

**Literatura:**

- Almond, G. A. a kol. (2001): *Comparative Politics. A Theoretical Framework*. New York: Longman.
- Almond, G. (200): *Comparative Politics Today*. New York: Longman.
- Antoszewski, A., Herbut, R. (2001): *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk: Arche.
- Bellers, J., Kipke, R. (1996): *Einführung in die Politikwissenschaft*. München-Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- Berg-Schlosser, D., Stammen, T. (2000): *Úvod do politické vědy*. Praha: ISE.
- Cabada, L., Kubát, M. a kol. (2002): *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Döring, H. (1992): *Parlament und Regierung*. In: Gabriel, O. W., Bretschneider, F. (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 336–358.
- Dvořáková, V. (2002): *Spojené státy americké*. Praha: Libri.
- Hague, R., Harrop, M. (2001): *Comparative Governments and Politics*. Basingstoke-New York: Palgrave.
- Hartmann, J. (1995): *Vergleichende Politikwissenschaft*. Frankfurt: Campus.
- Ismayr, W. (2002): *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich*. In: Ismayr, W. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen: Leske-Budrich, s. 9–67.
- Ismayr, W. (1999): *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*. In: Ismayr, W. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske-Budrich, s. 9–53.
- Janda, K. a kol. (1998): *Výzva demokracie. Systém vlády v USA*. Praha: SLON.
- Klokočka, V. (1996): *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde.
- Řichová, B. (2002): *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál.
- Sartori, G. (2001): *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: SLON.

## 9. KONSENSUÁLNÍ A KONKURENČNÍ DEMOKRACIE

Vít Hloušek, Lubomír Kopeček

Z četných konceptů, modelů a typů možných demokracií k těm nejznámějším a nejdiskutovanějším patří demokratická paradigmatata nizozemského politologa **Arenda Lijpharta** (1936). Přes rozsáhlou kritiku (a/nebo možná i díky ní) nechybí prakticky v žádné učebnici demokratické teorie. I v českých poměrech se dočkala poměrně obsáhlé recepce (např. Řichová 2000: 197–223), a to i té kritické (Novák 1998: 3–21, 131–144; Novák 2001).

Lijphartovy koncepty přitom prošly díky autorovu „zlepšovacím“ přístupu poměrně rozsáhlým vývojem, který, jak ukazují autorovy práce ze závěru 90. let 20. století, stále není zcela uzavřen. V této kapitole se zaměříme především na popis a analýzu základních evolučních bodů jeho teorie **konsociační demokracie** a dále pak na novější dichotomii **konsensuální** versus **majoritní model demokracie**. Pokusíme se rovněž o aplikaci jeho teorie na české, respektive československé poměry.

### 9. 1 Východiska lijphartovské teorie – konsociační demokracie

Arend Lijphart identifikoval ve druhé polovině 60. let 20. století několik typů demokratických režimů (Lijphart 1968b: 3–14). Jeho typologie přitom zohlednila stav dvou prvků:

- 1) stupeň **kulturní fragmentace** dané společnosti, který může být jak vysoký, tak nízký. Jde tedy o to, nakolik je společnost kulturně homogenní;
- 2) soudržnost **politické elity**, což odráží buď soutěživý (kon-

kurenční) charakter elity, nebo naopak kooperativní (konsensuální). Jde tedy o to, jaké interakce uvnitř dané elity fungují (srov. kapitola 6. 7).

Lijphart přitom došel k následujícím typům demokracií:

1. demokracie **odstředivá** – soutěživost elit se propojuje s vysokým stupněm kulturní fragmentace dané společnosti. Výsledkem je nestabilita demokracie. Tento typ reprezentovala např. první italská republika (1945–1993), čtvrtá francouzská republika (1945–1958) nebo výmarská republika (1918–1933);
2. demokracie **dostředivá** – soutěživost elit se tu propojuje s vysokým stupněm kulturní homogenosti společnosti, přičemž v protikladu k odstředivé demokracii jde o stabilní a účinný politický systém (k výrazu „účinnost“ viz podkapitola 5. 2). Tento typ reprezentují např. Velká Británie, USA, Austrálie, Nový Zéland či Spolková republika Německo;
3. demokracie **konsociační** – konsensuálnost elit je propojena s vysokým stupněm kulturní fragmentace (fakticky segmentací) společnosti. Příkladem je třeba Rakousko, Belgie či Holandsko;
4. demokracie **depolitizovaná** – konsensuálnost elit je tu propojena s nízkým stupněm kulturní fragmentace společnosti. Výsledkem je, že zde politická soutěž téměř neexistuje.

