mezi nimi. Vzdálenost mezi institucionálními aktéry (exekutivou a legislativou, horní a dolní komorou) závisí na výsledku voleb. Pokud se liší v politickém složení, počítají se jako dva blokační aktéři. Pokud je jejich složení stejné, počítají se jako jeden blokační aktér (Tsebelis 1995: 308-311).
- 9 Vnitřní soudržností (koheze) míní, do jaké míry jsou pozice k určité otázce odlišné v rámci jednoho blokačního aktéra. Nejsoudržnější je takový aktér, který je tvořen pouze jedním jedincem (Tsebelis 1995: 311-313).
- 10 Podle Matthew S. Shugarta a Johna M. Careyho (1992: 216) je kritickou hranicí, pod níž má prezident velice obtížné postavení v politickém systému, 40% podpora v prezidentských volbách.

- 11 Podle toho Matthew S. Shugart s Johnem M. Careym rozlišují tři druhy voleb – libánkové (*honeymoon elections*), protilibánkové (*counterhoneymoon elections*) a volby v polovině funkčního období (*mid-term elections*). Libánkové volby jsou takové volby do kongresu, které proběhnou do jednoho roku od inaugurace prezidenta. Označení vyplývá z toho, že z nich vyjde posílená prezidentova strana a naopak oslabená druhá nejsilnější strana. Protilibánkové volby proběhnou rok před zvolením nového prezidenta. Jejich účelem je spíše zjistit, jakou mají strany podporu ve společnosti, čehož využívají k následným jednáním o možných koaliciích. Příkladem je Chile (1932-1973) a Kolumbie. Volby v polovině funkčního období jsou všechny volby do kongresu, které neproběhnou rok po a před prezidentskými volbami. Často k nim dochází v polovině funkčního období prezidenta (Shugart a Carey 1992: 242-246; Zovatto a Orozco Henríquez 2008: 102-103).
- 12 Provizorní opatření nemohou být vydávána ve věcech občanství, politických práv, politických stran a volebního práva, trestního práva, procesního práva trestního a civilního, organizace moci soudní a státního zastupitelství, rozpočtu, zadržení majetku a ve finanční oblasti (čl. 62 ústavy).
- 13 Tzv. dekrety z důvodů nouze a nutnosti (*decretos por razones de necesidad y urgencia*) se nevztahují na otázky trestní, daňové, týkající se voleb a politických stran.
- 14 V případě Chile prezident může požádat kongres, aby mu tuto pravomoc delegoval. Prezident může touto pravomocí disponovat nanejvýš jeden rok. Nemůže regulovat věci občanství, národnosti, voleb a plebiscitu, ústavních svobod a zákonů, pravomocí a složení moci soudní, kongresu, ústavního soudu a nejvyššího účetního dvora
- 15 Výlučná iniciativa prezidenta se týká postavení armády, tvorby míst a funkcí ve státní správě, zvyšování odměn ve státní správě, administrativní a justiční organizace, daní, rozpočtu, veřejných služeb ve státech, organizace státního zastupitelství, státního zástupce, vytváření ministerstev a orgánů veřejné správy, armády a jejího právního režimu, odměn a povýšení.
- 16 Týká se změn politického a administrativního dělení země, rozpočtu, finanční správy, majetku státu (přidělení, odcizení, pronájem), ozbrojených sil, vstupu cizích vojsk na území státu a odchodu národní armády do zahraničí, stanovení, snížení nebo zrušení poplatků, vytváření míst ve veřejné správě nebo státních podnikcích, penzí, stanovení podmínek a způsobů kolektivního vyjednávání, sociálního zabezpečení a dalších.
- 17 Pouze prezident může iniciovat zákony týkající se daní, zvyšování veřejných výdajů, změny politicko-administrativního členění země.
- 18 Prezident má výlučnou iniciativu v návrhu plánu rozvoje a veřejných investic, struktury státní správy, veřejných výdajů, centrální banky, zahraničním obchodu, daních, stanovení platového a půjčkového režimu státním zaměstnancům, zákonodárcům a armádě.
- 19 Výlučná iniciativa v zákonech o zproštění daní, stanovení minimálního platu nebo pořiřovací ceny produktů. Kongres může jen schválit nebo neschválit to, co navrhla exekutiva. Výlučně spadá do pravomocí exekutivy iniciovat zákony týkající se tvorby míst, dotací, odchodu do důchodu, určení a zvýšení penzí a peněžní odměny.
- 20 Počet politických stran, sociopolitická heterogenita a prostupnost volebního systému se navzájem ovlivňují. Sociopolitická heterogenita ovlivňuje výběr volebního systému. Počet politických stran může vést ke změně volebního systému a ovlivňuje počet otázek, které jsou politizované. Volební systém má dopad na počet politických stran, a tudíž nepřímo i na počet politizovaných otázek (Taagepera 1999: 532).
- 21 Podle Arenda Lijpharta je také důležité stanovení volebního prahu a velikosti volebního shromáždění. Matthew S. Shugart a R. Taagepera přidávají ještě podobu hlasování (*ballot structure*). T. Lebeda považuje za primární faktory uzavírací klauzuli a počet a charakter skrutinií (Lebeda 2001: 425-427).
- 22 Lijphart (1994: 11-12) spojuje ve svých měřeních uzavírací klauzuli a velikost volebního obvodu do jedné proměnné – tzv. efektivní klauzule (*effective threshold*). V některých

