

Demokracie

1 Přístupy k pojmu demokracie

Demokracie je nepochybně jednou z klíčových kategorií jak politické teorie, tak i praxe. Zároveň představuje i pojem mnohovýznamový, jak o tom svědčí více jak tři sta definic a výroků, které byly k jeho vymezení shromážděny.

Jednou z možností, jak se v této významové šíři orientovat, je akceptace nejméně čtyř částých přístupů k pojmu demokracie, s nimiž se v současné době setkáváme.

První přístup ztotožňuje demokracii se **zabezpečením lidských a občanských práv**. Demokracie v tomto smyslu spočívá nejen v právním (ústavním) zakotvení práv a svobod, ale také v jejich soudních (obecné, správní a ústavní soudy) a mimosoudních garancích (např. ombudsman). Právní zakotvení přitom musí respektovat základní standard, který je vtělen do mezinárodněprávních úmluv na ochranu lidských práv. Tyto úmluvy zároveň konstituovaly mezinárodní mechanismy kontroly lidských práv včetně kontroly soudního typu (Evropská a Americká úmluva o lidských právech).

Druhý přístup chápe pod pojmem demokracie takové uspořádání soustavy nejvyšších státních orgánů (formy vlády) a vertikální struktury státu (učlenění státu), které je založeno na **principu dělby moci**, jejímž smyslem je zabránit zneužívání moci v rukou jednotlivce nebo jednoho státního orgánu.

Princip dělby moci proto v první řadě vyžaduje rozdělení moci na moc zákonodárnou, která vyjadřuje obecnou vůli státu, přijímá zákony, moc výkonnou, která vykonává zákony, a moc soudní, která trestá zločiny a rozhoduje spory.

Dále však musí existovat mezi orgány reprezentujícími tyto moci „brzdy“ vyvažující působení jednotlivých mocí, aby tak některá z nich nezískala rozhodující postavení.

V horizontální rovině se nejuplněji uplatňuje princip dělby moci v prezidentské republice (USA), jeho projevy ovšem nalezneme i v současné parlamentní formě vlády.¹

Ve vertikální rovině pak princip dělby moci spočívá v autonomii, tedy v samostatném rozhodování formálně (právně) i fakticky (finančně) zajištěném orgánu místní samosprávy.

Třetí přístup je možno charakterizovat jako přístup **axiologický**. Demokracie je chápána jako prosazování hodnot, jako svoboda, rovnost, spravedlnost, pravda, láska ve společenských vztazích. Výstižné pojetí tohoto přístupu najdeme v *Hovorech s TGM Karla Čapka*: „*Demokracie není jen formou státní, není jen tím, co je psáno v ústavách; demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry (...), demokracie je diskuze. Demokracie je hovor mezi rovnými...*“

Podobně říká Václav Havel: „... *bez souboru obecně přijímaných, obecně sdílených a všemožně upevňovaných mravních hodnot, imperativů, závazků, měřítek a ideálů nebude fungovat ani zákon, ani demokracie (...), bez dobré vůle, slušnosti, rozumu, smyslu pro spravedlnost, odpovědnosti, lásky k pravdě a k bližnímu jsou všechna politická pravidla a instituce stejně mrtvými a bezcennými jako počítač či telefon bez člověka, který s nimi umí zacházet.*“

Čtvrtý přístup, který chápe demokracii jako politický proces (pravidla pro konstituování politické moci a její fungování), je zpravidla nazýván **procedurální**. A právě jím se budeme nadále zabývat, protože v jeho rámci se setkáváme s několika téměř všeobecně uznávanými koncepty a modely.

¹ Klokočka, V. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 1996, s. 304–305.