Tato Lijphartova typologie se inspirovala starším rozdělením politických systémů **Gabriela Almonda** (Almond 1956), který rozlišil dva hlavní typy západních demokracií: **stabilní angloamerický** (Velká Británie a USA) a **nestabilní kontinentální evropský** (příklad tehdejší Francie nebo Itálie). Vedle toho pracoval ještě s třetím, který představoval jakýsi přechod mezi oběma hlavními typy, přičemž empiricky k němu přiřadil skandinávské země či Nizozemí. Angloamerický model v zásadě odpovídal Lijphartově dostředivé demokracii, kontinentální model se pak *blížil* odstředivé demokracii. Depolitizovaná demokracie pak podle Lijpharta představovala spíše teoretický model, který v dané době neměl reálný příklad. (Autoři, kteří později pracovali s touto lijphartovskou typologií, do této kategorie pracovně řadili Švédsko, Norsko, Dánsko, Island a Finsko. Při praktickém výzkumu ovšem zjistili, že u těchto

zemí *nelze zjistit větší rozdíl* mezi konsociační a depolitizovanou demokracií – srov. Fiala, Schubert: 2000: 112–114).

Klíčovou pozornost Lijphart věnoval třetímu typu demokracií – **demokracii konsociační**. Vymezil ji přitom na kritice Almondovy typologie. Ta podle jeho názoru<sup>1</sup> nedokázala vysvětlit fakt, že některé společnosti, které jsou *silně fragmentované* (příklad Lijphartova rodného Nizozemí), se přesto vyznačovaly vysokou mírou demokratické stability. Aby vysvětlil tento rozpor, rozpracoval svou konstrukci *specifického konsociačního typu demokracie*.

*K pojmu konsociační demokracie je třeba udělat krátkou terminologickou poznámku, která zohledňuje širší odborný kontext. Výraz konsociační je sice dnes obecně akceptovaný, nicméně mnoho autorů používá vlastní termíny. Ty někdy nejsou obsahově zcela identické s Lijphartovým konceptem, přičemž někteří z nich s nimi pracovali už před širší popularizací pojmu konsociační demokracie. Takže se užívá i výraz **segmentovaný pluralismus** (Val Lorwin), **konkordanční** nebo **proporční demokracie** (Gerhard Lehmruch) či **kontraktační demokracie** (Wiliam T. Bluhm). Analogicky ne zcela terminologicky ustálený je sám modelový protiklad konsociační (konsensuální) demokracie – *westminsterská demokracie*. Asi nejčastěji se používá právě termín **westminsterská** nebo **většinová (majoritní) demokracie**, někdy se ovšem mluví i o demokracii **konkurenční**, jako to dělají u nás například Miroslav Novák (Novák 2000) nebo Vladimír Klokočka (Klokočka 1996).*

Lijphart svou koncepci konsociační demokracie propracoval na základě analýzy jednotlivých nejvýznamnějších příkladových zemí (nejpodrobněji na příkladu rodného Nizozemí) (Lijphart 1968a). Výsledek využil k syntéze podchycující hlavní obecné rysy konsociační demokracie (Lijphart 1969). Vedle Nizozemska ke konsociačním demokraciím přiřadil i Belgii, Rakousko, Švýcarsko a z mimoevropských zemí Libanon (před

1) Který je ovšem třeba vnímat i s ohledem na to, že chápání Almondovy kontinentální evropské a Lijphartovy odstředivé demokracie se zcela nekryjí (srov. Novák 2001: 46).

občanskou válkou).<sup>1</sup> Pro všechny byla přitom charakteristická vysoká míra **segmentovanosti společnosti** a tím i politické obce daného státu, ať už náboženská, etnická, jazyková či sociální, což se odrazilo ve vysoké míře fragmentace politického spektra. Existovaly tak *nepříznivé podmínky pro fungování demokracie*. Jak tedy vysvětlit stabilitu místních demokracií? Lijphart nastiňuje několik základních podmínek, které přály etablování zvláštního konsociačního typu. Podívejme se na ně blíže v kontextu jednotlivých „příkladových“ zemí.

