

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., Brettschneider, 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 paradigma 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 demokracii – **demokracii konsociační**. Vymezil ji přitom na kritice Almondovy typologie. Ta podle jeho názoru¹ 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), **konkordační** nebo **proporční demokracie** (Gerhard Lehmbuch) či **kontraktační demokracie** (William 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).¹ 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 segregačním 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. Obdobné 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 nejpříznačnějším 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 konsensuální) 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 motivaci* 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 složitě 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 společenství 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. Crepez 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 koncepcí 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 zastánci¹ – 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 problém v tom, že **výklad** pojmu **pluralitní společnost**, který Lijphart používá pro kulturně heterogenní společnosti, jež jsou ostře rozděleny podél nějaké dělící linie – náboženské, ideologické, etnické aj. (Lijphart 1984: 22), může být někdy velmi vágní. Může tak být snadno vztážen 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 rysy **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 nutné zapotřebí k vytvoření vlády s *nejmenší nezbytnou vět-*

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

šinou mandátů v parlamentu.) Klesá tak výrazně význam volební soutěže a naopak stoupá role mezistranické spolupráce, která probíhá bez ohledu na volební výsledky. Lze tedy dodat, že velké koalici plně odpovídá například už výše zmiňovaná sedmičlenná švýcarská vláda či rakouské velké koalice tvořené od poloviny 40. do poloviny 60. let 20. století.

- **Formální i neformální rozptýlení moci** ve smyslu jejího rozdělení mezi parlament a vládu tak, aby došlo k výraznému oslabení exekutivy. Vláda tak nesmí dominovat ve vztahu k parlamentu a spíše se směřuje k jejímu oslabování. Rozptýlení moci se tak primárně týká moci výkonné.

- **Vyvážený (symetrický) bikameralismus** (tj. vyrovnané pravomoci obou komor parlamentu) propojený s **výraznou reprezentací menšin**. V Lijphartových pluralitních společnostech musí mít menšiny zabezpečenu reprezentaci svých zájmů, což westminsterský model nezajišťuje (viz níže). Proto je potřebné vytvářet horní komory parlamentů, které budou ustavovány na principu, který zabrání diskriminaci menšin a zajistí respektování jejich zájmů.

- **Multipartismus** (vícestranický systém) – což ovšem neznamená jen existenci více než dvou relevantních stran, ale především to, že *žádná strana nemá schopnost vytvořit jednobarevnou vládu s většinovou podporou v parlamentu*. V parlamentu tak zasedá větší počet (často malých) stran.

- **Vícerozměrný stranický systém**, faktor mající silný dopad na povahu stranické soutěže. Znamená, že existuje více rovin neshody (konfliktních linií) dělících jednotlivé politické strany. Lijphart za tyto konfliktní linie považuje etnické, jazykové, náboženské, socioekonomické rozdíly ve společnosti, z nichž potom vyrůstají politické strany reprezentující určitý segment této pluralitní společnosti (viz rakouská konsociační demokracie a klíčový historický význam linií stát-církev a práce-kapitál).

- **Poměrný volební systém** – rozdělení parlamentních mandátů proběhne přesně podle voličských preferencí, což napomáhá tomu, že i menšiny jsou proporcčně reprezentovány. Poměrný volební systém má *vyloučit nadreprezentaci velkých stran*. Tento princip je navíc rozšířen nejen na rovinu voleb, ale obecně na uplatnění **proporcionality** v celém politickém systému, ve státní správě (kvóty pro zastoupení jednotlivých

skupin) a ve veřejném financování (viz i Lijphart 1977: 38-41).

- **Teritoriální i neteritoriální federalismus** a obecně vysoká míra **decentralizace**. Opět je tu silný důraz na *rozptýlení moci a posílení autonomie jednotlivých společenských skupin*. Teritoriální federalismus směřuje k rozdělení moci mezi ústřední vládu a regionální orgány (zemské, krajské, kantoniální). Neteritoriální federalismus pak na základě tvorby vhodných institucí chce řešit problémy menšin, které nelze lokalizovat podle místa pobytu.

- **Psaná ústava a menšinové veto** – ústava má mít takovou právní podobu, aby se zabránilo jejímu zneužití většinou. Její schválení a případná změna nesmí být výsledkem dominance vůle většiny. Procedura schválení a změn má být proto přizpůsobena ochraně menšin (nutné vysoké kvalifikované většiny – např. nezbytnost souhlasu 2/3 poslanců v obou komorách parlamentu, případně souhlas regionálních orgánů či zvláštní hlasování orgánů reprezentujících menšinu). Menšina tak vlastně získává určité právo veta, což je rovněž vztaheno na další **životní zájmy menšin**. I v tomto případě mají právo svým vetem zvrátit rozhodnutí většiny. Podle Lijpharta přitom nesmí toto právo menšina zneužívat k vydirání většiny.

V 90. letech 20. století se Lijphartův výčet základních znaků konsensuální (a dichotomicky i westminsterské) demokracie dále rozšiřoval. Jako dva nové znaky konsensuální demokracie zavedl

- **korporativismus** (srov. k podstatě kapitola 10) a
- **nezávislost centrální banky** na výkonné moci (Lijphart 1999, převzato viz Novák 2001: 34-37).

Faktem ovšem je, že propojenost korporativismu s konsensuální demokracií byla předmětem politologického diskurzu už předtím, byť ji Lijphart jako znak výslovně neuváděl. Zapojení do obou modelů je ovšem především u centrální banky problematické (srov. Novák 2001: 36).