1.2 Koncepty demokracie

Vedle **přístupů** k demokracii se při definování demokracie dále setkáváme s dvěma základními **koncepty**, které jsou prezentovány na základě rozdílného zprostředkovávání zájmů. První koncept je založen na zprostředkovávání zájmů prostřednictvím politických stran a jejich soutěžení – **soutěživá, konkurenční demokracie**, druhý na zprostředkovávání zájmů prostřednictvím jejich harmonizace korporacemi zaměstnanců a zaměstnavatelů (zájmových skupin) – **korporativní, resp. neokorporativní demokracie**).

Pro **neokorporativní** demokracii je v první řadě příznačný omezený počet zájmových skupin, které zprostředkují především ekonomické zájmy. Jejich typickým rysem je hierarchicky uspořádaná vnitřní struktura. Tyto zájmové skupiny dále mají úzkou vazbu na stát, který vlastně vystupuje jako koordinátor jejich činnosti a aktivní činitel usilující o dosahování celospolečenského konsenzu.²

1.3. Modely demokracie

1.3.1 Majoritní (většinová) demokracie

Majoritní demokracie, která je také často charakterizována jako tzv. westminsterský model, se vyznačuje následujícími rysy:

Výkonná moc je soustředěna do rukou „jednobarevné“ vlády.

Vláda fakticky dominuje nad parlamentem, neboť je složena z vedoucích představitelů vítězné strany, a může se proto opírat o parlamentní většinu.

Bikameralismus má asymetrický charakter, rozhodující pravomoci jsou v rukou nižší komory.

Systém dvou stran, což znamená, že i při existenci většího počtu stran bojujících o moc získávají moc dvě velké strany.

Rivalizace (soutěž) mezi stranami má jednorozměrný charakter – předmětem sporu je především ekonomická a sociální politika (soukromé nebo veřejné vlastnictví výrobních prostředků, role státu v ekonomice, přerozdělování finančních prostředků, omezování nebo rozšiřování programů sociální pomoci).

Většinový volební systém poměrné (relativní) většiny, takže zvolen je ten kandidát, který získá víc hlasů než jeho soupeři.

Unitární (jednotná) územně organizační struktura státu.

„Nepsaná“ ústava, takže lze mluvit o neomezené suverenitě parlamentu.

Omezená aplikace takových institutů přímé demokracie, jakými jsou referendum, lidová iniciativa apod.

Jak vyplývá již ze samotného názvu tohoto modelu, s jeho aplikací se setkáváme ve Velké Británii. V osmdesátých letech fungovala majoritní demokracie i na Novém Zélandu, v Irsku, Lucembursku, Švédsku a Norsku.

Tvůrce tohoto modelu Arendt Lijphart (*Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, 1977) vytvořil jako další model demokracie takový model demokratického politického procesu, jenž má zabránit tomu, aby se rozhodnutí většiny dostala do rozporu se zájmem menšin (národnostních, jazykových, náboženských) v podobě konsociační demokracie.

1.3.2 Konsociační demokracie

Konsociační demokracie představuje takový způsob rozhodování, na němž se podílejí všichni, jichž se rozhodování týká. Jsou pro ni příznačné následující rysy:

a/ Tzv. velké koalice, vládní i parlamentní, s účastí tak velkého počtu stran, jak je to možné.

b/ Vzájemné veto, kterým disponují všechny menšiny.

c/ Volební systém je proporcionální (poměrného zastoupení), aby se dostaly do parlamentu i malé politické strany.

d/ Zajištění vysokého stupně samosprávy menšin v otázkách, které jsou jejich výlučnou záležitostí

e/ Ve věcech obecného zájmu by měly rozhodovat všechny menšiny se zhruba proporcionálním stupněm

² Říchová, B. *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál, 2002, s. 129.

vlivu.

f/ O ostatních záležitostech je však možné ponechat rozhodnutí a jejich výkon menšinám.

Dokladem praktického uplatňování tohoto modelu jsou menší evropské státy – Belgie, Švýcarsko. Lijphart dospěl modifikací konsociační demokracie a jejím zevšeobecněním k novému modelu, modelu konsenzuální demokracie.