- zemích může být zákonem stanovena uzavírací klauzule na různých úrovních od volebního obvodu po úroveň celostátní. V mnoha zemích ale není stanovena, nicméně je zde velké množství málomandatových obvodů, které zvyšují přirozený práh pro získání mandátu.
- 23 Míra disciplinovanosti politických stran je také důležitým faktorem ve vztazích mezi exekutivou a legislativou, kterému jsme ovšem vzhledem k omezenému prostoru nevěnovali pozornost. Je podstatná zvláště v případech těch zemí, kde prezident postrádá významné proaktivní pravomoci a prosazení jeho návrhů je závislé na získání většiny v kongresu. Disciplinovanost stran ovlivňuje volební systém (zvláště pravidla týkající se kandidátních listin, nominací kandidátů, sčítání hlasů), hodnota jména strany ve volbách, ideologie a federalismus. Viz například studie Johna M. Careyho (2003) nebo Marka P. Jonese (2002).
 - 24 Podle Cheibuba, Przeworského a Saiegh (2004: 575) se z 97 případů menšinových prezidentů v letech 1946-1999 jednalo v 49 případech o menšinovou vládu jedné strany, v 31 o většinovou koalici a v 23 o menšinovou koalici, která by v parlamentním systému s největší pravděpodobností padla.
 - 25 To podporuje i studie Chile v letech 1931-1973 M. S. Shugarta a J. M. Careyho (1992: 179-186). Stabilitu vlády ve fragmentovaném stranickém systému přičítali lokálnímu charakteru chilské politiky. Poslanci, i když stáli na opačných ideologických pólech, dokázali k sobě najít cestu, když šlo o zájmy jejich volebních obvodů. Pojítkem systému tudíž byla patronáž, obchodování s hlasy, vzájemná výměna podpory zákonodárců pro prosazení svých návrhů (*logrolling*). Za podobné případy považují Brazílii (1946-1964 a 1988-současnost) a Kolumbii (před rokem 1991). K podobnému závěru dochází i J. J. Linz (1994: 34-35), když uvádí, že ve fragmentovaném stranickém systému prezident může použít řadu neformálních postupů, aby dosáhl podpory poslanců.

Literatura:

- Alemán, E., Tsebelis, G. (2005). The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review*, 40: 2, str. 3-26.
- Barreto, L., Fleischer, D. (2008). Reformas políticas y democracia en Brasil. In: Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM a IDEA, str. 315-352.
- Brewer-Carías, A. R. (2008). Reforma electoral en Venezuela. In: Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM a IDEA, str. 953-1019.
- Carey, J. M. (2003a). Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, 35: 2, str. 191-211.
- Carey, J. M. (2003b). The Reelection Debate in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 45: 1, str. 119-133.
- Chasquetti, D. (2001). Elecciones presidenciales mayoritarias en América Latina. *América Latina Hoy*, 29: Diciembre, str. 31-51.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., Saiegh, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34: October, str. 565-587.
- Cox, G. W., Morgenstern, S. (2002). Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: Morgenstern, S., Nacif, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 446-468.
- Dalla Vía, A. R. (2008). Reforma electoral en Argentina. In: Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM a IDEA, str. 213-264.