Lijphartův model konsensuální demokracie je tak v mnoha ohledech poměrně nejednoznačný. Celá řada jeho rysů se dá v konkrétní situaci vykládat různě (například není zřejmé, kdy lze bez pochybností říci, že při rozhodování jde o **životní zájem** menšiny, a lze proto uplatnit menšinové veto). Cílem celého konsensuálního modelu je stručně řečeno **maximální**

omezení většinového principu, rozptýlení moci, setření rozdílů mezi vládou a opozicí, rozdělení (roztržštění) odpovědnosti za politická rozhodnutí a prosazení podílu menšin na moci řadou různých způsobů.

Opakem konsensuální demokracie má být model „**westminsterský**“ (většinový). Jeho základní rysy vypadají následovně (Lijphart 1984: 4–9):

- **Koncentrace výkonné moci v rukou jedné strany a „jednobarevná“ vláda.** Vládní koalice jsou výjimkou (potvrzující pravidlo). Strana, která vyhraje volby, má v rukou veškerou výkonnou moc. Opozice má možnost působit jen na půdě parlamentu a vzhledem ke svému menšinovému parlamentnímu postavení nemá na výkonnou moc žádný přímý vliv.
- **Fúze moci a převaha vlády nad parlamentem.** I když je parlament oprávněn a povinen kontrolovat vládu, může ta rozhodujícím způsobem ovlivňovat rozhodnutí přijímaná parlamentem, a to díky tomu, že premiér je zároveň *leaderem* parlamentní většiny. Vláda tak dominuje nad parlamentem.
- **Nevyvážený (asymetrický) bikameralismus** – znamená narušení rovnováhy i v rámci parlamentu, kde dominuje dolní komora nad horní (pokud ta vůbec existuje). Horní komora má možnost nejvýše brzdit rozhodnutí dolní, nemá ale možnost je zvrátit. Bikamerální struktura parlamentu tak není konstruována za účelem vyrovnávání moci a systém reálně funguje bez ohledu na existenci dvou komor jako jednokomorový (unikamerální).
- **Bipartismus** (systém dvou stran) – většinu hlasů si mezi sebe rozdělí dvě velké politické strany, které mezi sebou soutěží o vítězství. Jedna z nich přitom získává absolutní většinu parlamentních mandátů (která jí zajišťuje ovládnutí výkonné moci). Jiné strany než zmiňované dvě velké nemají šanci se příliš prosadit.
- **Jednorozměrný stranický systém** – mezi soutěžícími stranami vystupuje pouze jedna konfliktní linie (hospodářská a sociální politika, tj. vlastně třídní štěpení neboli konfliktní linie práce-kapitál). Ostatní štěpící linie (náboženské, etnické aj.) nemají větší význam a v rozhodování voličů nesehrávají podstatnou roli. K tomuto Lijphartovu bodu tak lze dodat, že daný

stranický systém je založen „pouze“ na pravo-levém rozměru (Giovanni Sartori zde používá terminu *jednorozměrné zjednodušení*, tj. reálná praxe stranické soutěže funguje jen na základě pravo-levého vymezování stranických aktérů).

- **Většinový volební systém** – nejlépe systém *first-past-the-post* (relativní většinový volební systém), tj. systém, v němž v prvním a současně jediném kole voleb zvítězí kandidát s největším počtem hlasů, i když nezíská nadpoloviční většinu a získal třeba jen o jeden hlas více než druhý kandidát v pořadí („vítěz bere vše”).
 - **Unitární a centralizovaná vláda** – veškerá výkonná moc je soustředěna v centru, neprobíhá žádné přerozdělování moci regionům. Lokální autonomie je omezená.
 - **Nepsaná ústava**, a tím pádem ničím **neohraničená suverenita parlamentu**. Ten může přijmout jakýkoliv zákon, přičemž chybí další regulátor (ústavní soud), který by jej označil za neústavní.
 - **Vyloučení přímé demokracie** – charakter demokracie je výhradně zastupitelský, nástroje přímé demokracie (např. referenda) se neuplatňují.
- V závěru 90. let Lijphart k těmto rysům (dichotomicky ke konsensuálnímu modelu) připojil
- **pluralismus** a
 - **závislost centrální banky** na výkonné moci.

Jak již výraz westminsterský napovídá (název sídla britského parlamentu), při jeho konstituci byl pro Lijpharta inspirativní zejména příklad politického systému Velké Británie, respektive států, které vlivem britského koloniálního působení tuto politickou tradici převzaly. Mnohé z nich – typicky Nový Zéland – vybudovaly své politické instituce podle britského „westminsterského“ vzoru. Mnohde ovšem – zejména v zemích pozdějšího Třetího světa – byly westminsterské instituce zavedeny čistě mechanicky bez náležitých předpokladů v rovině stratifikace a struktury společnosti a adekvátní politické kultury, což se projevilo na nízké nebo problematické „životnosti“ těchto pokusů o demokratické režimy.

Westminsterský či konkurenční model demokracie tak stojí

na co největší koncentraci moci na ústřední úrovni (nedochází k její dělbě s regiony) v rukou jedné strany, která nese jasnou (nedělenou) odpovědnost za výkon moci, a jež vyšla vítězně z konkurenčního volebního boje s druhou velkou politickou stranou. Je tak jasně odlišena vláda a opozice, přičemž bázi rozdílu je „většina“ a „menšina“, což nevyžaduje komplikované a náročné vyjednávání a dosahování kompromisů. To představuje potenciální nebezpečí využití (zneužití) moci vůči momentální menšině.

V této souvislosti je ovšem nutné připomenout, že konsensus je v různé formě přítomen i v zemích blížících se westminsterskému modelu demokracie. Současně je třeba dodat, že ani v těch nejkonsensuálnějších demokraciích *není nikdy prvek soutěživosti zcela potlačen*. Westminsterský a konsensuální model tak představují jakési weberovské *ideální typy*, mezi něž lze umístit reálné politické systémy. Pro lepší přehled jsme seskupili základní prvky obou modelů do přehledné tabulky.