1.3.3 Konsenzuální demokracie

Podstatou **konsenzuální** demokracie je podle Lijpharta (*Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 1984) snaha nahradit princip většiny ohraničením, rozšířením nebo podílem na moci mnoha způsoby. A za její rysy považuje:

- a/ Vytváření tzv. velkých koalic, což umožňuje účast na moci většího počtu stran, a tedy i zmenšení rivalizace a zvýšení významu mezistranických jednání a dohod.
- b/ Formální i neformální dělbu moci.
- c/ Symetrický bikameralismus, který umožňuje zastoupení menšin, a to především díky způsobu, jakým je konstituována tzv. vyšší komora.
- d/ Systém více stran spočívající nejen v jejich samotném počtu, ale zejména ve skutečnosti, že žádná z těchto stran není schopna získat většinu mandátů, a tudíž vytvořit „jednobarevnou“ vládu.
- e/ Vícerozměrný charakter rivalizace mezi politickými stranami spočívající v několika rovinách sporných otázek, především spory mezi národnostními a etnickými menšinami, popř. spory na náboženském základě.
- f/ Volební systém poměrného zastoupení, jehož cílem je takové rozdělení mandátů v parlamentě, které v maximálně možném měřítku odpovídá volebním preferencím včetně podpory malých politických stran.
- g/ Federalismus nebo decentralizaci, znamenající nejen provedení dělby moci mezi centrem a územně-politickými (státy) a územně správními jednotkami (kraji, okresy, obcemi), ale i projevy zájmové samosprávy umožňující autonomii velkých společenských skupin.
- h/ Psanou ústavu a veto menšin, tedy existence takové ústavy, která má vyšší právní sílu a je schvalována či měněna zvláštní procedurou (tzv. kvalifikovanou většinou), která vyžaduje dosažení kompromisu mezi různými společenskými skupinami, resp. jejich politickými reprezentanty.

Podle samotného A. Lijpharta byly nejbližší konsenzuálnímu modelu demokracie konsociační (viz výše). Blížily se mu demokracie v Itálii a Francii (v období tzv. V. republiky) a prvky jak většinové demokracie (systém stran, většinový volební systém), tak i konsenzuální (dělba moci, rovnovážný bikameralismus, federalismus) je příznačný pro demokracii v USA.

V devadesátých letech provedl klasifikaci vycházející z uvedených znaků irský politolog P. Mair (*The West European Party System*, 1996), který státy v západní Evropě rozdělil do tří skupin:

- a/ státy jako Nizozemsko, Švédsko, Belgie, Rakousko, které se přibližují konsenzuálnímu modelu,
- b/ státy jako Spolková republika Německo, Finsko, Švýcarsko, Dánsko, Norsko, u nichž se setkáváme s prvky jak většinové, tak i konsenzuální demokracie,
- c/ státy jako Francie, Itálie, Irsko, Velká Británie, blíží se modelu většinovému.

1.3.4 Koalice, teorie koalic

Konsenzuální, stejně jako i konsociační model demokracie³ předpokládají koaliční vládnutí. Pojem **koalice** je používán pro označení pro spolupráci politických stran, s níž se můžeme setkat v podobě **předvolební** koalice, která má – např. při existenci uzavírací klauzule – umožnit vstup do zastupitelského sboru i těm stranám, které by jinak samostatně neměly šanci, nebo i **povolební** koalice směřující k vytvoření koaliční vlády či spolupráci v opozici.