### 9. 1. 1 Pevná strukturace společnosti

Nutnou (ale nikoliv postačující) podmínkou fungování konsociační demokracie, jakýmsi základním *raison d'être* vzniku této formy demokratické politiky, je historická skutečnost segmentované společnosti. Dobrým příkladem je v tomto směru Rakousko. Rakouská společnost a politika se na prahu vzniku masové demokracie (k pojmu srov. kapitola 5) začala formovat podél jednotlivých konfliktních linií do několika více či méně integrovaných a uzavřených segmentů, které se v rakouském kontextu nejčastěji označují jako „**tábory**“ (*Lager*). Hlavní konfliktní linie v rakouské společnosti již od 19. století byly **stát-církev** (která poté částečně integrovala i konfliktní linie město-venkov a v éře První rakouské republiky po první světové válce také centrum-periferie) a **práce-kapitál**. V Rakousku se tak historicky vytvořily **dva tábory s velmi silným integračním a segregacním potenciálem – katolický a socialistický**, jejichž nejvýznamnějším prvkem byla křesťansko-sociální, respektive sociálnědemokratická strana.

*Rakouský dělník, volič eventuelně přímo člen sociálnědemokratické strany se narodil v sociálnědemokratické porodnici, žil v dělnické čtvrti, chodil do sociálnědemokratické školy, spor-*

1) Později se objevily pokusy identifikovat konsociační demokracii v některých zemích Třetího světa, např. v Kolumbii nebo v Malajsii. V těchto případech se ovšem (stejně jako u v textu zmiňovaného Libanonu) ukázala stabilita místních demokratických konsociačních institucí jako zpravidla dočasná záležitost.

*toval v sociálnědemokratickém klubu a ležel v nemocnici zřízené socialistickým odborovým svazem a byl pochován na hřbitově mezi sobě rovnými. Obdobně to bylo s katolickým voličem. Obě velké strany dokázaly s pomocí na ně navázaných zájmových skupin (odborů, různých zájmových sdružení) zcela integrovat svého voliče v určitém prostředí a současně jej oddělit od jiného prostředí. V takové uzavřené komunitě byl člověk pevně zakotven takřka „od kolébky až po hrob“.*

Tato struktura byla doplněna tzv. „třetím“, **národně-liberálním táborem**, který však byl početně i svou integrační schopností slabší. Vysoká segmentace rakouské společnosti se plně projevila v éře První rakouské republiky, kdy **nesmiřitelný konflikt** mezi silami katolického a socialistického tábora přerostl v likvidaci parlamentní demokracie a v občanskou válku. Po druhé světové válce sice *zůstala základní táborová struktura společnosti zachována, ale politické elity poučené minulostí zaujaly kompromisní postoje a orientovaly se na dosahování konsensu*. Rakouská konsociační demokracie pak postupně hypertrofovala do specifického modelu tzv. **proporční demokracie (Proporz)** (Hloušek 2001: 348–350 a 353).

Pevná integrace daného segmentu společnosti ovšem v podmínkách společenských proměn v desetiletích po 2. světové válce začala ve všech Lijphartových konsociačních demokraciích pomalu erodovat. Viditelné příznaky se projeví od 60. let 20. století nejprve v Nizozemsku (vznik úspěšných nových stran – například Demokraté 66), a později ve větší či menší míře ve všech čtyřech evropských zemích, které byly k tomuto modelu přiřazovány. Nicméně díky tomu, že elita usazená v daném prostředí měla zájem na zachování stávajícího modelu, mohl i nadále fungovat. Stalo se to i proto, že proces segmentace přetrval na úrovni tradičních politických stran (a zájmových skupin), které si přes určitou krizi stále udržely poměrně vysokou *mobilizační schopnost* ve vztahu k voličům. Průlom se tak vlastně stal spíše *dlouhodobým evolučním pohybem*. Lijphart to ještě v polovině 70. let považoval za projev schopnosti konsociačních demokracií přizpůsobovat se měnícím se podmínkám a za důležitý rys jejich vnitřní dynamiky (Lijphart 1977). Nicméně **eroze celého modelu** dosáhla v 90. le-



tech značných rozměrů. Opět na rakouském příkladu je dobře vidět **vzestup nových** (Zelení, dočasně Liberální fórum) **nebo do té doby méně významných stran** (Svobodomyšlní - FPÖ), které „přetahovaly“ voliče tradičním stranám (srov. Hloušek 2001: 356-359).

### 9. 1. 2 Ochota elit ke konsensu

Obecně je na úrovni politické elity důležité splnění několika základních požadavků (Lijphart 1969: 216). Elita musí:

1. být schopna rozeznat nebezpečí plynoucí z fragmentace;
2. mít zájem na uchování demokratického systému;
3. být schopna překlenout hranice mezi subkulturami a elitami jiných komunit;
4. být schopna vypracovat vhodná řešení, která by akceptovala rozdílné zájmy a požadavky jednotlivých subkultur.