Tabulka 3: Srovnání hlavních rysů konsensuálního a westminsterského modelu

Konsensuální model	Westminsterský model
Sdílení exekutivní moci, velké koalice	Koncentrace výkonné moci v rukou jedné strany, „jednobarevná“ vláda
Formální a neformální rozptýlení moci	Fúze moci, převaha vlády nad parlamentem
Vyvážený (symetrický) bikameralismus	Nevyvážený (asymetrický) bikameralismus
Multipartismus	Bipartismus
Vicerozměrný stranický systém	Jednorozměrný stranický systém
Poměrný volební systém	Většinový volební systém
Teritoriální i neteritoriální federalismus, vysoký stupeň decentralizace	Unitární a centralizovaná vláda
Psaná ústava a menšinové veto	Nepsaná ústava a neohraňovaná suverenita parlamentu - neomezuje ji ani přímá demokracie
Korporativismus	Pluralismus
Nezávislost centrální banky	Závislost centrální banky

Už z výše provedeného přiblížení konsensuální a většinové demokracie nepřímě vyplynulo, že *existuje jen poměrně málo příkladů zemí, které jsou příkladem „čistého“ typu jedné z nich, nebo se mu alespoň silně blíží*. Při změnách, které prodělaly v posledních desetiletích i země za ně považované (například Rakousko a Nizozemsko na jedné straně versus Velká Británie a Nový Zéland na druhé straně) se dokonce dá dojít k závěru, že oba koncepty dnes zůstávají fakticky bez opory v realitě. Při nakládání s oběma modely tak je třeba brát v úvahu nejen podobu a kompozici politických institucí, ale i reálnou politickou praxi.

Přínosnějším přístupem při využívání obou modelů je jejich chápání jako teoreticky protikladně vyhraněných modelů, zohledňujících nejen institucionální rovinu, ale i politickou praxi v daném státě, a jednotlivé demokracie umísťovat na pomyslné ose konsensuálnější – většinovější. Na tomto základě rozdělil irský politolog Peter Mair (Mair 1994: 109 citováno podle Antoszewski 1997: 34) západoevropské země do tří skupin:

1. **blížíci se konsensuálnímu modelu** – Nizozemsko, Švédsko, Belgie, Rakousko;
2. **spojující prvky konsensuální i většinové demokracie** – Spolková republika Německo, Švýcarsko, Finsko, Dánsko, Norsko;
3. **blížíci se většinovému modelu** – Francie, Itálie, Irsko, Velká Británie.

9. 3 Zamýšlení nad česko(slovenskou) demokracií – konsensuální nebo majoritní model?

Československou a později českou politickou scénou po roce 1989 poznamenaly četné diskuse ohledně úpravy způsobu naplňování a/nebo fungování některých základních politických institucí. V éře federace (do roku 1992) to byly interakce mezi jednotlivými federálními orgány – federální a národními vládami, otázka postavení a rozhodovacích pravomocí federálního parlamentu, role prezidenta atd. Se zánikem federace a vznikem nezávislé České republiky ovšem diskurs okolo podoby zastupitelské demokracie neskončil, spíše prošel určitou

modifikací, která odpovídala změněným ústavně-politickým podmínkám. K nejdiskutovanějším otázkám v jeho rámci patřila reforma volebního systému pro volby do dolní komory parlamentu, změna kompetencí horní komory parlamentu nebo opakované snahy o přijetí ústavního zákona o referendu.

V současné době nejde o uzavřený proces, přesto lze udělat malé zhodnocení nejenom tohoto politického (i politologického) diskursu, ale pokusit se i podívat na celou problematiku skrze prizma lijphartovských konceptů.

9. 3. 1 Česká politická tradice do roku 1989

Při rozboru českého prostředí a aplikování Lijhartových konceptů se zaměříme na situaci od roku 1918. Velmi důležité je ovšem *kulturně-společenské podhoubí předcházející éry, které po vyhlášení československé nezávislosti přetrvávalo bez zásadních změn*. Také je třeba upozornit na to, že aplikace jednotlivých prvků obou lijphartovských konceptů není zcela vyčerpávající, ale z důvodu omezeného rozsahu textu spíše nastiňující. Dále je třeba udělat poznámku k použití výrazů konsociační a konsensuální demokracie v následujícím textu. Z důvodu „deskriptivnějšího“ charakteru termínu *konsociační* budeme při popisu a hodnocení českých realit většinou používat tento termín. Na úrovni typologické analýzy je ovšem nutné pracovat s výrazem *konsensuální demokracie* jako antipodu westminsterské demokracie, neboť tato dichotomie jasněji odlišuje ideálně-typické vlastnosti obou modelů. K využití výrazů konsociační a konsensuální v rovině konkrétní případové studie, kterou by měl být tento text, není striktní rozlišování mezi nimi zcela nezbytné.

Moderní česká politika se začala utvářet v etapě před rokem 1918. Již v éře Rakousko-Uherska byly postupně překročeny první tři prahy demokratizace (k pojmu srov. podkapitola 5. 1). Znamenalo to *nástup masových stran*, které si i v českém prostředí kolem sebe vytvářely tábory svých voličů a tím také jakousi sociální doménu. Realita české politiky a (zemsky) české, moravské a slezské společnosti v rámci mnohonárodnostní říše i v rámci samých českých zemí pak přinášela zkušenost *velmi ostré etnické fragmentace*, která protínala prakticky

všechny ostatní konfliktní linie v tehdejší (teritoriálně) české společnosti.