Teorie koalic uvádí dva možné přístupy k vládním koalicím politických stran vyplývající z odlišných tradic. Zatímco tzv. **americká tradice** nazývaná „office seeking“ znamená úsilí politických stran o získání co největšího počtu míst v exekutivě, **evropská tradice** chápe koalice především jako platformu pro

³ Po parlamentních volbách v roce 2010 a 2017 vznikly koaliční vlády i ve Velké Británii. Viz blíže subkapitolu Systém stran ve Velké Británii (7.1.3.2).

prosazování politického programu. Proto je nazývána „policy-seeking“.⁴

Vládní koalice sice vznikají zejména v souvislosti s volbami, nicméně vznik nové koalice může být spjat i se změnou v osobě premiéra, se změnou stranického složení vládní koalice, popř. s přeformulováním koalice, tj. situací, kdy v důsledku rezignace vlády mezi volbami dosavadní koaliční partneři vytvoří další – novou – koalici v čele se stejným premiérem.⁵

Typologie koalic rozeznává **dva** základní typy koaličních vlád. Prvním typem je **minimální vítězná koalice** (minimal winning coalition), která zahrnuje pouze takový počet stran (mandátů), který je nezbytný pro získání nadpoloviční většiny hlasů v příslušném zastupitelském sboru. Druhým typem pak je **nadměrná koalice** (surplus majority coalition), která zahrnuje alespoň jednoho nebo více nadbytečných členů.

V rámci těchto základních typů se setkáváme s dalším členěním, které bere v úvahu programové hledisko, takže v rámci minimální vítězná koalice se může jednat o minimální vítěznou ideově propojenu koalici (minimal connected winning coalition) nebo o koalici minimální vítěznou ideově nepropojenou. Pokud jde o nadměrnou koalici, může mít rovněž podobu nadměrně ideově propojené koalice, stejně jako i koalice nadměrně ideově nepropojené. Nadměrná koalice může být koalici **širokou**, v níž spolupracují všechny relevantní politické síly, avšak mimo koalici zůstává jeden relevantní politický subjekt, nebo také koalici **všestranickou**, kdy se její součástí stávají všechny relevantní politické síly. Tzv. **velká** koalice vzniká spojením dvou dominantních, ideově protikladných stran. Velká koalice se může konstituovat jak v rámci minimální vítězná koalice, tak i v rámci nadměrné koalice.⁶

V souvislosti s koalicemi se pracuje s pojmem koaliční potenciál.

Koaliční potenciál je schopnost politického subjektu (**politické strany, politického hnutí**) vstupovat do **koalic**. Dá se vyjádřit i matematicky podle počtu potenciálních koaličních partnerů. Jeho význam demonstrovaly jak volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, tak i volby do Národní rady SR v roce 2010. Vítězové voleb – v ČR **Česká strana sociálně demokratická** získala 22,08 % hlasů, v SR **Smer – sociální demokracie** dokonce 34,79 % hlasů – se nicméně vzhledem ke svému nulovému koaličnímu potenciálu nepodíleli na sestavování vlády a stali se opozičními stranami.

Základem vládních koalic je koaliční dohoda, která stanoví pravidla pro koaliční spolupráci, rozdělení míst v exekutivě pro jednotlivé členy koalice a popř. mechanismus pro řešení koaličních sporů. V ČSFR a ČR měly vlády koaliční charakter.⁷

1.3.5 Teorie polyarchie

Teorie **polyarchie** je spjata se jménem amerického politologa Roberta A. Dahla, který odmítl samotný pojem demokracie, resp. jej akceptoval jako ideál, zatímco pro reálně existující demokratické systémy ideálu se blížící používá pojem polyarchie (mnohovlády).

Vyzrálá polyarchie, kterou Dahl považuje za systém 20. století, se vyznačuje následujícími rysy: Kontrola nad vládním rozhodováním a politickými zásadami je svěřena voleným vládním úředníkům. Volení vládní úředníci jsou vybíráni a pokojně odvoláni v poměrně častých, spravedlivých a svobodných volbách, ve kterých je zcela omezen nátlak.

Prakticky všichni dospělí mají právo hlasovat v těchto volbách.

Většina dospělých má také právo ucházet se o veřejné úřady, o které se ucházejí v těchto volbách.