- De la Calle, H. (2008). Reforma electoral en Colombia. In: Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM a IDEA, str. 391-456.
- Elgie, R. (2005). From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies? *Democratization*, 12: 1, str. 106-122.
- Foweraker, J. (1998). Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America. *British Journal of Political Science*, 28: 4, str. 651-676.
- Huneus, C. (2008). Reforma electoral en Chile. In: Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM a IDEA, str. 353-390.
- Jones, M. P. (2002). Review: Legislator Behavior and Executive-Legislative Relations in Latin America. *Latin American Research Review*, 37: 3, str. 176-188.
- Lebeda, T. (2001). Hlavní proměnné proporrčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, 37: 4, str. 425-448.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1: Winter, str. 51-69.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: Linz, J. J., Valenzuela, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore a London: The Johns Hopkins University Press, str. 3-87.
- Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25: 1, str. 157-179.
- Morgenstern, S. (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. In: Morgenstern, S., Nacif, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 1-22.
- Negretto, G. L. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48: 3, str. 63-88.
- Nishikawa, M., Herron, E. S. (2004). Mixed electoral rules' impact on party systems. *Electoral Studies*, 23, str. 753-768.
- Nohlen, D. (2005). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México D. F.: UNAM a TEPJF.
- Payne, M. J. (2006). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. In: Payne, M. J., Zovatto, D. G., Mateo Díaz, M. (eds.). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IADB, str. 91-128.
- Payne, M. J., Allamand Zavala, A. (2006). Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática. In: Payne, M. J., Zovatto, D. G., Mateo Díaz, M. (eds.). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IADB, str. 19-40.
- Perelli, C. (1995). La personalización de la política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal. In: Perelli, C., Picado, S., Zovatto, D. (eds.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José: IIDH a CAPEL, str. 163-204.
- Sartori, G. (1994). Neither Presidentialism nor Parliamentarism. In: Linz, J. J., Valenzuela, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore a London: The Johns Hopkins University Press, str. 106-118.
- Sartori, G. (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: SLON.
- Shugart, M. S., Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S., Mainwaring, S. (1997a). Conclusions: Presidentialism and the Party System. In: Shugart, M. S., Mainwaring, S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 494-439.

- Shugart, M. S., Mainwaring, S. (1997b). Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. In: Shugart, M. S., Mainwaring, S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 12-54.
- Smith, P. H. (2005). *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York a Oxford: Oxford University Press.
- Stepan, A., Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, 46: October, str. 1-22.
- Taagepera, R. (1999). The Number of Parties as a Function of Heterogeneity and Electoral System. *Comparative Political Studies*, 32: 5, str. 531-548.
- Thibaut, B. (1993). Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina. *Arbeitspapier Nr. 6*, Heidelberg: Universität Heidelberg, str. 1-31.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25: 3, str. 289-325.
- Tuesta Soldevilla, F. (2008). Reforma política en Perú. In: Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM a IDEA, str. 821-864.
- Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada. In: Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM a IDEA, str. 3-212.

Elektronické zdroje

- ACE. The Electoral Knowledge Network: <http://aceproject.org/epic-en>
- Asamblea Legislativa. República de Costa Rica: <http://www.asamblea.go.cr>
- Asamblea Nacional de Nicaragua: <http://www.asamblea.gob.ni>
- Asamblea Nacional de Panamá: <http://www.asamblea.gob.pa>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.bcn.cl>
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx>
- Centro de Documentación Judicial. Corte Suprema de Justicia. República de El Salvador: <http://www.jurisprudencia.gob.sv>
- Colombia. Presidencia de la República: <http://web.presidencia.gov.co>
- Congreso de la República del Perú: <http://www2.congreso.gob.pe>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: <http://www.constitucion.ve>
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. República de Guatemala: <http://www.mspas.gob.gt>
- Parlamento del Uruguay: <http://www.parlamento.gub.uy>
- Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu>
- Portal oficial del Gobierno de la República Argentina: <http://www.argentina.gov.ar>
- Presidencia de la República de Bolivia: <http://www.presidencia.gov.bo>
- Presidencia de la República del Ecuador: <http://www.presidencia.gov.ec>
- Suprema Corte de Justicia. República Dominicana: <http://www.suprema.gov.do>