I v rámci etnicky české společnosti však došlo k poměrně hluboké sociopolitické segmentaci do jednotlivých táborů (nejvýznamnější byly agrární, klerikální - katolický, socialistický a národně-liberální). Nutnost čelit skutečnému či domnělému německému nebezpečí nutila předáky českých stran (s důležitou výjimkou sociální demokracie, u níž až v roce 1911 došlo k oddělení a posléze vítězství autonomistického proudu¹⁾ *k alespoň základní míře konsensu a kooperace*. Nejinak byla nucena postupovat etnicky německá politická elita. S výjimkou Moravy²⁾ se však v této etapě nepodařilo dosáhnout alespoň náznaku elementárního konsensu elit *mezi českou a německou politickou elitou*. Do nového Československa tak vstupovala (zemsky) česká, moravská a slezská společnost jako *relativně silně segmentovaná, ale bez dlouhodobější zkušenosti konsensu elit*.

9. 3. 2 První republika

Meziválečné Československo bylo velmi silně strukturálně diferencované. Žily tu velmi silné etnické menšiny, přičemž Češi netvořili ani polovinu obyvatel státu. První československá republika *byla státem unitárním* (ústavně zakotvená autonomie Podkarpatské Rusi zůstala na papíře), nebyly v ní používány metody přímé demokracie (byť je ústava explicitně nevylučovala), nicméně většina ostatních charakteristik *odpovídá konsociačnímu modelu*. Byl aplikován *poměrný volební*

1) K zapojení sociální demokracie jako plnohodnotného participanta na úrovni politických elit ovšem fakticky došlo až na sklonku první světové války.

2) Moravské vyrovnání z roku 1905 představovalo v mnoha ohledech vědomé konsociační uspořádání. Bylo dosaženo prostřednictvím konsensu politických elit všech hlavních českých i německých táborů a elementárním konsensem bylo také udržováno a revidováno (tzv. druhé vyrovnání z února 1914). Při zachování segmentace (a fakticky ve svém důsledku vyšší míry segregace jednotlivých národnostních segmentů) vytvořilo takový model zemských institucí a fungování zemské politiky, který činil koexistenci možnou a v mnoha směrech výhodnou (uchování ekonomických vazeb atd.) Na komunální úrovni vzniklo podobné uspořádání v Českých Budějovicích.

systém bez uzavírací klauzule, což vedlo k *vysoké fragmentaci stranického systému*, který byl navíc několikanásobně (silně etnické, třídní a náboženské štěpení). To je téměř klasická ukáзка základních rysů konsociační demokracie v lijphartovském smyslu.

Politické strany byly alespoň v českých zemích (a v objektivně nižší, ale přesto poměrně vysoké míře i na Slovensku) pevně etablovány ve svém subkulturním prostředí a dokázaly své voliče úspěšně integrovat. Byl to důsledek hlubšího zakotvení, které mělo kořeny v předchozí éře habsburské monarchie. Jednotlivé české politické strany byly propojeny s řadou „spřízněných“ zájmových skupin. Velmi silná tu také byla podobná kulturní tradice se sousedními rakouskými zeměmi (viz výše), která v českém a moravském prostředí u některých politických stran a afilovaných skupin populace vedla k vytváření táborových struktur.

Praxe širokých velkých koalic, sahajících od leva do prava, byla charakteristická pro většinu prvorepublikových vlád. Přes rétoricky někdy velmi ostré politické střety, se většina českých prvorepublikových stran (s výjimkou extrémistů jak pravicových, tak levicových) byla schopna *dohodnout na základních prioritách*. Konsensus se postupně rozšířil i *na část nečeských politických stran* (například německé aktivistické strany) reprezentujících národnostní menšiny. Tyto politické formace byly ochotny akceptovat existenci Československa ve stávajících hranicích, díky čemuž se rovněž podílely na vládní moci.

Důležitým mechanismem zajišťujícím fungování celého systému se stala tzv. **Pětka**. Původně vznikla na začátku 20. let jako výbor zástupců pěti českých koaličních stran (agrárníků, lidovců, národních demokratů, národních socialistů a sociálních demokratů) v době působení úřednické vlády, přičemž rozhodovala o všech důležitějších politických otázkách. Vláda se tak fakticky stala pouze vykonavatelem její vůle a poslanecké a senátní kluby jednotlivých stran hlasovacími pákami pro prosazování dojednaných návrhů. Hlasovací disciplínu členů parlamentu zajistilo faktické uplatňování imperativního mandátu, které zajišťovalo plnou závislost poslance či senátora na centrále politické strany.

Pětka přetrvala i v době, kdy úřednickou vládu nahradila opět vláda politická a stala se *de facto* nejvýznamnějším rozhodovacím centrem První republiky. Procházela pouze určitými modifikacemi, když se rozšiřoval počet koaličních stran. Odtud názvy „Šestka“, „Osmička“ a „Desítka“ (srov. Vykoupil 1994: 230–231). První československá republika je tak v tomto ohledu zdánlivě zcela jednoznačně klasifikovatelná poblíž konsociačního modelu demokracie.

Jak však ukázala politická praxe, byl tento *konsensus velmi křehký*. Zatímco zapojení německých aktivistických stran (akceptujících existenci Československa) do vládní koalice bylo od éry tzv. panské koalice (tj. pravo-středových vlád, které byly u moci ve druhé polovině 20. let) dlouhodobé, nebyla od poloviny 30. let naplněna podmínka předpokládající, že elity těchto stran budou disponovat skutečným vlivem na „své“ segmenty. Pokles podpory aktivistických stran ve prospěch Henleinovy Sudetoněmecké strany jasně ukazoval, že čeští Němci opustili svoje tradiční stranické elity. Německý segment československé společnosti tím demonstroval svůj odklon od myšlenky kooperativního chování v rámci daného (československého) politického systému.