Občané mají účinně prosazované právo na svobodu projevu, zejména politického, včetně kritiky vládních úředníků, chování vlády, převládajícího politického, ekonomického a společenského systému a převažující ideologie.

Mají také přístup k alternativním zdrojům informací, jež nejsou monopolem ani vlády, ani žádné jediné

⁴¹ Viz např. Říchová, B. *Přehled moderních politologických teorií. Empiricko-analytický přístup v soudobé politické vědě*. Praha: Portál, 2000, s. 120–122.

⁵ Tamtéž.

Str.119-120.

⁶ Blíže viz Balík, S. *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností. Koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994–2006*. Brno: CDK, 2008, s. 42–47.

skupiny.

Konečně mají účinně prosazované právo vytvářet svrchovaná sdružení včetně politických, jako jsou politické strany a zájmové skupiny, jež se pokoušejí ovlivňovat vládu konkurencí ve volbách a dalšími pokojnými prostředky, a rovněž do těchto sdružení vstupovat.⁸

1.3.6 Test relevance demokracie

Politolog Karl W. Deutsch (1912–1992) zformuloval otázky pro test **relevance demokracie**, podle něhož by měla být v politickém systému měřena a adaptována demokracie na základě následujícího testu:

- zda *majoritní princip*, s nímž je obvykle demokracie ztotožňována nezdeformoval ve formální konformní většinu, bezohlednou k právu jednotlivce a menších skupin;
- zda princip *rovnosti* je uplatňován komplexně, nikoliv jen ve smyslu rovných příležitostí pro všechny, ale tak, aby zahrnoval i zajištění reálné možnosti dosažení rovných příležitostí pro všechny s ohledem na jejich sociální postavení, přístup ke vzdělání, zdraví atd;
- jak zachází s jednotlivci a *malými* skupinami, včetně těch, kteří stojí v opozici vůči danému establishmentu, zda jsou zajištěna všechna *občanská* práva nejen pro existující většinu, ale též pro zmíněné menšiny, neboť ty se mohou stát většinou zítřka;
- zda zajišťuje rovná práva zejména *menšinám* zvláště soudržným, vytvářeným na základě společného jazyka, etnického charakteru, náboženství, kultury, filozofie a politického smýšlení;
- jaké je *postavení nejchudších* a nejnižší stojících skupin nebo vrstev ve společnosti;
- jak je dána příležitost a možnost pro *přímou* účast *jednotlivců* na rozhodování, které se jich vážně dotýká;
- jak je *reálně* zajištěna svoboda *slova, informací a smýšlení*;
- jak je zajištěna svoboda *spolčovací* a *možnost* prosazování *zájmů* existujících ve společnosti, zejména zájmů jednotlivce;
- jaký je stav *ústavnosti* a zákonitosti zajišťující shora zmíněná práva občanů, zda jde skutečně o vládu práva, nikoliv lidí;
- zda v dané společnosti existuje demokratické prostředí založené na důvěře lidu ve státní moc a státní moci v lid;
- zda je plně zajištěna *soukromá sféra osobnosti jednotlivce*;
- zda je politický a státní systém přístupný ke *konfrontaci s realitou* a k otevřené *nápravě chyb a omylů*, k nimž došlo;
- jaká je *kvalita vládní* činnosti, zda je daný ústavní a politický systém schopen kvalitně uspokojovat zájmy a potřeby občanů;
- zda je daný ústavní a politický systém dostatečně citlivý a reakce schopný nejen k hlavním zájmům a potřebám lidí, ale i k jejich iniciativě, požadavkům a poselstvím.⁹

⁸

Dahl, R. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 202. V jiném svém díle (*O demokracii*. Praha: Portál, 2001, s. 85) píše o moderní rozvinuté demokracii jako o demokracii polyarchické.

⁹

Deutsch, K. W. The German Federal Republic. In Macridis, R. C., Ward, R. E. (eds.) *Modern Political Systems: Europe*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972, s. 312–314. Citováno podle Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 30–31.