Pro fungování konsociační praxe na vrcholcích společenské a politické pyramidy je v některých případech důležité *křížové překrývání identit*, což tvoří důležitý základ pro konsensus. Snad nejprůzračnějším je příklad Švýcarska. Ve Švýcarsku žijí tři národnosti (německá, francouzská a italská), existuje tu značná rozmanitost náboženství a velké rozdíly mezi jednotlivými kantony (viz zvláštní význam některých měst). Aby byla zajištěna účinná kooperace a reprezentace pokud možno co nejvíce relevantních elit, *vytvářejí se speciální formální i neformální pravidla na institucionální i procesní úrovni*. V **sedmičlenné** švýcarské federální vládě (Spolkové radě) jsou tak zastoupeni reprezentanti rozmanitých segmentů švýcarské společnosti. Od roku 1959 jsou místa v ní obsazována na základě principu tzv. „**magické formule**“ (2:2:2:1). Po dvou v ní zasedají zástupci křesťanských demokratů, liberálních demokratů a socialistů. Sedmé křeslo je vyhrazeno pro zástupce lidové strany. Platí přitom ještě další nepsané zvyklosti, podle nichž například musejí být rovnoměrně zastoupeny jednotlivé národnosti a náboženství Švýcarska a přihlíží se podstatným způsobem i ke složení vlády podle jednotlivých kantonů (musí být zastoupeny tři největší kantony Curych, Basilej a Vaud).

Tato složitá síť podmínek, kterou musejí členové švýcarské vlády splňovat, pak v praxi vede k tomu, že existuje poměrně silná personální kontinuita tohoto orgánu (není zkrátka jednoduché vybrat nové lidi tak, aby odpovídali všem požadavkům). Rozhodnutí ve vládě jsou přijímána kolegiálně. Šéf kabinetu - prezident - je čistě technicko-formální funkce, přičemž je jím (na jeden rok) ustanovován jeden z členů vlády (jde o rotační funkci).

### 9. 1. 3 Význam politické kultury a tradice

K tomu, aby mohl v určité zemi úspěšně fungovat model blížící se konsociační (či konsenzuální) demokracii, je důležité posoudit také vliv politické kultury a tradice. Zdaleka přitom neplatí jednoduchá a zdánlivě intuitivní vazba, která předpokládá, že konsociační model se utváří a reprodukuje pouze v těch zemích, které kooperační vztahy politických elit různých segmentů zažily již v éře před nástupem masové politiky nebo v „rané“ éře masové politiky.

Příklad Rakouska ukazuje, že neméně *silnou motivací* pro konsociační chování elit může být *silně negativní zkušenost ostré konfrontace* mezi společenskými segmenty a „jejich“ politickými stranami. Rakouská První republika ztroskotala mimo jiné právě proto, že elity v silně segmentované společnosti nebyly schopny a ochotny hledat kompromisní politická řešení. Byla to právě tato negativní zkušenost, která vedla rakouské politické elity po roce 1945 ke změně vzájemného chování. Naopak případná tradice politické kooperace byla velmi slabá, což souviselo nejen s polodemokratickým charakterem režimu pozdní Habsburské monarchie, ale také se skutečností, že (přes určité náznaky) jednomu z hlavních táborů - socialistickému - nebyla otevřena cesta k podílu na moci a naopak druhý tábor - katolický - již v době před první světovou válkou pozvolna „prorůstal“ tehdejší politickou a byrokratickou elitou. Rovněž v případě *Nizozemska dala podnět k ustavení vztahů kooperace v rámci elity politická krize*. V tomto případě se jednalo o vliv složité mezinárodní situace Nizozemska za první světové války, která byla počátečním impulsem nastolení konsociačních mechanismů v nizozemském politickém systému.

V rakouském případě měla podobnou formující úlohu spojenecká okupace země po druhé světové válce.

U konsociační demokracie se projevuje rovněž silné napojení na tradici **korporativního zprostředkování zájmů**. Není rozhodně náhodou, že většina států, které jsou řazeny k zemím se silným korporativismem (Rakousko, Belgie, Švýcarsko, Německo, Nizozemsko, Švédsko, Norsko – srov. kapitola 10), je zároveň považována za konsociační systémy nebo systémy s výraznými konsociačními prvky (srov. Crepaz 1996). Dalším faktem, na nějž je nutné upozornit, je úspěch konsociační demokracie především v **malých** zemích. Jednou ze základních příčin je tu menší početnost politické elity jako takové, což umožňuje bližší neformální vztahy a může tak ve svém důsledku napomáhat kooperativnímu chování těchto elit.