Ještě jednoznačnější deficit z hlediska konsociačního modelu pak představovala absence maďarské politické elity na vytváření politiky té doby. Ostatně platí, že silný segment slovenské populace (reprezentovaný především Hlinkovou slovenskou ľudovou stranou) byl ochoten akceptovat daný rámec konsensu *pouze dočasně a s výhradami*.

9. 3. 3 Druhá republika

Éra **Druhé československé republiky** (1938–1939) znamenala prudkou (a v mnoha ohledech umělou) *redukcí českého stranického spektra na dvě politické strany* (vládní Strana národní jednoty, jejíž jádro tvořili především bývalí agrárníci, a formálně opoziční Národní strana práce, v níž se spojila část národních socialistů a sociálních demokratů). Role parlamentu byla *minimalizována ve prospěch vlády*, která v systému získala dominantní pozici. Obecně převažovala ostrá kritika prvorepublikového politického systému. Přesto *je nemožné*

mluvit o směřování systému k westminsterskému modelu demokracie. Důvodem nejsou jen protichůdné tendence příznačné naopak pro konsensuální demokracii, ale i to, že se uskutečnila *faktická federalizace státu* (přiznáním autonomie Slovensku a realizací už dříve ústavně zakotvené autonomie Podkarpatské Rusi, kde byly ustaveny vlastní výkonné a zákonodárné orgány).

I kdybychom si tento fakt odmysleli a zaměřili se pouze na české země, je výsledek více než pochybný. Díky oddělení pohraničních území sice došlo k silné etnické homogenizaci, která odpovídá základnímu předpokladu uplatnění westminsterského modelu demokracie. Ovšem jiná významná štěpení předválečných českých zemí – **třídní (práce-kapitál) a náboženské (stát-cirkev)** – takto odstraněna nebyla. Navíc panující atmosféra národního ohrožení a mimořádně složitá politická a ekonomická situace *nutila druhorepublikovou českou politickou elitu ke konsensuálnímu postupu v řadě otázek.* Tim je také problematizovaná „opoziční“ role Národní strany práce.

Hlavní problém ovšem spočívá ve *způsobu*, jakým se dosáhlo proměny politického systému. Ten svou podstatou zpochybňuje smysl určení modelu v podmínkách Druhé republiky. Proběhla totiž **redukce základních demokratických institucí** – například parlament převedl své pravomoci na vládu a přestal zasedat, některé politické strany byly zakázány (komunisté). Poměrně liberální atmosféra První republiky pak byla nahrazena vypjatým pronásledováním odlišných názorů.

Strana národní jednoty jako formálně **jediná vládní strana** směřovala ke krajní pravici a bylo patrné, že nemá velký zájem zastavit retardaci demokratického režimu. Politický režim tak vykazoval zcela **jasný náběh na autoritativní režim**, kterému zabránila německá okupace. Provádět typologické zařazení Druhé republiky na kontinuu „konsensuální – větší“ tak vlastně postrádá smysl.

9. 3. 4 Třetí republika

Dobu protektorátu, stejně jako období 1948–1989, nemá v tomto kontextu z pochopitelných důvodů smysl příliš zkoumat. Charakter tehdejšího režimu aplikaci demokratické teorie vy-

lučuje. Zajímavou otázkou je ovšem „mezidobí“ let 1945–1948. Na prvním místě je tu fakt, že o demokratickém charakteru této Třetí republiky lze pochybovat stejně úspěšně jako v případě Druhé republiky. Politická soutěž byla na území českých zemí *omezena pouze na čtyři politické strany* (komunisty, národní socialisty, lidovce a sociální demokraty). Pod komunistickou kontrolou byla *většina sdělovacích prostředků*, čímž se omezil přístup občanů k alternativním zdrojům informací. Byla omezena svoboda projevu, poměrně velké skupiny občanů (např. většina maďarské menšiny) byly vyloučeny z politické participace atd. Využijeme-li na tomto místě klasika demokratické teorie Roberta Dahla, můžeme konstatovat, že tato fakta silně zpochybňují naplnění řady základních politických institucí jeho polyarchie (srov. kapitola 11).

Nicméně to, že v daném období proběhly **jedny polosoutěživé volby** a nezanedbatelně dlouhou dobu tu sice v deformované podobě, ale přece jen fungovaly demokratické nejvyšší politické orgány (vláda, parlament), a nejenom **politická, ale i společenská pluralita byla na omezené úrovni zachována**, opravňuje k (podmíněným) úvahám o typologickém zařazení „demokracie“ té doby. Navíc nám to pomůže i při skladbě mozaiky české politické tradice v otázce míry jejího příklonu ke konsensuálnímu modelu.

Shrňme si základní fakta: formálně byl v jediných uskutečněných parlamentních volbách v roce 1946 *využit poměrný volební systém*. Všechny legální politické strany měly zastoupení podle svého volebního výsledku ve vládě, která se tak stala *největší možnou koalici*. Současně byly všechny strany členy Národní fronty, což byl orgán, který v dané době řešil zásadní politické otázky. *Národní fronta* se tak dá brát jako *svěrázný prostředek koncentrace moci*, v jejímž rámci ovšem byla prováděna konsensuální politika (Národní fronta fakticky vznikla na základě konsensu všech legálních politických stran a teoreticky měla představovat rámeček pro konsensuální politiku těchto stran). Slovensku byla poskytnuta formálně vysoká míra autonomie. Až potud by mohlo jít o klasickou ukázkou konsensuálního vládnutí.

Jiná situace se nám ovšem objeví při kritičtějším pohledu. Československý stát si ve skutečnosti **uchoval unitární cha-**

rakter, protože původně značné pravomoci poskytnuté slovenským orgánům byly Pražskými dohodami (především třetí z nich) *fakticky minimalizovány*.¹ Kartelové propojení stran v Národní frontě a existující velká vládní koalice *nezabránily polarizaci mezi hlavními politickými aktéry a předpokládáný konsensus se začal velmi rychle drolit*. Odchod ministrů demokratických stran z vlády, který odstartoval konec tohoto období, jasně demonstruje *limitované možnosti politického kompromisu v poválečném Československu*. Dalším argumentem je neobnovení předválečné horní komory parlamentu, což rozhodně není dokladem snahy o politické vyvažování.

Zásadním faktem, který v dlouhodobé perspektivě vyhlídky na prosazení konsensuální podoby demokracie minimalizoval, byly ovšem *společensko-politické změny*. Bohatě sociálně segmentované české země s křížícími se štěpeními a na nich ukotvenými politickými stranami z éry monarchie a První republiky se po válce drasticky proměnily. S výjimkou náboženského štěpení, které zůstalo zdánlivě beze změn (byť pod povrchem bylo už před válkou možné sledovat nepatrné, ale přesto viditelné posuny), ostatní dvě (etnické a třídní) *prodělaly radikální změny*. Po válečné likvidaci Židů a poválečném odsunu německé menšiny zmizely na území českých zemí větší národnostní menšiny.

Rovněž tak se v důsledku rozsáhlých společenských změn (znárodnování, pozemková reforma) zmenšily předválečné velké sociální rozdíly. Celkově se tak prosadila *výrazná etnicko-sociální homogenizace*. S tím souvisel fakt rozvrácení vazby politických stran na tradiční voličskou klientelu. Část českých prvorepublikových politických stran, které v minulosti prokázaly značnou schopnost integrovat „svůj“ tábor, zmizela bez náhrady (případ především agráriků, ale i národních demokratů či živnostníků). Ty, které zůstaly (lidovci, sociální demokraté a národní socialisté), zjistily, že *milieu*, v němž se jim před válkou dobře existovalo, je výrazně narušeno. *Táborová struktura propojující strany s voličskou základnou tak sice*

1) „Pražskými dohodami“ se rozumí tři dohody uzavřené během let 1945–1946, které se týkaly postavení Slovenska v rámci Československé republiky. Poslední z nich ze 27. června 1946 fakticky podřídila slovenské výkonné orgány pražské vládě.

nebyla úplně odstraněna, nicméně semknutost táborů se výrazně oslabila.

Tento proces byl dokončen v éře komunistického režimu (urychlená sekularizace, zploštění společenské struktury likvidací celých sociálních skupin, úplné rozvrácení tradičních sociálních vazeb atd.). Po roce 1989 „historické“ strany – sociální demokraté, národní socialisté, lidovci, agrárníci – zjistily, že staré „kotvy“ téměř zmizely a je nutné hledat nové. (Asi nejvíce ze starého dědictví mohli těžit lidovci, ale i oni se museli vyrovnat s poklesem soudržnosti a početnosti svého tradičního *milieu*, a tím i poklesem jeho politického významu.) *Výsledkem bylo, že jen výjimečně a s velkými potížemi obnovily některé „historické“ strany svou politickou relevanci*. (Např. českým sociálním demokratům trvalo poměrně dlouho, než konečně zásadním způsobem voličsky „prorazili“, tj. „až“ v parlamentních volbách 1996).

Fakt homogenizace, který (jak bylo výše popsáno) započal již ve 40. letech 20. století, tak měl přelomový dopad na českou společnost, byť se to v dané chvíli v pojmání demokracie nemohlo projevit. Cesta konsociačního vývoje podle příkladu Rakouska či Belgie by tak zřejmě nebyla možná ani v případě, že by rokem 1948 nedošlo k nastolení nedemokratického režimu. Otevřela se naopak *možnost* (zatím jen v zárodečné podobě) *směrování k jednorozměrné stranické soutěži*, tj. řečeno s Lijphartem (a Sartorim – viz jeho jednorozměrné zjednodušení) k soutěži, kde mezi soutěžícími stranami vystupuje pouze jedna konfliktní styčná platforma, a *potenciálně (!) k větší nové demokracii*. Význam této skutečnosti se mohl projevit ovšem až v podmínkách kompetitivního stranicko-politického systému.

9. 3. 5 Jaký model funguje v podmínkách České republiky?

Éra komunistického režimu měla zvláštní důsledky. Svou důslednou ateistickou politikou téměř odbourala důležitost *významu náboženského štěpení*. Současně minimalizací sociálních rozdílů u většiny společnosti dočasně téměř zmizelo sociálně-ekonomické štěpení, obnovující se po roce 1989 jen vel-

mi pomalu. Komunistický režim zanechal ještě jedno dědictví a to poměrně komplikovaný a málo funkční federální systém. Tento potenciálně konsenzuální prvek ovšem zánikem československé federace definitivně zmizel.

Systém politických stran se formoval postupně a trvalo několik let, než se alespoň rámcově usadil.¹ Přesto se dá říci, že ve srovnání s většinou postkomunistických zemí (snad s výjimkou Slovinska) se stabilizoval do podoby blízké většině západoevropských zemí, tj. politické strany se postupně vcelku jasně vymezily na ose levice – pravice (srov. Hloušek 2000: 380–381). Předběžně a s jistými výhradami se dá mluvit o jeho stabilizaci v polovině 90. let (důležité jsou tu především volby 1996).