## 9. 2 Reforma konsociační teorie – konsensuální demokracie

Lijphart ovšem svou teorii opakovaně modifikoval. Výsledkem byla nová verze, kterou nazval **konsensuální demokracií**. Přiznával přitom jen částečnou návaznost na svoji teorii konsociační demokracie (Lijphart 1984: XIII.–XIV.), nicméně ve skutečnosti je mezi oběma koncepty evidentní velmi silný vztah. Konsensuální demokracie klade o něco větší důraz na instituce a politické procedury. Podstatné ovšem je především to, že Lijphart rozvedl předchozí prvky konsociační demokracie a celou koncepci **univerzalizoval** směrem k obecné normativní teorii. Právě to mu ovšem vytýkají jeho kritikové, na předním místě Giovanni Sartori (Sartori 2001: 83–89), u nás například Miroslav Novák (Novák 1998; Novák 2001). Podle nich novou koncepci rozšířil ze států s fragmentovanou kulturou, pro něž byla *jedinou možností, jak v nich vůbec může demokracie přežít*, na **fakticky** všechny nebo alespoň většinu liberálních demokracií **bez ohledu na jejich kulturní homogenitu** (Sartori 2001: 86). Mimo to ji dovedl do takové podoby, že by podle kritiků její uplatňování v „čisté“ podobě vedlo k úplnému ochromení fungování výkonné moci.

Lijphartovi zastánci<sup>1</sup> – v české politologii např. Michal Klíma (Klíma 1999: 180–181) – naopak oponují, že toto tvrzení je přehnané a je nutné brát Lijphartův model jen jako jeden ze dvou navzájem protikladných typů demokracie. Zůstává přitom podle nich zachována základní premisa konsociační demokracie, že pro společnosti homogenní (s nízkým stupněm kulturní segmentace) je vhodný **většinový (westminsterský) model** (viz dále) a pro společnosti pluralitní (tj. společnosti nábožensky, rasově, jazykově, etnicky, sociálně či kulturně ostře rozdělené do prakticky izolovaných subkultur) **konsensuální model** demokracie (Antoszewski 1997: 27).

Podle kritiků je ovšem problémem v tom, že **výklad** pojmu **pluralitní společnost**, který Lijphart používá pro kulturně heterogenní společnosti, jež jsou ostře rozděleny podél nějaké dělicí linie – náboženské, ideologické, etnické aj. (Lijphart 1984: 22), může být někdy velmi vágní. Může tak být snadno vztažen i na společnosti, jejichž faktická heterogenita je více než diskutabilní (ve které společnosti se koneckonců nenacházejí nějaké menšiny a jak vůbec rozhodnout, že jsou či nejsou od okolí ostře odděleny?).

Základní rys **konsensuální demokracie** vymezuje Lijphart následovně (Lijphart 1984: 23–30):

- **Sdílení exekutivní moci**, tedy tvorba **velkých koalic** – široký podíl politických stran na výkonné moci. Zahrnuje tedy větší počet stran než ten, který je zapotřebí k většinové vládě. Na výkonné moci se tak dovedeno do důsledků podílejí všechny relevantní politické strany. (Velká koalice tak rozhodně není minimální vítěznou koalici, tj. koalici stran, které jsou nutně zapotřebí k vytvoření vlády s *nejmenší nezbytnou vět-*

1) Klasickým příkladem obhájce předností konsensuálního modelu demokracie je například Markus M. L. Crepaz (1996), který implicitně přijímá Lijphartovu tezi o vyšší kvalitě konsensuální demokracie v oblastech jako reprezentativnost, zodpovědnost, rovnost a participace. Rozdíly mezi majoritní a konsensuální demokracií se snaží přezkoumat z hlediska chování vlád (tedy vlivu polity na politics) a prokázat závěr, že konsensuální vlády se chovají „zodpovědněji“. Problém je, že výsledek Crepazova pokusu je rozpačitý i v odpovědi na platnost základní hypotézy ohledně přímého vlivu podoby institucí na vládní politiku. Přesvědčivost Crepazových údajů také silně závisí na tom, k jakému modelu se chceme přiklánět. Pro zastánce konsensuálního modelu stačí „silná evidence“, pro ty politology, kteří favorizují majoritní vzorce, bude Crepazova evidence příliš slabá.