Jakými charakteristikami se současná česká demokracie vyznačuje? *Horní komora parlamentu nehraje v politickém systému větší roli.* Způsob volby do horní komory a ústavní vymezení jejich kompetencí se v žádném případě *neblíží ideálu vyváženého bikameralismu v konsenzuálních demokraciích.* Přes určitou decentralizaci státu na sklonku 90. let zůstává Česká republika *unitárním státem s výraznou převahou kompetencí na straně centra.* V českém politickém systému *nefunguje ani institut menšinového veta.* Prozatím také na celostátní úrovni absentují *nástroje přímé demokracie* (uplatnění „jednorázového“ referenda o vstupu do EU v červnu 2003 je výjimečným případem, který pouze potvrzuje pravidlo.) Lze hovořit o tom, že česká stranická soutěž se odehrává primárně *v jednom rozměru* (socioekonomickém).

Neméně důležitá (a s výše uvedeným související) je skutečnost, že v české společnosti téměř *absentuje výrazná sociokulturní a sociopolitická segmentace.* Česká společnost se v průběhu uplynulé dekády rozrůznila pouze v jednom směru, a to sociálněekonomickém. Po pádu komunistického panství nedošlo k výraznější revitalizaci zbytků někdejšího katolického tábora. Změny, které po druhé světové válce prodělal primární sektor, znamenaly nejen umělé narušení tradiční struktury venkovské společnosti, ale také – podobně jako v zemích zá-

1) Platí přitom, že kontinuita současného českého stranického systému s jeho předchůdci je pouze partikulární, nedosahuje na systémovou rovinu a je vysledovatelná pouze u některých formací (a u nich je navíc často pouze formální – viz Fiala 2001: 30–39).

padní Evropy – početní minimalizaci agrárního segmentu obyvatelstva, což ve svém důsledku znamenalo eliminaci agrárního tábora jako významného politického činitele (viz neúspěšné pokusy o etablování relevantní zemědělské strany). Všechny tyto rysy přibližují český politický systém spíše modelu westminsterské demokracie.

Další prvky politického systému ovšem spíše odpovídají konsenzuální demokracii. *Centrální banka disponovala vysokou mírou nezávislosti na vládě.* Po celá 90. léta byl pro volby do dolní komory parlamentu využíván *poměrný volební systém s uzavírací klauzulí*, která v První republice absentovala. Poměrný volební systém napomáhá reprodukci *vícestranického uspořádání*, ve kterém žádná jednotlivá strana není schopna získat nadpoloviční většinu křesel v Poslanecké sněmovně. Tento vícestranický systém přes redukční tendenci v průběhu jednotlivých voleb stále nutí k *vytváření koaličních vlád.* Model jejich vytváření přitom prošel rozsáhlou proměnou, přičemž koaliční praxe let v prvním desetiletí existence samostatné České republiky se vymyká „čisté“ konsenzuálnímu přístupu k vytváření vlád.

V roce 1992 se do tehdejší České národní rady (pozdější Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky) dostalo 8 stran a koalic (a následně bylo ustaveno devět poslaneckých klubů), přičemž v květnu 1996 působilo na půdě poslanecké sněmovny již 10 klubů a nezařazení poslanci. V roce 1996 se do dolní komory parlamentu dostalo šest subjektů, o dva roky později pouze pět stran. Ve volbách 2002 uspěly čtyři subjekty, přičemž ovšem jeden z nich – Koalice – tvořily dva samostatné subjekty (Křesťanskodemokratická unie-Československá strana lidová a Unie svobody-Demokratická unie).

Po volbách 1992 se na republikové úrovni ustavila většinová koaliční vláda Občanské demokratické strany (ODS), Křesťanskodemokratická unie-Československé strany lidové (KDU-ČSL), Občanské demokratické aliance (ODA) a Křesťanskodemokratické strany (KDS) (ta se později sloučila s ODS). Tato vláda byla tvořena ideologicky blízkými stranami, které měly dohromady 105 z 200 mandátů v poslanecké sněmovně. Po volbách 1996 se ustavila menšinová koaliční vláda (99 man-

dátů z 200) ODS, ODA a KDU-ČSL. Po intermezzu s poloúřednickou vládou v první polovině roku 1998 nastoupila jednobarevná menšinová vláda České strany sociálně demokratické (ČSSD), zaštitěná 74 poslaneckými mandáty. Přes různost nazírání na způsob udržení u moci obou menšinových vlád, minimálně při jejich zrodu působila nepřímá podpora ze strany nejsilnější opoziční formace (v prvním případě ČSSD, ve druhém případě ODS). Po volbách 2002 pak vznikla koaliční vláda ČSSD, KDU-ČSL a Unie svobody-Demokratická unie (US-DEU) postavená ovšem na více než těsné (101 mandátů) parlamentní většině.

Proměny podoby a fungování českých vlád tak jen těžko mohou sloužit jako *indikátor příklonu českého politického systému ke konsenzuálnímu, nebo k majoritnímu modelu*. Každá z českých vlád fungovala v tomto smyslu specifickým způsobem.

Existuje tedy perspektiva jasného směřování k jednomu ze dvou lijphartovských modelů? Vývoj k westminsterskému modelu lze (bez radikální změny volebního systému) prakticky vyloučit. Zkušenosti z pokusu ČSSD a ODS o zásadnější modifikaci uvnitř systému poměrného zastoupení v závěru 90. let přitom ukazují, že pravděpodobnost takového úspěšného radikálního zásahu je minimální. Zbývá tedy perspektiva existence koaličních (menšinových či „téměř“ menšinových) vlád. Perspektiva fungování koaličních vlád, které budou nuceny vzhledem ke své nedostatečné parlamentní podpoře hledat podporu pro své jednotlivé kroky u opozice, by mohla (ale také nemusela) za určitých okolností nasvědčovat směřování spíše ke konsenzuální demokracii.¹

9. 3. 6 Závěr

Česká politická tradice do roku 1938 obsahuje převahu prvků konsociačního/konsenzuálního modelu. Segmentace české společnosti z dob před rokem 1918 byla v éře První republiky

1) V této otázce lze další vývoj odhadnout jen velmi problematičticky, a to vzhledem k nejasnému vývoji budoucí relevance (potenciálu) některých stranických subjektů, především pak liberální US-DEU a Komunistické strany Čech a Moravy.

doplněna méně či více *úspěšnými pokusy o konsociační politiku*. Druhá a zejména Třetí republika představují *výrazný předěl*, který omezil segmentaci společnosti, byť pokusy o redukováný konsensus na úrovni politické elity přetrvaly. Po diskontinuitní etapě nedemokratického režimu let 1948–1989 a krátké přechodné éře existence federativního státu se v demokratických podmínkách začala formovat současná podoba české demokracie. Přes evidentní neukončenost tohoto procesu je možno udělat některé závěry. Z hlediska struktury společnosti *neexistuje kontinuita s předválečnou érou segmentované společnosti a česká společnost představuje v současnosti silně kulturně a sociálně homogenní společenství*. Nabízela by se proto jako *možná realizace majoritního modelu, respektive výrazné rozšíření jeho už nyní existujících prvků*. (Není ovšem v této souvislosti od věci připomenout situaci druhého nástupnického státu bývalého Československa – Slovenska, kde panuje situace výrazně odlišná, tj. společnost je *silně kulturně nehomogenní, což odůvodňuje výrazně odlišný přístup* – srov. Kopeček 2002).

Řada prvků formálního (ústavního) rámce vytvářejícího český politický systém ovšem směřování ke *konkurenční demokracii silně brzdí* (primárně jde o podobu volebního zákona). Výsledkem je taková podoba demokracie, kterou lze z hlediska dichotomie konsenzuální/majoritní označit za uspořádání, které poměrně neorganicky zahrnuje různé prvky obou ideálních typů. Ne vždy to působí pozitivním způsobem na českou politickou praxi (viz problémy při sestavování vládních koalic, které by byly zaštitěny pevnou parlamentní většinou).

Literatura:

- Almond, G. A. (1956): *Comparative Political Studies*. Journal of Politics, Vol. 18, No. 3, s. 391-409.
- Antoszewski, A. (1997): *Modele demokracji przedstawicielskiej*. In: Antoszewski, A, Herbut, R. (1997): *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersitetu Wrocławskiego, s. 15-37.
- Brokl, L. a kol. (1997): *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Slon.
- Crepaz, M. M. L. (1996): *Consensus versus Majoritarian Democracy*. Comparative Political Studies, Vol. 29, No. 1, s. 4-26.
- Daalder, H. (1974): *The Consociational Democracy Theme*. World Politics, Vol. 26, No. 4, s. 604-621.
- Dahl, R. A. (1995): *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing.
- Dahl, R. A. (2001): *O demokracii*. Praha: Portál.
- Fiala, P. (2001): *Politické strany a stranicko-politické systémy v Československu*. Politologický časopis, roč. VIII, č. 1, s. 30-39.
- Fiala, P., Schubert, K. (2000): *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister et Principal.
- Hloušek, V. (2000): *Konfliktní linie v „postkomunistických“ systémech politických stran*. Politologický časopis, roč. VII, č. 4, s. 373-395.
- Hloušek, V. (2001): *ÖVP a proměny katolického tábora*. Politologický časopis, roč. VIII, č. 4, s. 348-368.
- Klima, M. (1999): *Skrytá tichá velká koalice*. Politologický časopis, roč. VI, č. 2, s. 170-182.
- Klokočka, V. (1996): *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde.
- Kopeček, L. (2000): *Konfliktní linie slovenské společnosti v první polovině 20. století*. Politologická revue, roč. VI, č. 1, s. 41-58.
- Kopeček, L. (2002): *Jakou demokracií pro Slovensko?* Politologický časopis, roč. IX, č. 3, s. 264 - 279.
- Lijphart, A. (1968a): *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, A. (1968b): *Typologies of Democratic Systems*

- Lijphart, A. (1969): *Consociational Democracy*. World Politics, roč. 21, č. 2, s. 207-225 (česky Konsociativní demokracie. In: Řichová, B., Lisa, A. (red.): *Antologie světových politologů*, s. 9-32).
- Lijphart, A. (1977): *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2000): *Democracy in the Twenty-First Century: Can be Optimistic?* Waasenaar: Nias.
- Lipset, S. M., Rokkan, S. (eds.) (1967): *Party Systems and Voters Alignments. Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- Mair, P. (1994): *The Correlates of Consensus Democracy and the Puzzle of Dutch Politics*. West European Politics, Vol. 17, No. 4, s. 97-123.
- Novák, M. (2001): *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsenzuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.
- Novák (1998): *Je konsenzuální „model“ demokracie nejlepší?* Sociologický časopis, roč. 34, č. 1 a 2, s. 3-21 a 131-144.
- Novák, M. (2000): *Proč je konkurenční demokracie pro Českou republiku vhodná?* In: Fiala, P., Mikš, F. (eds.): *Česká konzervativní a liberální politika*. Brno: CDK, s. 116-122.
- Řichová, B. (2000): *Přehled moderních politických teorií*. Praha: Portál.
- Sartori, G. (1976): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1993): *Teória demokracie*. Bratislava: Archa.
- Sartori, G. (2001): *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon.
- Schubert, K. (1995): *Pluralismus versus korporativismus?* Politologický časopis, roč. II, č. 3, s. 175-191.
- Strmiska, M. (1999): *Utváření českého multipartismu: příběh na pokračování*. Politologický časopis, roč. VI, č. 2, s. 162-169.